

# Las enseñanzas de la transición democrática en España

José Casanova

## 1. ¿España como modelo?

El éxito inequívoco, sorprendente y relativamente rápido de la transición de un régimen autoritario a la consolidación de la democracia en España ha llamado la atención de numerosos observadores <sup>1</sup>. En particular, los sociólogos que estudian las transiciones democráticas comparativamente y los actores políticos comprometidos con proyectos de democratización en Europa del Este e Iberoamérica suelen ver en la transición española un modelo del cual se pueden sacar lecciones analíticas y/o prácticas relevantes <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre la transición española, ver: CARR, RAYMOND, y FUSI, JUAN PABLO, *Spain: Hiclaforslúp lo Democracy*, Londres, 1979; SHARE, DONALD, *The Making of Spanish Democracy*, Nueva York, 1986; y PRESTON, PAUL, *The Triumph of Democracy in Spain*, Nueva York, 1986.

<sup>2</sup> Para DI PALMA, GIUSEPPI, «La experiencia española ha ofrecido un prototipo nuevo, previamente no ensayado». MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA añaden «Desde una perspectiva iberoamericana, la segunda transición fue un éxito rotundo». Compárese DI PALMA, GIUSEPPI, *To Cnzt Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, CA, 1990, p. 185; y MAINWARING, SCOTT; O'DONNELL, GUILLERMO, y VALENZUELA, J. SAMUEL (eds.), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, 1992, p. 5. Otras obras comparativas son, O'DONNELL, GUILLERMO; C. SCHMITTER, PHILLIP, y WHITEHEAD, LAURENCE (eds.), *Transitions from Authoritarian rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, 1986; DIAMOND, LARRY; LINZ, JUAN, y LIPSET, S. M. (eds.), *Democracy in Developing Countries*, 4 vols., Boulder, 1989; PRZEWORSKI, ADAM, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, 1991.

Pero ¿en qué medida es aplicable el modelo español de forma general? En su totalidad, como proceso histórico, la transición española representa una configuración singular, constituida por un conjunto único de circunstancias condicionantes internas y externas y por las consecuencias intencionadas y no intencionadas de las opciones particulares y preceptivas tomadas por actores individuales y colectivos. En este aspecto, el modelo español no puede servir como «anteproyecto» susceptible de ser copiado o reproducido en otra parte. Se podría decir lo mismo de cualquier transición. Cada una de ellas es única, históricamente hablando. De hecho, las vías de la transición varían significativamente, debido a factores como la diversidad de los regímenes autoritarios, el carácter de la oposición democrática, las normas adaptables del pasado, la geografía, los acontecimientos internacionales y las coyunturas históricas particulares de cada lugar<sup>3</sup>. Pero analíticamente, todas las transiciones comparten algunos retos fundamentales y coyunturas típicas que hay que enfrentar con éxito antes de que la democracia se consolide. Por otra parte, comparto la opinión de Adam Przeworski de que existen «pocas pruebas de que las características de la “nueva república” de hecho correspondan o a las características del antiguo régimen o a las modalidades de la transición»<sup>4</sup>. Regímenes autoritarios tan similares como los de España y Portugal pasaron por formas de transición radicalmente distintas, mientras que las transiciones formalmente similares de España y Brasil condujeron a resultados significativamente diferentes<sup>5</sup>. László Bruszt ha observado que Europa del Este en 1989 ofrecía «una amplia gama de opciones de cómo derribar sistemas autoritarios de

<sup>3</sup> STEFAN, A.; WHITEHEAD, L.; KAUFMAN, IL.; ROUQUIÉ, A., y SHEAHAN, J., en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transitions. Comparative Perspectives*. Para una revisión crítica de las distintas tipologías, ver MAINWARING, SCOTT, «Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*, pp. 294-341.

<sup>4</sup> PRZEWOHSKI, *Democracy and Market*, p. 98. Para un ejemplo de este tipo de análisis, ver O'DONNELL, GUILLERMO, «Transitions, Continuities and Paradoxes», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA (eds.), *Democratic Consolidation*, pp. 17-56.

<sup>5</sup> Compárese LINZ, JUAN J., «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en COTARELO, RAMÓN (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, 1992, pp. 431-457; y SHARE, DONALD, y MAINWARING, SCOTT, «Transitions Through Transitions: Democratization in Brazil and Spain», en SELIGER, WAYNE (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, 1986, pp. 175-215.

socialismo estatal»<sup>6</sup>. Sin embargo, no parece que los caminos que más tarde tornarían los distintos países fueran determinados por las elecciones iniciales.

El carácter paradigmático de la transición española, por tanto, debe de estar en otra parte. En mi opinión, está en el modelo singularmente escalonado del proceso de democratización en España. El escalonamiento, en parte consciente, en parte fortuito, de las tareas de la reforma permitió resolverlas de manera consecutiva, evitando así lo que Claus *offe* ha llamado «el dilema de la simultaneidad»<sup>7</sup>. Además, mientras que puede ser difícil reproducir este feliz escalonamiento en otras partes, el caso español puede aún servir de modelo para sociólogos y actores sociales, precisamente porque permite desagregar analíticamente de manera fructífera los retos que en otro lugar podrían parecer tareas simultáneamente irreconciliables capaces de sobrecargar, si no bloquear, una consolidación democrática.

Sin embargo, a mi parecer, Claus *offe* ha interpretado mal «el dilema de la simultaneidad» como un problema que incumbe únicamente a las sociedades de Europa del Este, que supuestamente hace que las transiciones allí sean no sólo incomparablemente más difíciles, sino también analíticamente incomparables con las transiciones en el sur de Europa e Iberoamérica. Según *Offe*, es «inadecuado y erróneo» aplicar a Europa del Este y Central el marco analítico desarrollado para el estudio de las transiciones democráticas en Iberoamérica y el sur de Europa, debido al hecho de que mientras éstos se enfrentaban sólo a una transición política, aquéllos se enfrentan a una «transición triple» «que afecta a los tres niveles de formar una nación, hacer una constitución y seguir la “política normal” de asig-

---

<sup>6</sup> BRIISZT, LÁSZLÓ, «1989: The Negotiated Revolution in Hungary», *Social Research*, vol. 57, núm. 2, verano 1990, p. 365. Esta monografía sobre *East Europe: Where from, Where To?* es una de las publicaciones especiales de *Social Research* dedicada a las transiciones de Europa del Este. Los otros son: *Central and East European Social Research*, primavera/verano 1988; *Nationalism. Central and East Europe* invierno, 1991; *The East Faces West; The West Faces East*, invierno 1993.

<sup>7</sup> OFFE, CLAUDIUS, «Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe», *Social Research*, vol. 58, núm. 4, invierno 1991, p. 872. El «dilema de simultaneidad» de OFFE está relacionado con el «efecto túnel» de THICHIVIAN. Véase HIRSCHMAN, ALBERT O., «The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development», *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, 1981, pp. 39-58.

nación»<sup>8</sup>. Creo, sin embargo, que tal argumento es discutible en tres puntos.

En primer lugar, mientras que la transición española tuvo un impacto positivo en Iberoamérica, siendo intensificado su efecto de demostración por el papel activo que tuvieron las autoridades españolas en apoyo de las transiciones democráticas en aquellos países, fueron los actores políticos de Europa del Este los que primero concibieron la transición española como un modelo del cual podrían sacar lecciones analíticas y prácticas. Todos, desde los liberalizadores de arriba decididos o bien a reformar el régimen (la Unión Soviética) o a sobrevivir políticamente en la transición ( Hungría, Polonia) hasta los intelectuales y activistas disidentes de la oposición democrática (Polonia, Hungría, Checoslovaquia) encontraron que el modelo español de una transición negociada fue de alguna manera relevante para sus diversos proyectos. Seguramente los participantes en las «negociaciones de mesa redonda» de 1989 en Polonia y Hungría tenían en mente las enseñanzas españolas <sup>1</sup>. Y sin embargo, esto sólo prueba que la transición española puede servir como modelo para la transición que aborda «el asunto de la democracia». Pero, ¿que hay de las otras dos transiciones, las que tienen que ver con lo que Offe llama «el tema del orden económico y de la propiedad» y con «el tema territorial»?

Ni que decir tiene que las diferentes relaciones de propiedad o formas de propiedad de los medios de producción son factores significativos en la estructuración de las economías y de las sociedades. Pero se está haciendo cada vez más patente que la tendencia del análisis tradicional de centrarse exclusivamente en los medios de producción

---

<sup>8</sup> OFFE, «Capitalism by Democratic Design?», pp. 868-871.

<sup>1</sup>) Sobre todo en Polonia, la pregunta de por qué «la vía española hacia la democracia» parecía bloqueada ganó fuerza después de la imposición de la ley marcial y la represión de Solidaridad. MICHNIK ya había propuesto «la vía española» como modelo en su manifiesto programático de 1976, «A New Evolutionism» y otra vez en agosto de 1981, en un momento de radicalización creciente de Solidaridad y creciente confrontación con el régimen. MICHNIK, ADAM, *Letters from Prison and Other Essays*, Berkeley, 1985, pp. 130-131. En Hungría, el grupo de los intelectuales en torno a la revista *Beszélot* representaba una posición similar formulada de manera más sistemática en su manifiesto *Socia! Contract*. Posteriormente, el grupo formó el núcleo del principal partido de la oposición, La Alianza de los Demócratas Libres. Véase KIS, JÁNOS, «Turning Point in Hungary. A Voice from the Democratic Opposition», *Dissent*, primavera 1989, pp. 235-41.

como el factor determinante, mientras se ignoran los efectos de los modos de distribuir los recursos, les ha llevado a pasar por alto la línea que divide las economías de mercado competitivas del Norte-Oeste capitalista de las economías estatales y protegidas del Sur capitalista y del Este socialista. En los años setenta, se hizo evidente que los modelos de industrialización destinados a sustituir importaciones en el Sur capitalista y las economías de mando centralizado del Este socialista ya no podían generar un crecimiento sostenible. De hecho, hoy en día, después del colapso simultáneo de ambos modos de desarrollo económico, vemos en ambas regiones una doble transición en los ámbitos de la política y la economía. En palabras de Przeworski, «son transiciones de un autoritarismo de distintas variedades a la democracia y de sistemas económicos estatales, monopolísticos y protegidos, también de distintas variedades, a una economía de mercado. Ambas transiciones son radicales e interdependientes»<sup>10</sup>. Al valorar las posibilidades de éxito de ambas transiciones, sin embargo, Przeworski comparte el pesimismo cauto de Offe. Es la mismísima interdependencia de ambas transiciones la que les condena a un fracaso simultáneo. Los costes sociales de la reforma económica radical ponen en peligro la democracia, mientras que las presiones políticas de la democracia ponen en peligro la reforma económica. Según la «teoría de juegos» y los modelos de «elección racional» de acción social, el análisis en ambos casos es coherente; pero ¿es empíricamente correcto?

Przeworski sabe bien que España de alguna manera pudo navegar con éxito a través de ambas transiciones, cortando así empíricamente el nudo gordiano lógico del modelo analítico. Pero para Przeworski la doble transición española era un «milagro», un «caso excepcional» que es improbable que se repita en Europa del Este o Iberoamérica<sup>11</sup>. El análisis de Przeworski condena a las sociedades post-comunistas a seguir, no el camino español de desarrollo económico y político hacia el Oeste capitalista y democrático, un camino que los europeos del Este ven como una confirmación de la viabilidad de su meta deseada de unirse a Europa, sino el camino iberoamericano hacia el «capitalismo pobre» y, se supone, la democracia inestable del Sur capitalista.

---

<sup>10</sup> PRZEWORSKI, *Democracy and Markel*, p. IX.

<sup>11</sup> PRZEWORSKI, *Democracy and Markel*, pp. 8 Y 187.

Es verdad que el caso español era «excepcional» en el sentido de que las dos transiciones estaban escalonadas. Primero hubo el cambio en la política económica introducido por los tecnócratas del Opus Dei en los primeros años sesenta, caracterizado por el alejamiento de la industrialización autárquica extrema y dirigido hacia una mayor integración en el sistema capitalista mundial y al crecimiento económico guiado por la exportación. Luego vino la transición a la democracia en los años setenta, seguida por la reestructuración económica radical de los ochenta <sup>12</sup>. Es generalmente reconocido que el «milagro económico» español de los años sesenta y la modernización social que siguió a estas reformas parciales del mercado prepararon el terreno para la transición democrática de los años setenta <sup>13</sup>. En este respecto, España marcó un camino que luego seguirían el Chile de Pinochet y los CNI asiáticos, en particular Corea del Sur <sup>14</sup>.

Es improbable que alguien comprometido con la democracia ponga dicha ruta de desarrollo autoritario hacia la democracia como modelo para las sociedades iberoamericanas y las de Europa del Este, aun en el caso de que un camino tan costoso fuera todavía históricamente viable para estas sociedades que, según mi juicio, ya no es el caso. Sin embargo, el caso español es todavía parcialmente relevante para estas sociedades que se enfrentan a la doble transición hoy en día y por dos razones: en primer lugar, porque la consolida-

---

<sup>12</sup> Jeffrey Sachs, un consejero importante de los equipos radicales de reforma en Polonia y Rusia, a menudo ha utilizado a España como modelo de una transición doble con éxito hacia la democracia y hacia una economía de mercado. Sin embargo, su argumento ignora la doble naturaleza solapada de las transiciones españolas, la primera la reforma económica, después la reforma pública y después una reestructuración económica adicional.

<sup>13</sup> CASANOVA, JOSÉ, «Tite Opus Dei Ethic, the Technocrats and the Modernization of Spain», *Social Science Information*, 22, núm. 1, 1983, pp. 27-50; y «Modernization and Democratization: Reflections on Spain's Transition to Democracy», *Social Research*, vol. 40, núm. 4, invierno 1983, pp. 929-973; Traducción al castellano en CARNERO ARBAT, TERESA (ed.), *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, 1992, pp. 235-276.

<sup>14</sup> Sobre el Chile de Pinochet, véase VALENZUELA, J. SAMUEL, y VALENZUELA, ARTURO (eds.), *Military Rule in Chile. Dictatorship and Oppositions*, Baltimore, 1986; CONSTABLE, PAMELA, y VALENZUELA, ARTURO, *A Nation of Enemies: Chile Under Pinochet*, Nueva York, 1993; y DRAKE, PAUL W., y KAKSIC, IVÁN (eds.), *The Struggle for Democracy in Chile 1982-1990*, Lincoln, 1991. Sobre Corea del Sur, véase AMSDEN, ALICE, *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, 1989; y HAN, SUNG-JOO, «South Korea: Politics in Transition», en DIAMOND, LINZ y LIPSET, *Democracy in Asia*, pp. 266-303.

ción de la democracia en España tuvo lugar bajo unas condiciones económicas notablemente adversas y deterioradas, demostrando así que la «eficacia socio-económica», aunque sin duda favorece, no es una condición necesaria para una transición política de éxito<sup>15</sup>; y, en segundo lugar, y más importante, porque el doloroso programa de reconversión industrial llevado a cabo por el gobierno socialista después de 1982 demuestra que las nuevas democracias pueden seguir adelante y sobrevivir a una reestructuración económica radical.

Finalmente, con respecto a la tercera transición, el análisis de Offe está mal enfocado cuando argumenta que la situación es diferente en Europa Central y del Este porque esos países se enfrentan al problema adicional de la nacionalidad. El escenario que pinta Offe de «disputas territoriales, migraciones, conflictos con minorías o nacionalidades y los correspondientes deseos secesionistas»<sup>16</sup> era precisamente el escenario español, seguramente más que en el caso de Polonia o Hungría, los dos países que lideraron la transición en Europa Central. Enfrentándose simultáneamente a las amenazas terroristas de ETA y las contraamenazas de golpes militares por parte de las fuerzas armadas franquistas, los guardianes autoproclamados de la unidad y de la integridad territorial de la nación española, un régimen democrático frágil y en transición tuvo que dismantelar el Estado hegemónico y centralizado que había negado y reprimido a las diferentes identidades nacionales de los catalanes y los vascos. Había que buscar un compromiso para reconciliar las identidades en parte incompatibles, combinadas y superpuestas de una nación española y de las naciones catalana y vasca<sup>17</sup>. El Estado de las Autonomías no llegó a definir a España como un Estado multinacional. La fórmula de afirmar simultáneamente una «nación» española compuesta de varias «nacionalidades;» cuyos derechos a la autonomía política y a una lengua y cultura diferentes están constitucionalmente reconocidos, no era de ninguna manera coherente, ni satisfacía a los nacionalistas ni a los gobernantes, pero se trataba de una acomodación a la realidad

---

<sup>15</sup> LINZ, JUAN, y STEPAN, ALFRED, «Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons», en PASTOR, ROBERT A. (ed.), *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, Nueva York, 1989, pp. 41-61.

<sup>16</sup> OFFE, «Capitalism by Democratic Design?», p. 868.

<sup>17</sup> LINZ, JUAN J., et al., *Conflicto en Euzkadi*, Madrid, 1986.

española y, ciertamente, fue el mayor logro del pacto constitucional que hizo posible la consolidación de la democracia en España <sup>18</sup>.

## 2. Los fracasos de los regímenes autoritarios

Podría esperarse que diferentes actores con diferentes intereses, ideales y materiales, extrajeran diferentes enseñanzas del mismo fenómeno. Los «duros», es decir, los gobernantes autoritarios decididos a mantener el poder «a cualquier precio» o que reclaman un principio de autoridad por encima de la democracia «burguesa» u «occidental» tienden a contemplar a la transición española como la confirmación de sus ideas preconcebidas de que una liberalización de cualquier tipo es probablemente sólo el principio del fin <sup>19</sup>. De hecho, un análisis comparativo demuestra que las liberalizaciones son inherentemente inestables y pronto tienden a alcanzar o bien un punto sin retorno o un punto en el que los «duros» se ven obligados a intervenir para invertir el proceso y aportar algún tipo de «normalización» <sup>20</sup>. Pero las normalizaciones también tienden a ser más costosas y más inestables que el régimen original «normal» <sup>21</sup>. La ense-

---

<sup>18</sup> Compárese DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, «Estado de las autonomías y transición política»; VILAS NOGUEIRA, JOSÉ, «La organización territorial del Estado» y VALLÉS, JOSEP M., «La política autonómica como política de reforma institucional», en COTARELO, *Transición Política*.

<sup>19</sup> Por supuesto, «a cualquier precio» es una proposición improbable que sólo se ha introducido aquí para llamar la atención sobre los problemas en el uso de análisis de costes para explicar los cambios de régimen. Las palabras famosas de ROBERT OAHIL «cuanto más superen los costes de supresión a los costes de tolerancia, mayor será la probabilidad de un régimen competitivo» no presentan ningún problema siempre que se suponga que existe algún criterio objetivo de medir los costes a los que tienen acceso los analistas sociales. No obstante, para mí, tal proposición es insostenible. No hay más opción que intentar ponerse en el lugar del gobernante que ha de hacer el cálculo. Pronto se hace evidente que esto requiere la introducción de algunos de los criterios preceptivos o ideológicos que utilizan los gobernantes para calcular los costes. Véase DAHL, ROBERT, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971, p. 15.

<sup>20</sup> PRZEWORSKI, ADAM, «The Games of Transition», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*, pp. 105-152.

<sup>21</sup> Son buenos ejemplos las dificultades en la «normalización» en Polonia bajo la Ley Marcial post-Solidaridad. Véase, SMOLAH, ALEKSANDER, «The Polish Opposition», en FEJÉR, FERENC, y ARATO, ANDREW (eds.), *Crisis and Reform in Eastern Europe*, New Brunswick, 1991, pp. 175-252.



## *Las enseñanzas de la transición democrática en España*

ñanza para los «duros» debería ser obvia: no permitir que siga adelante ninguna liberalización.

Los demócratas pueden consolarse con el hecho de que, por evidente que sea esta enseñanza, los «duros» se muestran todavía más incapaces de aplicarla firmemente. Es como si los gobernantes autoritarios se vieran obligados a socavar su propio régimen. «Bajo condiciones modernas» al menos, el juego autoritario parece ser inherentemente inestable por cinco razones, cada una de las cuales es ampliamente apoyada por la experiencia española.

### *2.1. Luchas internas por el poder*

Los sistemas de gobierno autoritarios, como cualquier otro sistema de gobierno, se ven acosados por los conflictos de poder no sólo entre los gobernantes y los gobernados, sino también, y más importante, entre los mismos gobernantes. De todas las circunstancias posibles para la desestabilización del régimen autoritario, ésta es la primera y la más persistente<sup>22</sup>. Existen dos formas de regular los conflictos sobre la distribución del poder: el gobierno personal y el gobierno de las normas impersonales. Como sistema de poder, el franquismo era un híbrido, pero el gobierno de Franco era, en último término, personal y como dictador reinó sobre todos los contendientes al poder. Además, todos los jugadores sabían que ésta era la regla fundamental del juego político español. "Franco era Caudillo de por vida, «por la gracia de Dios». Con el tiempo, ésta llegó a ser la hipótesis dada por sentado que hizo «impensable» su derrocamiento. No obstante, tanto sus fieles como sus oponentes reconocían que el régimen personal de Franco era «excepcional», que su muerte daría al traste con el régimen y que después de Franco habría que establecer un nuevo orden político<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Creo que SCHMITTER fue el primero en hacer hincapié en este aspecto, que posteriormente ha llegado a ser central en los análisis de las transiciones. SCHMITTER, PHILIPPE. «Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal», *Armed Forces and Society*, 2, 1975, pp. 21-22.

<sup>23</sup> Las encuestas de opinión pública y los análisis de la cultura política española claramente indican que la gente tendía a utilizar dos criterios diferentes para valorar ambos regímenes, de manera que las mismas personas que apoyaban a Franco tendían a apoyar la democracia. Por tanto, la gente podía sostener opiniones favorables sobre ambos regímenes simultáneamente. Pienso que PHZEWOHSKI interpreta tales da-

## 2.2. *La trampa de La institucionalización*

Parece que los gobernantes autoritarios se ven obligados a «racionalizar», es decir, a perfeccionar su sistema de gobierno. Esta obligación normalmente toma dos direcciones; el deseo de perpetuarse en el poder, que normalmente toma la forma de la institucionalización y el deseo de ampliar las bases sociales del consentimiento, que normalmente se traduce en intentos de transformar su poder en una autoridad legítima. Incluso sin las divisiones internas dentro de la coalición gobernante, ambas dinámicas tienen el potencial de socavar el gobierno autoritario. En España, ambas dinámicas predominaban evidentemente a lo largo de los sesenta; ambas suponían dilemas especiales para el régimen; ambas preparaban el terreno para la transición. En el caso de los gobernantes personales, su deseo de conservar su poder arbitrario choca con el deseo de controlar el proceso de la sucesión, con su propio interés en proteger su dominio a través de los mecanismos institucionales, con los intereses de sus seguidores de asegurar sus propios beneficios frente a las contingencias del futuro y con los intereses de su personal administrativo de limitar y regular el poder arbitrario. Pero al deseo de los gobernantes y sus socios de dejar todo «atado y bien atado», es decir, de institucionalizar las normas impersonales de manera que garanticen los resultados, normalmente le sale el tiro por la culata. Los sucesores pueden utilizar las reglas para cambiar la naturaleza del juego mientras los «secesionistas» y oponentes pueden utilizar las reglas para derrocar a los que están en el poder. Las fachadas institucionales (constitucionales, electorales, parlamentarias, etc.) de los regímenes autoritarios siempre son algo más que meras fachadas.

Los estudios recientes de historia comparativa (desde el Chile de Pinochet hasta la Unión Soviética de Gorbachov, desde Brasil hasta Corea) muestran que se pueden utilizar las fachadas de una manera muy eficaz para «derrumbar todo el edificio».

---

tos de manera errónea como prueba de la irrelevancia analítica del concepto de legitimidad para explicar los cambios de régimen. Compárese McDOUGALL, PETER; BARNES, SAMUEL TL, y LÓPEZ PINA, ANTONIO, «The Growth of Democratic Legitimacy in Spain», *American Political Science Review*, 80, septiembre 1986, pp. 735-760; LÓPEZ PINTO, RAFAEL, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Madrid, 1982; PHZEWOHSKI, «Carnes of Transition», núm. 6, p. 138.

### 2.3. *Las bases sociales del consenso*

El poder autoritario no se encuentra flotando en el aire. No sólo son las fuerzas armadas quienes lo sostienen, sino también ha de tener bases sociales para no caer. Tales bases son de índole material e ideal y son los intereses materiales e ideales de los seguidores activos los que sostienen a cualquier sistema de dominación y los que le confieren legitimidad. De los otros —los indiferentes, los reprimidos, los silenciados— los gobernantes autoritarios sólo exigen conformidad y el consentimiento pasivo<sup>24</sup>. Las bases sociales del franquismo eran muy amplias, tan amplias como los intereses ideales y materiales de la España que venció a la otra España en una larga y sangrienta guerra civil. Estas bases sociales fueron ampliadas, radicalmente alteradas y finalmente socavadas por las transformaciones socio-económicas de los años sesenta. Los gobernantes estatales modernos no sólo gobiernan; también han de administrar a las sociedades y dirigir las economías. En la época de la post-guerra, particularmente en los años sesenta, ningún régimen del mundo podría dejar de asumir la tarea del «desarrollo». De hecho, «las dictaduras desarrollistas» brotaron por doquier. Los «milagros» económicos infundieron nueva vida y ayudaron a renovar a las viejas dictaduras como la de Franco. No obstante, la introducción y la aceptación generalizada del criterio moderno y radicalmente nuevo del rendimiento y la eficacia económicos como ejemplo con el que se evalúa a los gobiernos crean dilemas más serios para los regímenes autoritarios que para los democráticos. En las democracias, las crisis económicas provocan frecuentemente la derrota electoral de los que están en el poder y un cambio de partido en el gobierno. Pero las crisis económicas pueden poner

---

<sup>24</sup> A menudo se olvida que el principio de la legitimidad en la teoría de WEBER se refiere primordialmente: al «modo de legitimización de la relación entre el jefe y su personal» y no entre los gobernantes y sus súbditos, de manera que aun cuando «un sistema de dominio puede verse —como frecuentemente ocurre en la práctica— tan completamente protegido... que puede permitirse el lujo de abandonar incluso la pretensión de una declaración de legitimidad», la variación en ese modo de legitimación es «muy importante» para la estructura de dominación. WEBER, MAX, *Economy and Society*, editado por ROTH, G., y WITFICH, C., Berkeley, 1978, p. 214. La mala interpretación de PRZEWORSKI acerca de las intenciones de WEBER le lleva aquí a manifestar que «las explicaciones de las rupturas de régimen en términos de legitimidad son, bien tautológicas, bien falsas». PRZEWORSKI, «Games Of Transition», núm. 6, p. 138.

en peligro la mismísima supervivencia de los regímenes autoritarios. No obstante, el dilema de los autoritarios se basa en el hecho de que el éxito económico *también* puede traer, en último término, la derrota política. La racionalización administrativa del Estado y la modernización de la sociedad que probablemente acompañan al desarrollo económico podrían entrar en conflicto con el régimen político. Si la crisis llega, un Estado racionalizado y una sociedad modernizada tienden a abandonar el régimen esderótico y antieudado <sup>25</sup>.

#### 2.4. *Las bases del discurso de la política*

El poder raras veces se contenta con coaccionar; el poder «seduce» <sup>26</sup>. Quiere a la vez «complacer» y «convencer» y de ahí su obligación de intentar satisfacer por lo menos algunas de las necesidades materiales de los gobernados y, lo que es más importante, la necesidad de disfrazar el uso de la fuerza con el poder del discurso, con racionalizaciones ideológicas de su legitimación. Sin el discurso público, no existe la política, sino sólo la fuerza, el poder bruto. Las bases ideológicas del consenso del franquismo cambiaban con «el espíritu de los tiempos». El fascismo y el catolicismo eran al unísono en un principio las dos fuentes más importantes del poder del discurso del régimen. Ambos justificaron la vía franquista como un «tercer camino», un camino auténticamente español, entre el capitalismo democrático burgués y el comunismo totalitario ateo. Con la derrota del fascismo, sólo quedó el nacional-catolicismo y eso más como una «mentalidad» que como una ideología sistemática <sup>27</sup>. Sin embargo, el *aggiornamento* católico de los años sesenta convirtió a este camino en un callejón sin salida. Poco a poco el régimen empezaba a justificarse como un desvío desarrollista hacia Europa. Esto quería decir que el régimen y la oposición compartían ahora el mismo terreno del

<sup>25</sup> El análisis de la tensión entre la tecnocracia y el Franquismo se desarrolla en CASANOVA, «Modernization and Democratization», pp. 958-973.

<sup>26</sup> La insistencia sobre esto es la contribución más importante del análisis Foucaultiano. Véase FOUCAULT, MICHEL, *Power-Knowledge. Selected Interviews and other Writings, 1972-1977*, Nueva York, 1980, y RABINOW, PIERRE (ed.), *The Foucault Reader*, Nueva York, 1984.

<sup>27</sup> LINZ, JUAN J., «An Authoritarian Regime: The Case of Spain», en ALLIOTT, ERIK A., Y LITTONEN, YRJO (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, 1964.

discurso. El régimen perdió progresivamente las universidades, la Iglesia y la prensa y con ellas tendió a perder no sólo la mayor parte de las batallas ideológicas, sino también el mismo poder del discurso. El *nuevo discurso* de la «democracia orgánica» muestra que el régimen, al igual que otros regímenes autoritarios en el mundo, se vio obligado a fingir propensión a las ideas democráticas<sup>28</sup>. Pero las apariencias del discurso, igual que las institucionales, nunca son meras apariencias. El fingir propensión a las ideas democráticas confirma el poder de estas ideas y deja a los regímenes autoritarios al descubierto frente al poder del discurso de sus oponentes. Al final, ni siquiera los detentadores del poder ni los que más se beneficiaron del régimen podían encontrar palabras convincentes para defender el franquismo después de Franco. Bajo esas circunstancias, como sucedió también en Europa del Este, la pérdida de la creencia en su propio derecho a gobernar, por parte de los gobernantes, fue más importante que cualquier cálculo utilitarista sobre los costes prohibitivos de la represión. Expresado brevemente por Przeworski: «Para pegar tirros, se tiene que creer en a'gO»<sup>29</sup>.

## 2.5. El contexto histórico global

El sistema mundial moderno está restringiendo cada vez más las opciones políticas de los Estados. La autarquía, sea económica o política, ya no es una opción viable para los Estados modernos. Últimamente, el ámbito internacional se hace cada vez más hostil a los regímenes autofltanos<sup>30</sup>. Y no es sólo que parezca que las 1000 gilas anti-democráticas hayan perdido su poder de discurso, al menos en las áreas culturales occidentales. El colapso del sistema soviético de Estados ha socavado uno de los apoyos más importantes de los regímenes autoritarios en la época de la guerra fría. Los dictadores 10-

<sup>28</sup> Sobre «Newspeak» y sus límites, véase GOLDFARB, JEFFREY C'. *Beyond Glasnost. The Post-Totalitarian Mind*, Chicago, 1989.

<sup>29</sup> PRZEWORSKI, *Democracy and Market*. p. 6. Este enunciado y su análisis de la caída del comunismo en términos de la pérdida por parte de los gobernantes de su fe en su propio discurso y, por tanto, en su derecho a gobernar contradice su propia tesis de la irrelevancia del concepto de legitimidad.

<sup>30</sup> DIAMOND, LARRY, y PLATTNER, MARC F. (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, 1993. Esta es una colección representativa de ensayos publicados por primera vez en el *Journal of Democracy*.

cales ya no pueden jugar al juego de alianzas con una de las superpotencias. Los regímenes autoritarios tendrán que depender cada vez más de fuentes autóctonas de legitimación, que significa o nacionalismo o identificaciones culturales-religiosas presentadas como algo diferente y superior a las ideologías occidentales. Por otra parte, el Estado-nación está bajo asedio en todas partes. Los principios de la *razón de Estado*, soberanía nacional, doctrinas de seguridad nacional y la no interferencia en asuntos internos están perdiendo su viejo poder en el discurso. Las organizaciones internacionales (ONU), los mercados mundiales, los medios de comunicación globales, los regímenes religiosos transnacionales (el Islam, el Catolicismo), los movimientos transnacionales de una sociedad civil cada vez más global (los derechos humanos, la ecología, el feminismo, etc.), infringen las fronteras estatales con una facilidad e impunidad cada vez más pronunciadas. En los primeros años sesenta, España empezó a abandonar paulatinamente su autarquía económica y cultural. Los recursos humanos españoles, el capital extranjero y, sobre todo, el turismo europeo cruzaban las fronteras españolas inexorablemente. En su promoción del turismo, que pronto llegó a ser la fuente principal de divisas extranjeras, el régimen había encontrado una manera de explotar comercialmente la «diferencia» de España. A pesar de ello, el mismo éxito del eslogan «Spain is different» ayudó a hacer que España fuera cada vez menos diferente de sus vecinos europeos. En el crepúsculo del régimen hubo un consenso casi unánime sobre la necesidad de unirse a Europa no sólo económica y culturalmente, sino también políticamente. En la práctica, la resistencia tradicional y mayormente católica a la europeización había desaparecido. Después de Franco, la cuestión no era si España debía ser democrática, sino el tipo de democracia y cómo ésta debería implantarse.

### 3. Modelos analíticos de las transiciones

La enumeración de estos cinco factores de acondicionamiento positivo en la caída del franquismo y el surgimiento de la democracia no quiere decir que la elección de la democracia en España estuviera decidida. La única cosa que probablemente estaba determinada era el final del franquismo después de Franco. La meta final de la democracia también fue compartida por suficientes grupos de actores individuales y colectivos como para ser esperanzador el resultado fi-

nal. Pero, ¿cómo llegar desde un punto al otro? ¿Cómo dismantelar el viejo régimen, dar voz institucional a la oposición democrática que ya no podía ser silenciada en las calles, reconocer a los partidos políticos que habían sido la *bête noir* del régimen, reconocer los derechos políticos de los sindicatos y los derechos nacionales de los catalanes y de los vascos a ser culturalmente diferentes y políticamente autónomos, todo esto sin provocar una reacción autoritaria por parte del ejército y del búnker franquista, sin desatar los viejos demonios históricos de la primera y de la segunda República española y de todas las guerras civiles de la España contemporánea? En resumen, ¿cómo atravesar la transición sin guía y cómo construir una democracia viable y duradera sin instrucciones o preparación previas? Desde esta perspectiva, la democracia sería el resultado parcialmente intencionado pero siempre incierto de una serie de elecciones y respuestas e interacciones acumuladas entre los actores claves, todos obligados a actuar en un contexto estratégico de la máxima incertidumbre.

Este es el escenario que ha sido tan bien captado por la nueva y floreciente bibliografía sobre las «transiciones». Al concentrarse en la dinámica y la lógica formal de las transiciones de un régimen a otro y en las opciones abiertas que tienen los actores, y particularmente las élites, en esta situación pasajera y «anormal» en la que ya no son válidas las viejas reglas y las nuevas todavía no han cobrado vigencia, esta bibliografía ha abandonado conscientemente la tendencia previa de hacer demasiado hincapié en las restricciones estructurales y los determinantes socio-económicos. Pero el péndulo analítico quizá se balanceó demasiado en el sentido contrario de la indeterminación absoluta de la acción social. Esta tendencia fue exacerbada por la adopción de aproximaciones teóricas basadas en los juegos y los modelos estratégicos de acción social destinados a construir escenarios formales carentes de marcos socio-históricos y actores faltos de personalidad; es decir, sin pasado, sin normas y sin identidades y, sin embargo, orientados racionalmente a dar máxima importancia a sus supuestamente bien conocidos intereses individuales y materiales. Desde esa perspectiva, la democracia aparece como un mero «resultado contingente de conflictos»<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> PRZEWORSKI, ADAM, «Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts», en ELSTER, JOHN, y SLAGSTAD, RUNE (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, 1987. Por supuesto, si se toma este enunciado literalmente, es intuitivamente incorrecto. Puesto que los conflictos son tan viejos y ubicuos como la misma sociedad

La teoría de juegos en la política y los modelos estratégicos de acción social son reduccionistas aun bajo condiciones «normales», es decir, cuando ya existe un ámbito de política democrática sistemáticamente estructurado y diferenciado, en el cual las reglas del juego están delimitadas constitucionalmente y en el cual los actores pueden actuar estratégicamente como intérpretes racionales de la utilidad. Dichos modelos son reduccionistas de por sí porque «aislan» los contextos socio-históricos de la acción política por considerarlos analíticamente irrelevantes, es decir, los marcos sociológicos en los cuales tienen lugar los juegos políticos y los contextos cultural-fenomenológicos y comunicativos de significado en los cuales se relacionan los actores<sup>32</sup>. El análisis sólo tiene sentido porque los sociólogos comparten los contextos sociológicos y fenomenológicos con los actores y, por tanto, ellos y sus análisis pueden dar estos contextos por sentado. Pero tal suposición metodológica y estratégica analítica es particularmente inadecuada para los contextos «anormales» de las «transiciones» políticas cuando primero hay que construir la estructura del juego mismo, cuando hay que acordar los papeles y las reglas básicas del juego. Es dentro de tales contextos que hace falta tanto un análisis sociológico como un análisis histórico:

— Un análisis sociológico que haga hincapié primero en los hechos sociales, es decir, aquellos factores que delimitan y estructuran las condiciones de posibilidad de construir algo nuevo; segundo, en las condiciones precontractuales de los contratos sociales; es decir, los significados y las normas compartidos que posibiliten llegar a un acuerdo; y tercero, en un modelo de acción comunicativa resuelto a través del discurso y orientado a alcanzar la comprensión mutua<sup>33</sup>.

Un análisis histórico comparativo que contemple las transiciones no sólo como momentos particulares en la historia de deter-

---

humana, uno esperaría que la democracia surgiese por todas partes y durante todo momento. La respuesta debe ser que lo que quiere decir PRZEWORSKI es democracia «bajo condiciones modernas».

<sup>32</sup> Naturalmente, esto es la crítica fundamental a las teorías de acción desarrolladas en las aproximaciones fenomenológicas, lingüísticas y hermenéuticas. Véase HABERMAS, JÜRGEN, *On the Logic of the Social Sciences*, Cambridge, 1988 y *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, Boston, 1984, pp. 75-141.

<sup>33</sup> Por ejemplo, VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ ha subrayado la importancia del «comportamiento ligado a la tradición o el que sigue las reglas» para un análisis de la transición española. Véase PÉREZ-DÍAZ, VÍCTOR, *The Return Of Civil Society*, Cambridge, 1993.



minados países, sino como momentos comparables e interrelacionados en la historia moderna del mundo. Sólo esta última perspectiva, al tornar en cuenta «los tiempos», puede explicar por qué las «transiciones» tienden a aparecer o más bien «esparcirse» en olas. Significa que la simultaneidad y las cosas que tienen en común diversas transiciones en diferentes partes del mundo hacen que sean contemporáneas y correlativas unas con otras y, por tanto, comparables y sin embargo distinguibles de aquellas que acontecían en oleadas previas<sup>34</sup>.

#### 4. Los rasgos notables de la transición española

Lo que pretendo hacer en lo que sigue no es reconstruir la bien conocida historia de la transición española, sino sólo señalar aquellos rasgos que son «notables» en el doble sentido de ser característicamente peculiares a la transición española y, sin embargo, válidos desde el punto de vista comparativo en la medida que ilustran las tareas comunes a todas las transiciones. Przeworski ha diferenciado cuatro tareas comunes: «desvinculación», «constitución», «control civil del ejército» y «reforma económica»<sup>35</sup>. A éstas se podría añadir una quinta, el «convertir en rutinarias a las instituciones democráticas». Quizás con más claridad que en otras partes, en España estas cinco tareas aparecen como momentos separados y consecutivos. Aquí la historia misma facilita las tareas del analista de separar los componentes del proceso. En la siguiente presentación, sin embargo, sólo quiero analizar las dos primeras tareas porque considero que no sólo son las que verdaderamente suscitan interés, sino también porque son las que son fundamentales y determinantes de la feliz consolidación de la democracia en España.

---

<sup>34</sup> Compárese HUNTINGTON, SAMUEL P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norrnan, 1991; HISTOW, DANKWART, «Democracy: A Global Revolution», *Foreign Affairs*, otoño 1990. Los conceptos de difusión y efectos de demostración son centrales para el análisis de DI PALMA en *To Craft Democracies*.

<sup>35</sup> PHZEWOHSKI, «Games of Transition». PRZEWORSKI utiliza el término «institucionalización de los conflictos económicos», mientras yo prefiero considerar esa tarea como «reforma económica».

#### 4.1. Desvinculación de lo viejo y transición hacia lo nuevo

Los caminos de salida de los regímenes autoritarios son muy variados y diversos, aunque en términos analíticos todos pueden clasificarse en tres grupos principales: desde arriba, desde abajo y desde fuera, con toda clase de subgrupos y combinaciones entre ellos<sup>36</sup>. El caso español, al menos en cuanto a la «desvinculación» se refiere, pertenece claramente al grupo «desde arriba». Puesto que generalmente se ha considerado a la transición como positiva, tanto los grupos «de arriba» como los «de abajo» quieren atribuirse el mérito. Y, políticamente, ambos pueden compartir el mérito por igual por el éxito de la transición española. No obstante, en términos analíticos, es posible resolver todo el debate sobre si era una *reforma pactada* o una *ruptura pactada* si se reconoce que la primera fase de la transición tuvo dos momentos analítica y cronológicamente separados.

El primer momento, la desvinculación del régimen franquista, tuvo lugar en forma de un pacto negociado entre las fuerzas franquistas y, lo que es más importante aún, como una reforma legal-constitucional desde arriba<sup>37</sup>. Dicho de forma exacta, fue la reforma legal-constitucional la que trajo consigo la verdadera *ruptura* con el viejo orden. El proceso duró aproximadamente desde el nombramiento de Suárez como Presidente del Gobierno en julio de 1976 hasta la ratificación de la Ley de Reforma Política por consulta popular el 15 de diciembre de 1976. Formalmente, esta ley «fundamental» era una enmienda sustitutoria que abolió la «constitución» franquista<sup>38</sup>. Es

---

<sup>36</sup> STEPAN, ALFRED, «Paths of Hedemocratization: Theoretical and Comparative Perspectives», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transitions: Comparative Perspectives*, pp. 64-84.

<sup>37</sup> Este proceso de negociación interna dentro del régimen está muy bien tratado en SIAHE, *The Making Of DemOcracy*.

<sup>38</sup> Junto con otros textos sobre la transición, el texto de la Ley de Reforma Política es reproducido en COTAHELO. CAHL SCHMITT ha argumentado que deshacerse de una constitución a través de enmiendas era lógica o políticamente imposible y que tal procedimiento sólo era posible si la vieja constitución estaba ya *politicamente* muerta. Mi argumento de que la diferenciación entre el Estado y el régimen político hace que tal procedimiento sea viable es análogo en el sentido de que ayuda a explicar la crisis, si no la muerte, del régimen político. Véase SCHMITT, CARL, *Verfassungslehre*, Munich, 1928, p. 102. Para un análisis de los dilemas y ficciones de las revoluciones «legales» y «constitucionales» en Europa del Este, véase AHATO ANDREW, «Dilemmas Arising from the Power to Create Constitutions in Eastern Europe», *CarrOzo Law lle-vielJ*, vol. 14, nums. 3-4, enero 1993, pp. 661-690.

un asunto casi tautológico que tal proceso sólo pudiera tener lugar desde arriba. La oposición democrática, ya formalmente unida en *Coordinación Democrática*, no se interesaba ni en reconocer la legalidad franquista ni tampoco estaba en posición de negociar esta ruptura. Por esta misma razón, los líderes de la oposición pidieron un boicot formal, aunque algo tibio, del referéndum <sup>39</sup>. Sin duda, la presión constante desde abajo había forzado a los reformadores a agilizar el proceso. Ambas partes mantuvieron comunicaciones frecuentes que ayudaron a edificar una confianza mutua. Pero hasta ese momento no había ninguna negociación propiamente dicha entre el régimen y la oposición. La transición española es un caso único, históricamente el primero, en el que los que ostentaban el mayor poder --el Rey Juan Carlos., el Primer Ministro Adolfo Suárez y el Presidente de las Cortes y del Consejo del Reino Torcuato Fernández Miranda-- utilizaron el poder institucional de sus cargos y su influencia personal y habilidades para anular el régimen. Una vez aprobada la enmienda constitucional por las llamadas *Cortes harakiri* y ratificada por referéndum, la *ruptura* --la desvinculación del viejo régimen-- fue consumada *de jure*. Lo que los que detentaban el poder no podían realizar solos sin la ayuda de la oposición democrática era la transición a un orden democrático. Esta segunda fase, la transición a la democracia, duró desde la primera reunión oficial entre Suárez y el comité negociador de la oposición democrática el 23 de diciembre de 1976, ocho días después del referéndum, hasta las elecciones generales de las Cortes democráticas del 15 de junio de 1977, que iban a funcionar como una asamblea constituyente. Esta fue la fase de negociación real entre el gobierno y la oposición. Todas las decisiones importantes para asegurar que las elecciones fuesen realmente libres y generales --la abolición de las organizaciones del movimiento, organización de monopolio, la libertad de expresión y asociación, la legalización de los partidos políticos, la elección del siste-

---

<sup>39</sup> La llamada a un boicot del referéndum sólo era tibia precisamente porque los líderes de la oposición habían comenzado a darse cuenta de que lo que habían tachado de imposible --es decir, una transición a la democracia a través de una reforma desde arriba-- realmente estaba teniendo lugar. Véase SHARE, *Making of Democracy*, pp. 98-101. En todo caso, la ratificación del plebiscito fue demoledora: el 78 por 100 del electorado participó, del cual el 94 por 100 votó en favor del proyecto de reforma. Hecuérdcllse las tres fuentes distintas de abstenciones y votos negativos: la oposición democrática, los nacionalistas vascos y la derecha franquista.

ma electoral- se hicieron a través de negociaciones. Así, 10 que es peculiar al caso español es que los momentos de desvinculación del régimen autoritario y la transición hacia la democracia están formal y cronológicamente diferenciados. En la mayoría de las transiciones, incluso aquellas que más se parecen a la española, tales como las «negociaciones de mesa redonda» de Polonia y Hungría o la larga y confusa «transición a través de la transacción» de Brasil, o la vía constitucionalmente restringida del Chile de Pinochet, es casi imposible diferenciar ambos momentos.

Una transición legal, desde arriba negociada, requiere algunas condiciones materiales y eficaces. Lógicamente, la condición material mínima para una transición legal desde arriba es que haya un régimen autoritario con algún tipo de estructura legal-racional o fachada constitucional. La mayoría de las dictaduras militares son «situaciones autoritarias» o *regímenes de excepción* que no cumplen esta condición 40. En Iberoamérica, sólo Chile, Brasil, en menor medida, y los regímenes civiles autoritarios de México y Cuba se acercaban a esta condición. Además, cuanto mayor sea la institucionalización, mayor será la posibilidad de que el régimen no pueda ser derrocado desde abajo y el único camino viable será el de una desvinculación legal negociada. De hecho, cuanto más legalmente «atado y bien atado» esté el nudo autoritario, más tendrán que ayudar los propios gobernantes a desatarlo también legalmente.

Con respecto a eso, la voluntad de los gobernantes de desempeñar este papel es una condición necesaria. Sin embargo, esta voluntad es probable que se materialice y conduzca a una transición negociada sólo si existe alguna diferenciación legal racional mínima entre el Estado y el régimen, de manera que los actores estatales con sus identidades y papeles puedan diferenciarse de los de los actores del régimen. Los dos casos iberoamericanos, Cuba y México, que hasta ahora han resistido con éxito el camino de desvinculación del gobierno autoritario, junto con los tres casos de Europa del Este, la Unión Soviética, Yugoslavia y Alemania Oriental, en los cuales la desvinculación les llevó no sólo a la disolución del régimen, sino también al colapso del Estado, parecen confirmar este principio. En Cuba

---

<sup>40</sup> Para el concepto de una «situación autoritaria», véase LINZ, JUAN J., «The Future Of an Authoritarian Situation Or the Institutionalization Of an Authoritarian Regime», en STEPAN, ALFHED (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Futures*, New Haven, 1973, pp. 233-254.

## *Las enseñanzas de la transición democrática en España*

y México, la casi total identificación entre el Estado, el Gobierno y el régimen (el partido), que encuentra la institucionalización real y simbólica en el caudillismo de Fidel y en el presidencialismo extremo de México, hace difícil una transición negociada <sup>41</sup>.

Las transiciones fracasadas en Alemania Oriental, Yugoslavia y la Unión Soviética también sirven para confirmar las lecciones de la transición española. En los tres casos, el Estado era una creación del régimen y, por tanto, concomitante con él e incapaz de sobrevivir al colapso del régimen. A pesar de las buenas intenciones y los esfuerzos de Gorbachov, el proyecto de reformar y, desde luego, de democratizar a la Unión Soviética era desde sus comienzos una empresa irrealizable, porque no había ni un Estado-unión diferenciado del régimen soviético que pudiese haber iniciado y negociado la reforma mediante un cambio en su identidad política, ni tampoco emergió una sociedad civil de toda la Unión con la que el Estado soviético pudiera negociar su transformación. La liberalización desde arriba, la *glasnost*, abrió el camino hacia la aparición de tantas sociedades civiles separadas y no relacionadas como repúblicas había. Los pocos y débiles intentos desde arriba por establecer partidos de toda la Unión, movimientos sociales, sindicatos u otras organizaciones de interés fracasaron. El mismísimo ejército soviético fracasó en el desarrollo de una identidad de Estado diferenciada del régimen soviético y, por tanto, no pudo garantizar la transición de la Unión, mientras que el Partido Comunista se fragmentó en tantos comunismos nacionales y *nomenklaturas* como Estados independientes iba a haber. La secesión de Rusia de la Unión selló el destino del Estado imperial <sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Sin embargo, en México, como era el caso en Brasil y Corea del Sur, el proceso de liberalización iniciado desde el despacho de la Presidencia, la dinámica de la competencia electoral y la creciente presión desde abajo probablemente resultarán en algún tipo de transición a través de transacción. Al contrario, en Cuba, dado el compromiso absoluto del *caudillo* hacia el régimen, una transición negociada es prácticamente imposible. El estado de sitio externo y el espectro de una guerra civil, de la revancha contra-revolucionaria y de la intervención imperialista desde el extranjero contribuyeron a incapacitar cualquier separación lateral necesaria para minar el régimen desde dentro, así como cualquier pacto de la oposición necesario para aportar presión desde abajo.

<sup>42</sup> Este camino de desintegración de la Unión Soviética ya fue anticipado por IVÁN DRAKE, el líder de *Rukh*, en su llamada a los demócratas rusos en abril de 1990: «Una Ucrania libre es imposible sin una Rusia libre. La responsabilidad de Rusia es separarse primero de la Unión y ayudar a los demás.» Citado en RYABCHUK, MYKOLA, "Civil Society and National Emancipation. The Ukrainian Case», en RAU, ZBIGNIEW (ed.),

Yugoslavia siguió la misma lógica de desintegración. Pero allí, tras la muerte de Tito, fundador y gobernante personal del Estado comunista, no quedaba un centro desde el cual un Estado-nación serbio hegemónico necesitara primero secesionarse. Por el contrario, el proyecto hegemónico del nacionalismo serbio iba a heredar la Federación yugoslava y resistir las secesiones de las otras naciones. La unificación alemana ilustra el mismo proceso a la inversa y confirma el mismo principio. No existía ningún Estado de Alemania Oriental diferenciado del régimen comunista que hubiera podido encabezar la transición. La estructura estatal de la República Democrática Alemana parecía colapsarse junto con el régimen y la misma base lógica de un Estado-nación germanooriental desapareció. Las «revoluciones» de 1989 hicieron además que el proceso de negociación con el régimen fuera innecesario. La retirada del veto soviético sobre las transformaciones en la región tuvo el mismo efecto que la retirada apresurada del gobierno militar en Argentina, después de fracasar en su intento de negociar una sucesión civil ventajosa. Únicamente Polonia y Hungría continuaron sus caminos independientes ya iniciados, pero los reformadores del régimen ya no podían ni desacelerar el proceso desde arriba ni poner límites a las reformas para que se detuviesen antes de llegar a una democracia plena.

Las peculiaridades de la vía española de desvinculación se vuelven incluso más evidentes al contrastarlas con transiciones similares negociadas desde arriba. Brasil representa un caso típico de transición a través de transacción, es decir, de un proyecto de liberalización desde arriba, iniciado por un régimen autoritario que gozaba de relativo éxito, sin tener importantes presiones desde abajo, cuyo objetivo era en el mejor de los casos una democratización parcial y restrictiva. Los gobernantes militares, sin embargo, demostraron ser incapaces de controlar el proceso completamente y se vieron obligados a negociar una vuelta más rápida a la autoridad civil y un resultado más democrático. Al final, las presiones de una sociedad civil movilizadora que exigía elecciones presidenciales directas y la huida de miembros del partido del régimen a la oposición condujo a la victoria de Tancredo Neves, un político tradicional aceptado por los dos bandos. Su muerte prematura y el ascenso a la presidencia de José

Sarney, un político del régimen, sólo reforzó el peso de la élite política tradicional, ligada a las oligarquías locales que han conseguido persistir a través de los períodos pre-autoritario, autoritario y post-autoritario. Esta continuidad a través de los tres períodos es la característica distintiva del sistema político brasileño. Hubo otras continuidades. Las fuerzas armadas mantuvieron una presencia activa tanto en el gobierno como en el Congreso, particularmente durante la elaboración de la Constitución de 1988. Además, no sólo consiguieron conservar los asuntos militares como su «dominio reservado», exento del control civil, sino también pudieron conservar el poder tutelar sobre la forma de la transición y el contenido de la democracia brasileña <sup>43</sup>.

La transición chilena es la más paradójica de todas las transiciones negociadas y legales. Aquí, el mismo dictador, un gobernante casi absolutista, se vio obligado a presidir la transición a la democracia después de ser derrotado por una oposición unida en un referéndum en 1988, que había sido diseñado no sólo para institucionalizar el régimen autoritario, sino específicamente para perpetuar los poderes dictatoriales de Pinochet por lo menos hasta 1997. Por un lado, su buena voluntad de aceptar los resultados del referéndum, de dejar la presidencia y de aceptar el gobierno constitucional de Derecho, incluso cuando el resultado real era lo opuesto a lo que buscaba cuando su propio régimen elaboraba las reglas, es una clara indicación de la dinámica de una racionalización legal formal. Seguramente confirma la noción de Weber de que el formalismo jurídico permite al sistema legal que opere impersonal y neutralmente, como una máquina técnico-racional. La oposición derrocó al régimen legalmente al explotar la brecha abierta cuando los políticos de línea dura intentaron institucionalizar el régimen a través de una racionalización formal-legal. En este sentido, la democracia en Chile era el resultado contingente, no deseado y no intencionado, de un error estratégico por parte de los gobernantes. Por otra parte, Pinochet estaba dispuesto a presidir la transición precisamente porque podía apropiársela personalmente, es decir, abusar del poder institucional del cargo de

---

<sup>43</sup> Compárese STEPAN, ALFHED, *Re/thinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton, 1988; STEPAN, ALFRED (ed.), *Democratizing Brazil*, Nueva York, 1988; y ITACOPIAN, FRANCES, «The Compromised Consolidation: The Political Class in the Brazilian Transition», en MAINWAHINC, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*, pp. 243-293.

la presidencia, no sólo para garantizar, como en España, que no hubiera ninguna ruptura constitucional con su régimen, sino también para preservar tanto poder como le fuera posible a través de una serie de medidas orientadas a restringir el nuevo orden democrático formal y efectivamente 44.

La democracia en España no era el resultado no intencionado de un proceso de liberalización desde arriba que escapara al control de los gobernantes (Brasil), ni tampoco era el resultado de un proceso de negociación en el cual los gobernantes no podían obtener un trato mejor (Polonia, Hungría), ni tampoco era el resultado no deseado, obstruido, pero inevitable, de un error estratégico por parte de los gobernantes (Chile). En España, como en los demás lugares, el proceso sufría contingencias e incertidumbres, pero la meta final, la democracia, era el resultado deseado, intencionado y promovido de una decisión tomada por los gobernantes, una decisión que contaba con el apoyo y la aprobación del pueblo y que igualaba el proyecto democratizador de la oposición, de manera que se llegó a la democracia a través de un proceso de negociación consensuada. Los gobernantes en este caso no intentaban obstruir el proceso de democratización, ni de restringir el resultado democrático ni formal ni efectivamente, ni de conservar para sí un *dominio reservado*. Los gobernantes del Estado se convirtieron en los garantes del proceso de democratización frente a los intentos de los defensores férreos del régimen de desviarlo.

Quizás más que en ninguna otra parte, la diferenciación entre una administración estatal y un régimen político era la clave de la transición española. En mi opinión, la transición española no era una transición iniciada por el régimen, como ha argumentado Robert Fishman, sino una transición iniciada por el Estado <sup>45</sup>. Fue una de-

---

<sup>44</sup> Ejemplos de estas medidas fueron el nombramiento de defensores del régimen en posiciones claves de la administración, de la legislatura y de la judicatura, la conservación de *dominios reservados* para las fuerzas armadas y la posición de Pinochet como comandante en jefe, la amnistía por delitos políticos cometidos por el régimen y la no responsabilidad por la privatización irregular del patrimonio estatal durante los últimos días del régimen. Compárese DRAKE y JAKSIC, *Democracy in Chile*; y VALENZUELA, J. SAMUEL, «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating Conditions», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democratic Consolidation*. pp. 57-104.

<sup>45</sup> Compárese FISHERMAN, ROBERT, «Rethinking State and Hegemony: Southern Europe's Transition to Democracy», *World Politics*, XLII, 4 de abril de 1990, pp. 422-440; LINZ, «Transición española», p. 453; y CASANOVA, *Modernization and Democratization*, pp. 958-973. Sin embargo, para un contraste, véase también HENRIQUE CAHADOSO,



cisión consciente de los actores estatales de deshacerse del régimen franquista y de adoptar un régimen democrático. En realidad, la transición tuvo unos límites estructurales muy claramente definidos, pero los límites no negociables se derivaron de la estructura del Estado español y no de la identidad política del régimen. En primer lugar, la transición sólo sería factible si tuviera lugar dentro del marco de la ley. No podía haber ninguna ruptura con la legalidad establecida, ni siquiera un gobierno provisional de transición entre los dos regímenes. En segundo lugar, no se podía cambiar la monarquía como la forma del Estado, asegurando así la continuidad en la jefatura del Estado de un régimen a otro. La monarquía se convirtió, por consiguiente, en una de las piezas claves de toda la transición. En tercer lugar, las fuerzas armadas, como garantes de la constitución franquista y como guardianes de la unidad e integridad territorial de España, tendrían que convertirse en los garantes de la transición, de la nueva Constitución democrática y del nuevo Estado democrático. Esta tercera condición *Limitativa* constituyó la mayor paradoja y presentó los dilemas más difíciles de toda la transición, porque mientras que los otros actores del Estado —el Rey, el gobierno de Suárez, el cuerpo administrativo— pudieron despojarse rápidamente de sus identidades franquistas y adoptar nuevas identidades democráticas, para la mayoría de las fuerzas armadas, particularmente dentro de los cargos más altos, que eran franquistas intransigentes, tal cambio de identidad significaría una violación de sus convicciones políticas más arraigadas <sup>40</sup>.

---

FERNANDO, «On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America», en COLLIER, DAVID (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, 1979, pp. 33-57.

<sup>40</sup> Por esa razón, encuentro debatible el argumento de FISIMAN de que la transición española era un régimen iniciado «por abandono», porque las fuerzas armadas, supuestamente los actores estatales por excelencia, no la iniciaron. De hecho, las fuerzas armadas permanecieron como vestigios del régimen anterior hasta bien pasado el comienzo de la transición. Véase PRESTON, *Triumph of Democracy*, y PRESTON PAUL, «Decay, Division and the Defense of Dictatorship: The Military and Politics, 1939-1975», en LANNON, FRANCIS, y PRESTON, PAUL (eds.), *Elites and Power in Twentieth Century Spain*, Oxford, 1990, pp. 203-228; y OLMEDA GÓMEZ, JOSÉ ANTONIO, «The Armed Forces in the Francoist Political System», y BAÑÓN MARTÍNEZ, RAFAEL, «The Spanish Armed Forces During the Period of Political Transition, 1975-1985», en BAÑÓN MARTÍNEZ, RAFAEL, y BAKER, THOMAS M. (eds.), *Armed Forces and Society in Spain Past and Present*, Nueva York, 1988.

Dos principios ayudaron a resolver los dilemas y conflictos a que se enfrentaban los altos cargos militares, el recurso a su papel como guardianes de la Constitución y el recurso a la unidad institucional y a la jerarquía de las fuerzas armadas. El Rey, como jefe de Estado y comandante en jefe de las fuerzas armadas, desempeñó un papel decisivo en la aceptación tibia de ambos principios. Para muchos oficiales, la transferencia de su lealtad personal desde Franco a Juan Carlos facilitó la transferencia de la lealtad formal hacia el nuevo orden constitucional. Para una mayoría más amplia, su devoción profesional al rango jerárquico les ayudó a mantener la disciplina y la obediencia hacia sus superiores, en último término, hacia su comandante en jefe, frente a los llamamientos constantes de sus camaradas rebeldes. Ambas dinámicas resultaron ser decisivas durante los momentos cruciales de la transición: la reunión de Suárez con los altos cargos de las fuerzas armadas (los ministros militares, la Junta de Jefes de Estado Mayor y nueve capitanes generales) el 8 de septiembre de 1976, cuando aceptaron de mala gana el proyecto gubernamental de reformar de manera legal el régimen político, y la noche del 23 de febrero de 1981, cuando oficiales rebeldes ocuparon por la fuerza las Cortes y mantuvieron como rehenes a los poderes ejecutivo y legislativo <sup>47</sup>.

Desde una perspectiva comparativa y analítica, merece la pena hacer hincapié en el hecho de que las fuerzas armadas no impusieron ninguna restricción a la democratización total y que la única restricción sustanciosa que negociaron —a saber, la promesa de Suárez de no legalizar el Partido Comunista de España— fue desatendida por Suárez, causando así la dimisión indignada del ministro de la Marina, Pita Da Veiga, y el consiguiente resentimiento y falta de confianza de los altos cargos militares que se mantuvieron fieles a su parte del acuerdo, aunque siempre albergaron el sentimiento rencoroso de que habían sido traicionados por un político dudoso <sup>48</sup>. Y es verdad

---

<sup>47</sup> Los sentimientos de los militares aparecen muy bien reflejados en el comentario del Almirante Gabriel Pita da Veiga, ministro de la Marina, viejo amigo personal de Franco y perteneciente a los líderes «duros», después de la ratificación de la Ley de Reforma Política por las Cortes: «mi conciencia está tranquila porque las reformas democráticas se llevarán a cabo a través de la legalidad Franquista». En PRESTON, *Triumph Of Democracy*, pp. 101-102.

<sup>48</sup> Este incidente no sólo nubló las relaciones civiles y militares mientras Suárez encabezaba el Gobierno, sino también contribuyó a una atmósfera «golpista» generalizada dentro de las FFAA puesto que, en el fondo, los franquistas podían justificar

que había cierta duplicidad en el papel de doble-negociante que Suárez asumió tan hábilmente. Su oscuridad relativa antes de su sorprendente nombramiento por el Rey para encabezar el gobierno en julio de 1976 facilitó su asombrosa actuación a la hora de llevar a cabo un plan cuyos principios esenciales, e incluso muchos de los detalles, habían sido propuestos por los liberalizadores del régimen, más particularmente por el grupo *Tácito*, a pesar de que siempre se enfrentaban a la resistencia del búnker franquista<sup>49</sup>, Suárez fue capaz de maniobrar mejor que los políticos de línea dura del régimen y que la oposición, porque ambos menospreciaban su lealtad al régimen y a la vez subestimaron su capacidad de llevar a cabo la reforma. La ficción legal de un proceso que tuvo lugar dentro de la legalidad franquista llevó a ambos lados a creer erróneamente que tal estrategia no iba a tener ningún éxito, ni mucho menos conllevar una *ruptura* total con el franquismo y establecer las bases para la constitución de un nuevo orden democrático. De hecho, sólo es posible entender el éxito si se asume que los gobernantes que iniciaron el proceso desde arriba no eran meros liberalizadores que intentaban reformar el régimen autoritario, sino democratizadores disfrazados que intentaron disolverlo.

---

formalmente el que hubieran roto su promesa de lealtad a la Constitución mediante la referencia a la promesa rota de Suárez. Este mismo siempre aparentaba estar sorprendido por la reacción de los militares, afirmando ingenuamente que la eliminación en los estatutos del Partido Comunista de cualquier referencia de lealtad a una potencia extranjera —una eliminación que Suárez mismo negoció con el secretario general del PC Santiago Carrillo— le liberaba de su propia promesa condicional de no legalizar el partido. Véase PRESTON, pp. 114-116; Y MUAL-LEÓN, EUSEBIO, *Communism and Political Change in Spain*, Bloomington, 1983.

<sup>49</sup> *Tácito* fue el pseudónimo de un grupo de políticos católicos que incluía desde reformadores del régimen conservador hasta la oposición semi-leal de los demócratas cristianos, íntimamente vinculados a la organización católica laica y elitista ACNDP —leal a Juan Carlos—, la mayoría de los cuales pertenecían a los cuerpos de élite de la administración estatal (diplomáticos de carrera, letrados del Consejo de Estado y abogados, economistas e ingenieros estatales). Los *Tácitos* formaban el núcleo del primer gobierno de Suárez y el mismo centro del partido de la transición, la *Unión de Centro Democrático*. Véase POWELL, CHARLES T., «The “Tácito” Group and the Transition to Democracy, 1973-1977», en LANNON y PRESTON, *Elites and Power*, pp. 249-268.

#### 4.2. *La constitución de la democracia a través de la negociación consensuada*

Gran parte de los especialistas suponen que las transICiones vía transacción, iniciadas y negociadas desde arriba, tenderán a demostrar mayor continuidad entre los regímenes autoritarios y los democráticos, así como una ruptura democrática menos nítida y mayores problemas en la consolidación democrática, porque impiden futuros cambios democráticos<sup>50</sup>. La transición española no apoya tal suposición. Paradójicamente, el caso más puro de desvinculación desde arriba dentro de la legalidad vigente creó las condiciones más favorables para una *ruptura* clara y para la constitución de una democracia auténticamente *nueva*. De hecho, de todas las transiciones recientes hacia la democracia, la española no es la que se negoció con mayor consenso, sino la que fue establecida más claramente a partir de la celebración, completamente nueva, de elecciones libres y generales a una asamblea con el poder de elaborar una nueva constitución para una nueva democracia.

Si bien no todas las desvinculaciones de los regímenes autoritarios se negocian, todas las transiciones hacia la democracia han de negociarse, al menos implícitamente, para constituir instituciones democráticas duraderas. La transición española ilustra, de una manera paradigmática, cuatro procesos de negociación que contribuyeron conjuntamente a la instauración de la democracia. Hubo, en primer lugar, los dos procesos separados de negociación interna dentro del régimen autoritario y dentro de la oposición. El tercer proceso negoció la transición entre el gobierno y la oposición para establecer las condiciones electorales para la representación política. Y finalmente, hubo la negociación entre las fuerzas políticas representantes de la sociedad para constituir las instituciones democráticas. Desde luego, estos cuatro procesos no son necesarios para una transición de éxito, pero cuanto más se den, al menos implícitamente, mayores serán las probabilidades de consolidación democrática.

---

<sup>50</sup> Esta suposición se ha derivado principalmente de la experiencia brasileña que, en general, no puede aplicarse a España. Compárese SIIAHE y MAINWAHINC, «Transitions Through Interactions»; O'DONNELL, «Transitions, Continuities», y HOGEPIAN, «Compromised Consolidatioll».

El proceso de negociación interna dentro del régimen autoritario fue un acto reflejo de los actores del Estado para autolimitar el poder del Estado mediante la adopción de los principios del constitucionalismo liberal. Sin lugar a dudas, este poder estatal de reflexión se vio animado por las enérgicas reivindicaciones de una sociedad civil movilizada. Pero también era una respuesta a los intereses ideales y materiales de los actores del Estado, de un Rey que realmente quería llegar a ser «el Rey de todos los españoles», de una burocracia estatal interesada en la conservación y a la vez en una mayor racionalización administrativa y fiscal del Estado y de las élites políticas deseosas de cambiar privilegios políticos limitados por el derecho de competir abiertamente por los votos. En definitiva, fue un acto reflejo, basado en una larga historia de intentos fracasados de liberalizar el régimen, de renunciar a una identidad política exclusivista fundada en la victoria en la guerra civil.

Las negociaciones internas dentro de la oposición también se edificaron sobre una larga historia de intentos de prescindir del legado rencoroso de la guerra civil y del franquismo. Aparte de la hendidura básica entre los vencidos y los vencedores, también había rupturas divisorias importantes producidas por la guerra civil interna dentro del lado republicano y las disputas debidas en cuarenta años de franquismo y su historia de conflictos de poder, liberalizaciones fracasadas, y secesiones laterales de las oposiciones semi-leales. Antes de que la oposición democrática pudiese unirse frente al Estado autoritario, primero tuvo que superar su propio miedo. La superación del miedo al Estado, que es la base de un contrato social lockeano, que quiere limitar el poder del Estado, sólo es posible si la sociedad primero supera su propio miedo, es decir, el miedo a la guerra civil, que es la base del contrato social hobbesiano. Los regímenes autoritarios bonapartistas, como el franquismo, o el Chile de Pinochet, perdurarán mientras el miedo a la restauración de las condiciones de guerra civil sea mayor que el miedo al terror estatal<sup>51</sup>. La reconciliación social dentro de una sociedad civil y política es una condición *a priori* para una transición hacia la democracia desde tales regímenes. La unifi-

---

<sup>51</sup> Véase MARTÍNEZ, JAVIER, «Fear of the State, Fear of Society: On the Opposition Protests in Chile», en COHHADI, JUAN E., WEISS FAGEN, PATRICIA, y GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (eds.), *Fear, at the Edge. State Terror and Resistance in Latin America*, Berkeley, 1992, pp. 142-1160; Y el bien titulado, CONSTABLE y VALENZUELA, *A Nation of Enemies*.

cación progresiva de la oposición democrática en la *Asamblea de Cataluña*, en la *Junta Democrática*, en la *Plataforma de Convergencia Democrática* y finalmente en *Coordinación Democrática* demostró que tal proceso de reconciliación civil y política de hecho había tenido lugar<sup>52</sup>. No obstante, este mismo éxito llevó a la oposición democrática a la exigencia ciega de una *ruptura pactada*, la cual no sólo era irrealizable, visto el balance existente de fuerzas, sino también no deseable en términos estratégicos porque el espectro de una ruptura revolucionarla con la legalidad vigente, tal como se desplegaba en Portugal, reavivaba el miedo a la guerra civil y el espectro de un nuevo ciclo de republicanismo y dictadura. Por otra parte, tanto las encuestas de opinión pública como las consultas plebiscitarias y electorales claramente indicaban que no hubo ningún mandato popular para una ruptura revolucionaria de esta índole<sup>53</sup>. Desde ese punto de vista, la aceptación de las limitaciones externas que una transición legal negociada acarrearba podía entenderse no sólo como estratégicamente inevitable, sino también como una autolimitación deseable<sup>54</sup>.

El proceso de las negociaciones entre el gobierno y los dirigentes de la oposición que siguió a la ratificación plebiscitaria de la Ley de Reforma Política ocasionó su reconocimiento mutuo y a la vez la aceptación de que ninguna parte era capaz de establecer la democracia a solas y que, además, como élites autoelegidas ambas carecían de legitimidad democrática y sus pretensiones, por lo tanto, tendrían que ser confirmadas por los resultados electorales. El carácter básico consensual de estas negociaciones para establecer el marco para la riva-

---

<sup>52</sup> Para un análisis del papel crucial de la conversión del Catolicismo a una reconciliación nacional de ese tipo, véase CASANOVA, JOSÉ, «Catolicismo y democratización en España y Polonia», *Historia y Fuente Oral*, núm. 10, 1993; y *Public Religions in the Modern World*, Chicago, 1994.

<sup>53</sup> LÓPEZ PINTOR, *Opinión pública española*; LINZ, JUAN J., et al., *Informe sociológico sobre el cambio político en España (197.5-1981)*, Madrid, 1981; BOTELLA, JOAN, «La cultura en la España democrática», en COTAHELO, *Transición política*, pp. 121-136.

<sup>54</sup> El concepto de auto-limitación fue muy importante en las teorías y proyectos políticos de la oposición democrática en Europa del Este. Véase ARATO, ANDREW, «The Democratic Theory of the Polish Opposition: Normative Intentions and Strategic Ambiguities», *Working Papers of the Helen Kellog Instituto*, Notre Dame, 1984; «Social Theory, Civil Society, and the Transformation of Authoritarian Socialism», en FEHÉR y ARATO, *Crisis and Reform*, pp. 1-26; Y STANISZKIS, JADWIGA, *Poland's Selflimiting Revolution*, Princeton, 1984.

lidad electoral libre ya muestra que hubo una percepción generalizada de que aquéllas no constituían la política normal de distribución de intereses, sino la política especial fundacional de la constitución de la democracia. Sin embargo, lo que hizo posible la naturaleza consensual de estas negociaciones fue el hecho de que a diferencia de «las negociaciones de mesa redonda» de Polonia o Hungría, en las que los perdedores intentaban negociar la desvinculación más favorable, en España no existía la noción de una parte perdedora, exceptuándose aquellos que se hallaban dentro de las minorías extraparlamentarias y anticonstitucionales de la derecha franquista y la izquierda revolucionaria o nacionalista.

De hecho, la búsqueda del consenso, el espíritu del compromiso, la voluntad de prescindir de intereses partidistas de corto plazo en atención a la construcción de un marco duradero de política democrática y la disponibilidad a concertar pactos son algunas de las características más notables de la transición española. Connotaciones semánticas tales como *reconciliación*, *concordia*, *tolerancia*, *acuerdo*, *pacificación*, *convivencia*, aparecen una y otra vez en el discurso político de la transición democrática, en discursos de campaña, así como en debates parlamentarios. La necesidad inmediata de defender una transición aún amenazada por el peligro de un golpe militar y por el terrorismo de la derecha y de la izquierda explica en parte la voluntad de llegar a un compromiso mostrado por la mayoría de las fuerzas políticas. Pero sólo el trasfondo más remoto de la memoria colectiva acerca de la experiencia negativa de la guerra civil y del sistema de exclusión que la siguió puede explicar el hecho de que la política de consenso llegase a ser casi un fin en sí mismo<sup>55</sup>.

De todas las negociaciones y pactos de la transición, el más importante y el que tenía un carácter consensual definitivo fue el pacto constitucional. Por primera vez en la historia española se redactó una constitución que no suponía la imposición de la voluntad de una mayoría vencedora sobre una minoría vencida, sino más bien el resultado de un proceso exigente de la negociación responsable entre las élites políticas representativas.

---

<sup>55</sup> Compárese LINZ, JUAN J., «Religion and Politics in Spain: From Conflict to Consensus Above Cleavage», *Social Compass*, XXVII, 2-3, 1980; DEL AGUILA, RAFAEL, Y MONTERO, RICARDO, *El discurso político de la transición española*, Madrid, 1984; RUIZ GIMÉNEZ, JOAQUÍN, «El papel del consenso en la constitución del Estado democrático», *Sistema*, 38-39, 1980.

Es cierto que el poder constituyente no era totalmente un *pouvoir constituant* dado que tenía que aceptar las tres limitaciones externas mencionadas arriba: la monarquía, la unidad territorial y la integridad del Estado español y la legalidad constitucional de la transición que imposibilitaba una justicia política retroactiva. En este sentido, delimitaban la soberanía del pueblo. Naturalmente, la ficción de un «pueblo soberano» se vio aún más limitada por el hecho de que el pueblo no ejercitaba este poder directamente, sino a través de sus representantes elegidos en un cuerpo legislativo. Además, este cuerpo era un híbrido en el sentido de que actuaba simultáneamente como asamblea constituyente y como una legislatura constituida. Sin embargo, no existen pruebas de que esas limitaciones externas contribuyesen a una *institucionalización perversa* de la democracia ni en la forma ni en el contenido. Al contrario, una vez aceptadas e incorporadas como autolimitaciones, se convirtieron en límites favorables <sup>56</sup>.

Además, creo que pese al carácter híbrido de las primeras Cortes democráticas, las élites políticas representativas y en realidad amplios sectores del pueblo español eran intuitivamente conscientes de la distinción analítica y práctica entre la política normal y la constitucional y actuaron en consecuencia. La delegación de la tarea de redactar la Constitución a un subcomité de siete miembros de la Cámara Baja que representaba los dos partidos principales (DCD y PSOE), los dos partidos minoritarios (PCE y AP), junto con las minorías catalana y vasca, facilitó esta distinción. La publicidad restringida de ese modelo de negociación por las élites se vio compensada por la legitimidad representativa de las élites negociadoras y por el sentido de responsabilidad fundamental que impregnaba sus negociaciones. Fue eso lo que elevó las primeras Cortes democráticas a una asamblea constituyente y el texto constitucional, ratificado por el plebiscito popular, a una «carta magna» fundacional de la nueva democracia española.

---

<sup>56</sup> Sobre el constitucionalismo, la política constitucional y la elaboración de constituciones, véase ELSTER y SLAGSTAD, *Constitutionalism and Democracy*; y ABATO, "Constitutions in Eastern Europe", Para los conceptos de la *institucionalización perversa y virtuosa*, véase VALENZUELA, "Democratic Consolidation", pp. 62-63.



## 5. La consolidación de la democracia

Las primeras dos fases del proceso de democratización, es decir, la transición a través de una doble *ruptura* negociada y legal-constitucional, así como la constitución negociada de las instituciones democráticas, son, en mi opinión, los momentos auténticamente fundacionales y determinantes de la consolidación democrática en España. El éxito de las tres siguientes tareas de la consolidación democrática —la normalización de las instituciones democráticas, el control civil de las fuerzas armadas y la reforma económica— eran tanto el resultado como la confirmación completa de la sólida fundación original.

La rápida normalización de la política electoral democrática en España es aún más sorprendente dada su proscripción durante cuarenta años de gobierno autocrático y los recuerdos imprecisos que quedaban de la política de la Segunda República. Ambos legados imposibilitaban una sencilla restauración de la democracia o del viejo sistema de partidos. En el caso español, esto resultó ser una ventaja, aunque significa que las opciones electorales inciertas, casi impredecibles, de una ciudadanía sin lealtades partidistas ya formadas ni identidades políticas definitivas tendrían un papel crucial y determinante<sup>57</sup>. En tres momentos cruciales de la transición, la *vox populi*, es decir, la opinión públicamente expresada de la ciudadanía, determinó el proceso condicionando las opciones de las élites. La aplastante ratificación plebiscitaria de la Ley de Reforma Política condicionó la transición al otorgar legitimidad democrática a la ficción legal de la reforma constitucional y, lo que es más importante, al gobierno de Suárez, permitiéndose así negociar desde una posición de fuerza con una oposición democrática que ahora se veía obligada a aceptar los términos del proceso de la reforma.

Las elecciones generales fundacionales del 15 de junio de 1977 condicionaron la negociación consensuada de la constitución de la de-

---

<sup>57</sup> Compárese GUNTHER, RICIAHD; SANI, GIACOMO, y SILABAD, GOLDIE, *Seven after Franco. The Making of a Competitive Party System*, Berkeley, 1986; CACIAGLI, MAHLO, *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, 1985; LINZ, JUAN, y MONTEÑO, JOSÉ (eds.), *Crisis y cambio: Electores y partidos en La España de los años ochenta*, Madrid, 1986; y MONTERO, JOSÉ RAMÓN, «Las elecciones legislativas», en COTAHELO, *Transición política*, pp. 243-297.

mocracia mediante la reducción de las más de doscientas opciones electorales a la representación parlamentaria proporcional de dos partidos mayoritarios del centro (UCD) y del centro-izquierda (PSOE), dos partidos minoritarios de la derecha (AP) y de la izquierda (PCE) y los partidos moderados periféricos nacionalistas catalán (PC) y vasco (PNV). El triunfo del partido del gobierno, una coalición centrista de notables del Estado y parientes menores de las «familias» políticas franquistas leales y semi-leales confirmó el éxito del proyecto de reforma de Suárez y a la Unión de Centro Democrático como el partido de la transición; de hecho, cumplió tan bien esta función que, una vez que se había realizado la transición, la unión electoral perdió su razón de ser y se disolvió.<sup>58</sup>

Los resultados de las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 determinaron una vez más el curso de la transición. Con el triunfo decisivo del PSOE, por primera vez en la historia española un partido podía gobernar con mayoría absoluta. Se confirmó el liderazgo indiscutible de Felipe González, se reforzó la disciplina del partido y quedó comprobada la sabiduría de la estrategia electoral de conversión ideológica y adaptación a la realidad electoral española. El proceso de desradicalización del liderazgo del partido para cerrar la brecha con el electorado y con su propia base moderada era el opuesto al que tuvo lugar durante la Segunda República, cuando un liderazgo moderado se dividió y se radicalizó en respuesta a la rivalidad electoral y a la radicalización de sus base.<sup>59</sup>

El PSOE renovado resultó ser ideal para la tarea de la consolidación democrática, particularmente para las tareas todavía pendientes de conseguir el control civil de las fuerzas armadas y de introducir las reformas económicas que ya no podían posponerse más. El temor y los rumores de golpes militares, una constante de la transición, desaparecieron de repente. La larga tradición estatalista y centralista

---

<sup>58</sup> JUNEJUS, CARLOS, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid, 1985; GJNTJER, HICJARD, «El hundimiento de VCD», en LINZ y MONTERO, *Crisis y cambio*.

<sup>59</sup> Compárese MARAVALL, JOSÉ MARÍA, *La política de la transición, 1975-1980*, Madrid, 1981; TEZANOS, JOSÉ FÉLIX, *Sociología del socialismo español*, Madrid, 1983; SJJARE, DONAL), *Jjilemmas o/Social J)emocracy. The Spanish Socialist Workers Party in the 1980s*, Nueva York, 1989; JILLÁ SANTOS, «The Ideological Conversion of the Leaders of the PSOE, 1976-1979», en LANNON y PRESTON, *Elites and Power*, pp. 269-285; Y FISJMAN, HOBERT, *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Ithaca, 1990.

del PSOE, su fuerza electoral en todas las regiones de España, incluso en Cataluña y Euskadi, el liderazgo decisivo y responsable adoptado por el nuevo gobierno, su disciplina de partido y la firmeza con que exigió sacrificios por parte de todos, especialmente de la clase obrera, calmaron las preocupaciones militares en torno a la transición, y, sobre todo, en torno a la unidad y la integridad territorial de España. La política militar del PSOE combinó la firmeza en afirmar el control civil con una distribución generosa del presupuesto, el fomento enérgico de las industrias militares y un plan realista de modernización de las fuerzas armadas y de integración en el sistema de defensa occidental <sup>60</sup>.

Habiendo aprendido de los errores del socialismo francés, una vez en el poder el PSOE abandonó su programa socialista e introdujo un programa de reestructuración radical para tratar la desatendida crisis económica, que ya llevaba diez años, y para preparar la economía española para su integración en la Comunidad Europea. Enfrentados con cifras peligrosamente altas de desempleo (más del 20 por 100) y con desacuerdos en las filas de su propio partido y en su sindicato (UGT), el gobierno se mantuvo firme en sus programas de estabilización, privatización y reconversión industrial, explicando que no quedaba otra alternativa responsable, que si no lo hacía la izquierda lo haría la derecha, con menos equidad y con más dolor, particularmente para la clase obrera, y que la tarea de gobernar exigía que se reemplazase una ética de principios ideológicos por una ética de la responsabilidad. El electorado, incluso los parados que tendían a votar a los socialistas en la misma proporción que el resto de la población, parecía creer el mensaje de que no existía alternativa y dieron el poder a los socialistas una y otra vez. Con el mismo sentimiento de vocación y también con un aire ascético y tecnócrata similar, llevaron a la administración un discurso que había sido introducido por los tecnócratas del Opus Dei veinte años antes: el discurso de la modernización, la racionalización de la administración estatal y del ca-

---

<sup>60</sup> Compárese AGÜERO, FELIPE, «Democracia en España y supremacía civil», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 44, 1988, Y «The Military and the Limits to Democratization in South America», en MAINWARING, O'DONNELL y VALENZUELA, *Democmtic ConsolidaÚon*, pp. 153-198; PAYNE, STANLEY, «Modernization of the Armed Forces», en PAYNE STANLEY (ed.), *The Politics of Democmtic Spain*, Chicago, 1986.

pitalismo español y la integración de España en la alianza capitalista de Europa Occidental.

## 6. Conclusión

Los intentos para comprender y explicar el resurgimiento contemporáneo y casi global de la democracia han reabierto viejas discusiones analíticas sobre las condiciones sociales, las normas y las culturas políticas y las formas institucionales que mejor ayudan a explicar la aparición y la subsistencia de la democracia<sup>61</sup>. La bibliografía sobre las transiciones ha subrayado correctamente la distinción entre la transición y la consolidación, al insistir en que las transiciones tenían una dinámica propia que debería ser analizada aparte. Es desde esta perspectiva que puede entenderse el énfasis casi exclusivo en «la variable de la élite», las opciones que tornan las élites, sus juegos estratégicos, sus habilidades en el oficio, sus pactos y negociaciones<sup>62</sup>. Pero cuando acaban las transiciones y los ternas analíticos sobre la consolidación llegan a ser prioritarios, vuelven también viejos asuntos como las condiciones materiales y los determinantes socio-económicos, las instituciones virtuosas y sus normas eficaces, la cultura cívica y los valores democráticos.

¿Cuáles son las lecciones analíticas de la transición española por lo que a eso respecta? ¿Cuál de los cuatro enfoques analíticos rivales encuentra confirmación en el caso español? La respuesta evidente es que se confirman los cuatro. De hecho, la transición española tuvo

---

<sup>61</sup> Compárese MARTIN LIPSET, SEYMOUR, «The Social Hequisites Of Democracy Revisited», *American Sociological Review*, vol. 59, núm. 1, febrero 1994, pp. 1-22; STEINBENS, JOHN D., «Capitalist Oevelopment and Democracy Empirical Research on the Social Origins Of Democracy», en Copp, D., HAMPTON, I., y HOEMER, I., *The Idea Of Democracy*, Cambridge, 1993, pp. 409-447; OIAMOND, LAHMY (ed.), *Political Culture anri Democracy in Jveveloping Countries*, Boulder, 1993; OIAMOND, LAHMY, y LINZ, JUAN I., «Introduction to Politics, Society and Democracy in Latin America», en OIAMOND, LINZ y LIPSET, *Democracy in Jve/oping Countries. Latin America*, pp. 1-58; LINZ, JUAN J., «Legitimacy Of Democracy and the Socioeconomic System», en OOCAN, MATTEI (ed.), *Comparing Pluralist Democracies*, Boulder, 1988, pp. 65-113; LINZ, JUAN I., «The Perils Of Presidentialism», y «The Virtues of Parliamentarism», en OIAMOND y PLATTNER, *Global Resurgence Of Democracy*.

<sup>62</sup> HICLEY, JOHN, y BUHTON, MICHAEL G., «The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns», *American Sociological Review*, vol. 54, febrero 1989, pp. 17-32.

tanto éxito precisamente porque los cuatro factores favorables estaban presentes: condiciones *materiales* favorables, actores políticos *eficaces* (individuales y colectivos), *formas* institucionales y procesales virtuosas y un «telos» o *metafinal* claramente basada en normas. El problema analítico comienza cuando se intenta aislar a cualquiera de estos factores como la variable verdaderamente independiente, el determinante de «última instancia». Especialmente, la búsqueda de un indicador operativo sencillo que sirva como la *única* «explicación» universal y general, sea «renta per cápita», «acuerdo entre las élites», el «parlamentarismo»), alguna «norma cívica», etc., parece ser inútil y, sin embargo, está por lo visto condicionada por la formación profesional de científicos sociales empírico-analíticos para quienes esos modelos explicativos son un prejuicio metodológico-profesional ya arraigado. Aquí quizá sería prudente recordar la premisa de Weber de que la historia, y en particular los procesos modernos de la democratización, son fenómenos demasiado complejos como para ser reducidos a modelos sencillos y elegantes, y tener siempre presente que los modelos *analíticos* son precisamente eso, modelos válidos para el análisis pero no fuerzas reales en la historia.

Además, como la enumeración de esos cuatro factores sugiere, tal vez convenga también regresar al marco aristotélico tradicional, de sentido común, que contempla a los cuatro factores -material, eficaz, formal y «telos»- no como variables independientes, sino más bien como cuatro momentos interrelacionados o componentes causales del todo analítico. Ese marco puede ser menos científico, pero parece ser más útil para una compensación de la compleja realidad socio-histórica. Además, está más de acuerdo con la idea de que la democracia moderna no puede entenderse fuera de su contexto, que pese a la relevancia *analítica* de las teorías puramente procesales sobre la democracia, los procedimientos o reglas democráticas no tendrán sentido o no funcionarán a no ser que los actores acepten (o al menos no se opongan) a los principios que justifican esas reglas. Sin preámbulos basados en normas ni declaraciones de los derechos humanos, las reglas y procedimientos democráticos sencillamente no tienen sentido. Naturalmente, declaraciones tales como «todos los hombres (y mujeres) son creados iguales» o «cada individuo tiene el derecho inalienable a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad» no son verdaderos empíricamente. Sin embargo, esto no quiere decir que sean simplemente «ficciones» útiles. Más bien deben entenderse

corno el «telos», corno la meta final de la democracia que justifica las reglas. Sólo entonces puede la democracia llegar a ser un fin en sí mismo.

Las instituciones democráticas modernas, además, frente a las antiguas, también son incomprensibles y es difícil que surjan sin una mínima diferenciación estructural entre mercados y Estados y sin una racionalización o institucionalización formal legal mínima del principio del «imperio de la ley» que la acompaña. Es «el imperio de la ley», por supuesto, lo que protege no sólo los derechos individuales, sino también la diferenciación mínima entre Estados y gobiernos, sin la cual los regímenes democráticos no pueden funcionar. En otras palabras, «bajo condiciones modernas», la democracia ha de entenderse corno parte del todo interrelacionado de la modernidad. No basta que las teorías de los juegos o las teorías de procedimientos mínimos digan que, por supuesto, dan por sentado esas «condiciones modernas» mínimas, porque es precisamente donde no se dan tales condiciones modernas donde la democracia puede llegar a ser un «juego imposible», incluso cuando otras condiciones materiales socio-económicas parecen estar en su lugar apropiado<sup>63</sup>.

Un ejemplo final de la historia española podría clarificar lo anterior. Los teóricos de la élite argumentan que el acuerdo entre las élites que condujo al pacto constitucional es el mejor indicador para predecir la consolidación de la democracia en España<sup>64</sup>. De hecho, los acuerdos entre las élites, cuando no se trata simplemente de los pactos exclusivos entre caballeros, sino de acuerdos inclusivos, resultan ser buenos indicadores de la consolidación democrática<sup>65</sup>. No

<sup>63</sup> En mi opinión, ésta es la clave de la historia de la involución en la Argentina moderna: la insuficiente diferenciación y racionalización legal de un Estado autónomo y la colonización subsiguiente del Estado por las fuerzas civiles, políticas y armadas.

<sup>64</sup> GUNTHER, RICHAUD, «The Very Mode! of the Modern Elite Settlement», en HIGLEY, TOBIN, y GUNTHER, RICHAUD (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, 1992.

<sup>65</sup> Compárese BIRTON, MICHAEL G., y HIGLEY, TOBIN, «Elite Settlements», *American Sociological Review*, 52, 1987, pp. 295-307; WILDE, ALEXANDER, «Conversations Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia», en LINZ, TUAN 1, y STEPAN, ALFRED (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, 1978; LYNN KARL, TERRY, «Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela», en O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, pp. 196-219; HIGLEY y GUNTHER, *Elites and Democratic Consolidation*.

obstante, esto sólo sirve para suscitar la verdadera pregunta socio-histórica: «¿Cuáles son las condiciones posibles para los acuerdos entre las élites aquí y ahora?»; es decir, ¿qué es lo que explica que las élites españolas estuvieran *consensualmente unidas* y fueran capaces de llegar a un acuerdo en los años sesenta y, sin embargo, estuvieran *desunidas* y fueran incapaces de llegar a un acuerdo incluso a pesar de la tragedia inminente en los años treinta? Para encontrar una respuesta tenemos que recurrir a los contextos socio-históricos y fenomenológicos del comportamiento de las élites: a las estructuras socioeconómicas y sistemas de estratificación radicalmente diferentes, al diferente grado de «estatalidad» del Estado español, a la cultura política radicalmente diferente (en los años treinta las dos ideologías competidoras principales, el catolicismo y el socialismo, tenían como mucho una visión instrumental de la democracia, mientras que en los años setenta la democracia era una meta casi universal, que no tenía que competir con las ideologías anti-democráticas) y al contexto internacional y *Zeitgeist* mundial-histórico muy diferentes. Es cierto que ni el desmoronamiento de la democracia en los años treinta ni la consolidación de la democracia en los años setenta eran absolutamente inevitables <sup>66</sup>, pero dadas las circunstancias -los diferentes contextos socio-históricos y fenomenológicos de acción- las diferentes opciones adoptadas por los actores son comprensibles y, por tanto, los diferentes resultados eran predecibles.

Afortunadamente, para que la democracia nazca o para que se consolide, no es necesario que los cuatro factores de los que hemos hablado están desarrollados tan favorablemente como lo estuvieron en España. Precisamente porque la democracia constituye parte de un todo moderno interrelacionado, puede ser fomentada por cualquiera de los cuatro factores. Una vez introducidos, los mercados capitalistas exigen un Estado de Derecho para funcionar adecuadamente. La formación del Estado tiene su propia lógica de racionalización legal. En el «pueblo global» de hoy en día la idea de los derechos humanos universales se extiende rápidamente, incluso hasta los lugares más lejanos e inhóspitos. Una vez difundidas y trasplantadas, las constituciones e instituciones democráticas tienen un carácter virtuoso y flexible que resiste su completa supresión. Sobre todo, los acto-

---

<sup>66</sup> LINZ, JUAN J., «From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain», en LINZ y STEPAN, *Breakdown of Democratic Regimes. Europe*, pp. 142-215.

res sociales y políticos son capaces de aprender, a través de su propio pasado de éxitos y fracasos y del de otros, a equilibrar y compensar las condiciones ausentes. Así, podemos responder a la pregunta de Huntington con cierta confianza o al menos con un optimismo cauto: Sí, es probable que más países adopten la democracia y no es probable que la tercera ola actual sea la última <sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P., «Will More Countries Become Democratic?», *Political Science Quarterly*, XCIX, 2, verano 1984, pp. 193-218 y *The Third Wave*.