
Riesgo político y consolidación democrática: una reinterpretación del caso español (1975-1985) *

Gerard Alexander

Este artículo ofrece una reinterpretación de la transición y consolidación democráticas de España y propone, partiendo de ella, una modificación de las expectativas sobre las transiciones y consolidaciones democráticas pacíficas en otros países, señaladamente los de la Tercera Ola. Se corrigen las interpretaciones clásicas del caso español mediante un análisis de las preferencias de régimen de varios líderes políticos del último período del franquismo. Los datos sobre estas preferencias, obtenidos a partir de una serie de entrevistas realizadas a mediados de la década de los noventa, se analizan en base al modelo de costes de tolerancia/represión de la oposición. Se concluye que, si bien similares condiciones para la transición se dan en muchos países, el caso de España fue único por las motivaciones y creencias de los líderes políticos del régimen que la promovieron. La fuerte disminución en los costes de tolerancia que percibían explica su compromiso con la democracia a largo plazo, lo que a su vez da cuenta de la rápida y singular consolidación democrática española.

Palabras clave: Transición democrática, consolidación democrática, elección racional, costes de tolerancia/represión.

* Entre las personas que contribuyeron a esta investigación quiero expresar mi agradecimiento, en particular, a Charles Tilly, Josep M. Colomer, Edward Malcfakis, Patricia Zahniser, Jane Alexander y María Jesús Pablo de la Comisión Fulbright en Madrid, así como a un evaluador anónimo. Esta investigación ha sido posible por el apoyo del programa Fulbright y del Program for Cultural Cooperation Between Spain's Ministry of Culture, Education, and Sports and U.S. Universities. Cuatro personas contribuyeron generosamente al diseño de las entrevistas: Robert Fishman, Manuel Gómez-Reino de DATA, S. A., Michael Mann, en aquel entonces profesor visitante en el Instituto Juan March, y José Ramón Montero.

Traducción de Eduard Bonet.

1. INTRODUCCIÓN

Aunque el desplome del comunismo a lo largo de Europa Oriental y Rusia puso en marcha la democratización más conocida de la segunda mitad del siglo xx, el cambio de régimen en España en 1976 sigue siendo un punto de referencia para muchos politólogos. Le otorgan una talla única Di Palma, Higley y Gunther, Gunther, Diamandouros y Puhle, y Linz y Stepan, entre otros. En palabras de este último, «hay un consenso creciente de que la transición española es en muchos aspectos el caso paradigmático para el estudio de la transición democrática pactada y de la consolidación democrática rápida, tanto como la República de Weimar llegó a ser el caso paradigmático para el estudio del derrumbamiento de la quiebra democrática»¹. Pero no es ni mucho menos evidente cuáles son las lecciones del caso de España para las democracias más recientes. En otras palabras, lo que este caso enseñe es algo que debe ser examinado atentamente; y esto nos mostrará aquello que cabe esperar que ocurra, razonablemente, en América Latina, en Europa del Este y en otros países.

Una cuestión un tanto desconcertante hace que este asunto sea ahora más urgente: la *transición* española ha sido generalmente “imitada” —inició lo que Huntington llamó la «Tercera Ola» de democratizaciones—, pero su rápida *consolidación* (de la que por lo general se acepta que tuvo lugar en los cinco primeros años de la transición) contrasta claramente con la incertidumbre que se cierne sobre muchos de los últimos casos de la Tercera Ola tras más de una década de democracia. Esto es especialmente evidente en países como Rusia, Ucrania, Ecuador, Perú, Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Colombia, Rumania y Haití; pero también es cierto que muchas otras democracias se han estabilizado, y han superado incluso el criterio de Huntington —dos alternancias electorales desde la democratización—, aunque no puedan considerarse consolidadas hasta el punto en que lo estaba España en 1981-1982².

En años pasados, las discusiones de las “lecciones” ofrecidas por la España posfranquista giraban en torno a si eran razonables las expectativas sobre las *transiciones* (especialmente las pacíficas) en otros países. Más recientemente, la misma cuestión ha sido reformulada en términos de la consolidación relativamente rápida y completa de España. Caricaturizando en cierto modo, las lecciones respecto a la transición y la consolidación son representadas a menudo, explícita o implícitamente, como “optimistas”

1. Linz, Juan, y Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press: 87; Di Palma, Giuseppe, 1990, *To Craft Democracy*. Berkeley: University of California Press: 6. Entre muchos otros artículos, véanse Baloyra, Enrique, 1981. «La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina: problemas teóricos y bases de comparación», en Julián Santamaría (ed.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid: CJS; Wiarda, Howard, 1987, «The Significance for Latin America of the Spanish Transition», en Robert Clark y Michael Haltzel (eds.), *Spain in the 1980s*. Cambridge: Ballinger.

2. Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press: 266-7.

o “pesimistas”, según se considere la reproducibilidad del resultado español. Las aproximaciones optimistas asumen una amplia reproducibilidad porque se atribuye influencia causal a factores que ya están presentes en otras regiones o que, plausiblemente, podrían llegar a estarlo, incluso por medio de la imitación deliberada o *elite crafting*.

Las teorías “optimistas” predominantes acentúan los liderazgos prudentes (como los del Rey Juan Carlos, Adolfo Suárez y Felipe González)³, el diseño institucional (especialmente, las virtudes del parlamentarismo)⁴, y los pactos⁵ y el apoyo de actores internacionales pro-democráticos gubernamentales y no gubernamentales, como la Internacional Socialista⁶. Este énfasis en la influencia causal de los líderes políticos implica una gran reproducibilidad del éxito español, puesto que es mucho más plausible que las élites políticas evolucionen o se adapten rápidamente, que cambiar a sociedades enteras.

Las teorías del “aprendizaje democrático” sostienen dos explicaciones para esta evolución del comportamiento y de las creencias de los líderes. Primera, numerosos líderes pueden sentirse inspirados para realizar una política constructiva a partir del ejemplo del éxito en otros países como España. En segundo lugar, Paloma Aguilar, reflejando una propuesta más general de Nancy Bermeo, argumenta que los líderes pueden aprender a evitar su propio comportamiento pasado mediante el análisis de la quiebra democrática previa de su país. De acuerdo con ello, una historia de autoritarismo puede contribuir realmente al éxito democrático⁷. Las posibles constricciones estructurales son reducidas de esta manera al mínimo: se ve a las élites con capacidad para vencer la larga tradición autoritaria española y los privilegios sociales e institucionales, y así como al deterioro económico, el desempleo creciente, el crimen y el terrorismo, todos los cuales acompañaron los primeros años de la transición. Esto sugiere que las condiciones

3. Powell, Charles, 1991, *El piloto del cambio: el Rey, la monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona: Planeta; Linz, Juan, y Alfred Stepan, 1989, «Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction», en Robert Pastor (ed.), *Democracy in the Americas*. New York: Holmes and Meier; Linz, Juan, 1993, «Innovative Leadership in the Transition to Democracy and a New Democracy: The Case of Spain», en Gabriel Sheffer (ed.), *Innovative Leadership in International Politics*. Albany: State University of New York Press.

4. Linz, Juan, y Arturo Valenzuela (eds.), 1994, *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

5. Gunther, Richard, 1992, «The Very Model of the Modern Elite Settlement», en John Higley y R. Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press; Gunther, Richard, y Roger A. Blough, 1981, «Religious Conflict and Consensus: A Tale of Two Constitutions», *World Affairs*, 143; Di Palma, *To Craft Democracies*.

6. Pridham, Geoffrey (ed.), 1991, *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*. Leicester: Leicester University Press.

7. Aguilar, Paloma, 1995, *La memoria histórica de la Guerra Civil Española (1936-1939): un proceso de aprendizaje político*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales; Bermeo, Nancy, 1992, «Democracy and the Lessons of Dictatorship», *Comparative Politics*, 24.

que entonces resultaban sumamente difíciles no deben ser obstáculos insuperables para el logro de estabilidad democrática en países más recientes de la Tercera Ola. Además, nada de todo esto requiere que los actores sean demócratas comprometidos desde el principio. Como dijo Rustow en su célebre argumentación, la estabilización inicial puede crear las condiciones bajo las cuales muchos (incluso la mayoría) de los actores se acostumbren a la democracia con el tiempo ⁸.

En cambio, las teorías “pesimistas” sugieren que el éxito español tiene menos probabilidades de ser reproducido. Esta conclusión no es el resultado de una suposición de heterogeneidad causal —la noción de que España es incomparable—, sino, al contrario, de la convicción de que los éxitos españoles fueron causados por factores “estructurales” desarrollados gradualmente y en profundidad que, de acuerdo con lo que muestran las comparaciones, reúnen dos rasgos: estos factores están actualmente ausentes en muchas de las “democracias inciertas”, y es improbable que vayan a aparecer en un futuro no lejano, porque aquéllas son resistentes al cambio rápido o a un voluntarista *elite crafting*. Las tres variaciones de esta articulación teórica “estructural” son la material, la cultural y la política. En la primera, se sostiene que el desarrollo económico creó una economía industrial cada vez más madura y una sociedad más rica, educada y de clase media, y quizás caracterizada por una distribución más igualitaria de la riqueza. Las narraciones que comparten las suposiciones claves de la teoría de la “modernización” sugieren que la riqueza, la educación y una distribución más igualitaria de la riqueza hacen que los ciudadanos (especialmente la clase media) prefieran la participación y las formas de expresión características de la democracia, y fomentan una sociedad civil que favorece a la democracia ⁹. Por otra parte, los teóricos neomarxistas y algunos socialistas sugieren que el crecimiento plantea cuestiones de coordinación política y económica tan profundas que resulta que el orden “premoderno”, por ejemplo el del autoritarismo español, sirve cada vez menos a los intereses capitalistas ¹⁰.

En cuanto a la variación cultural, Pérez Díaz y otros argumentan que España experimentó un cambio cultural significativo entre la guerra civil y la muerte de Franco. Esto podría haber sido resultado indirecto del desarrollo económico, o fruto de factores puramente ideológicos como los cambios en la doctrina oficial de la Iglesia, en las normas de la élite política-administrativa del régimen, o en el nivel popular, como resultado por ejemplo, del trauma de la guerra civil o del contacto directo con europeos occi-

8. Rustow, Dankwart, 1970, «Transitions to Democracy», *Comparative Politics*, 1: 344-5.

9. Diamond, Larry, 1992, «Economic Development and Democracy Reconsidered», *American Behavioral Scientist*, 35; Boix, Carles, february 2001. «Democracy and Inequality», *Estudio/Working Paper*, 2001/161: Fundación Juan March.

10. Tezanos, José Félix, 1989, «La crisis del franquismo y la transición democrática en España», en J. F. Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.), *La transición democrática española*. Madrid: Sistema; Poulantzas, Nikos, 1976, *The Crisis of the Dictatorships*. London: New Left Books.

dentales a través de los emigrantes y del turismo masivo. Según esto, la guerra civil podría no haber sido una mera experiencia de “aprendizaje” de las élites, sino un acontecimiento que expuso directamente a millones de españoles ante los horrores y a los costes del conflicto violento ¹¹.

Finalmente, el cambio estructural político podría haber sido decisivo, según el énfasis que pone Casanova en las ramificaciones de los procesos graduales de profesionalización y racionalización weberianas en el Estado bajo Franco, y también según la discusión de Linz y Stepan sobre el avance del imperio de la ley aun antes de la transición ¹². Son muy diferentes en cambio las afirmaciones de que el cambio político estructural llevó a los líderes y partidarios del régimen franquista a no adoptar nuevas normas y prácticas, sino más bien a participar de modo reticente en una estrategia de democratización. En comparación con otros análisis más generales (los de Rueschemeyer, Stephens y Stephens), Maravall y Collier sostienen que la debilitación gradual de las élites tradicionales (agrarias) y el fortalecimiento de las organizaciones obreras crearon una situación en la que incluso los derechistas españoles que en un principio hubiesen preferido excluir a la izquierda se percataron de lo prohibitivamente altos que eran los costes de hacerlo ¹³.

Éste no es el único modo de presentar las teorías de la transición española más influyentes. Por ejemplo, varios autores subrayan la contingencia presente en las transiciones, capturada en forma narrativa (por Linz y Stepan) o modelada en las formas de la teoría de los juegos (por Colomer, por ejemplo) ¹⁴. En cambio, otros acentúan las influencias estructurales que, se puede decir, producen estos juegos (estableciendo los jugadores y los *pay-offs*). Pero estas distinciones tienen las mismas consecuencias en cuanto a las lecciones del caso de España porque, finalmente, afectan a los diversos grados de reproducibilidad de la experiencia española. Las teorías que subrayan lo contingente suponen amplias posibilidades de reproducibilidad, ya que presentan pocas limitaciones estructurales. Ciertas teorías estructurales suponen también reproducibilidad;

11. Pérez Díaz, Víctor, 1987, *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos; McDonough, Peter, Samuel Barnes, Antonio López Pina, Doh C. Shin, y José Álvaro Moisés, 1998, *The Cultural Dynamics of Democratization in Spain*. Ithaca: Cornell University Press; Malefakis, Edward, 1982, «Spain and its Francoist Heritage», en John Herz (ed.), *From Dictatorship to Democracy*. Westport: Greenwood: 217-9; Payne, Stanley, 1977, «The Political Transformation of Spain», *Current History*, 73: 165.

12. Casanova, José, 1983, «Modernization and Democratization: Reflections on Spain's Transition to Democracy», *Social Research*, 50; Linz y Stepan, *Problems*: 112-3. Hay que decir que Casanova arguye en otro trabajo que los factores relativos a las élites pueden ayudar a compensar cuando las bases estructurales para la democracia son más débiles: 1994, «Las enseñanzas de la transición democrática en España», *Ayer*, 15.

13. Maravall, José María, 1981, *La política de la transición*. Madrid: Taurus: 26-31; Berins Collier, Ruth, 1999, *Paths Toward Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press: 127-32.

14. Colomer, Josep M., 1990, *El arte de la manipulación política: votaciones y teoría de juegos en la política española*. Barcelona: Anagrama.

éste es el caso cuando los factores que se cree que ha causado transición y consolidación en España están también presentes en otros países. Pero, como hemos visto, muchas teorías estructurales no son tan inclusivas. El argumento sigue siendo que lo que era crucial en España faltaba, y falta todavía, en muchos otros países.

Si alguna de estas interpretaciones estructurales es correcta, la transición y la consolidación en España fueron causadas por cambios generalmente lentos en ámbitos económicos, culturales o políticos, o por alguna combinación o interacción entre ellos. Así, se representa a los líderes confrontando oportunidades fuertemente estructuradas por elementos que escapan al control de cualquier actor o grupo. En consecuencia, de estos análisis se obtienen conclusiones sustancialmente pesimistas respecto de las expectativas de una consolidación rápida en muchas de las últimas democracias de la Tercera Ola, en las que estas condiciones estructurales específicas están en gran parte ausentes, aunque se encuentren en camino de procesos de cambio real y gradual (como el del proceso de industrialización). Así, por ejemplo, Boix reconoce explícitamente que su conclusión, esto es, que una democracia estable depende de «cierto nivel de igualdad económica», conlleva implicaciones «pesimistas» para las democracias aún no consolidadas que tienen dificultades para crear, fácil o rápidamente, esta condición ¹⁵.

Los enfoques optimistas y pesimistas llegan a interpretaciones divergentes acerca del grado en que las «condiciones de subyacentes», según términos de Huntington, limitan a los líderes políticos. Sin embargo, hay otro aspecto de estas interpretaciones que atraviesa las categorías optimistas-pesimistas: las suposiciones sobre las motivaciones de los actores políticos. Concretamente, varios de estos enfoques asumen que se produjo un cambio en los valores y normas de los españoles, bien sea por cambios culturales, por procesos de racionalización weberiana o por aumentos en la riqueza y la educación. Según estas teorías los antiguos partidarios de Franco favorecieron la democratización (y luego apoyaron la democracia) sin estar convencidos de su bondad normativa, y habrían hecho lo mismo tanto si la democracia hubiese estado entre sus «intereses» como si no, es decir, aun a pesar de los resultados políticos concretos que esperasen obtener bajo otros regímenes posibles. En cambio, aquellas teorías que presumen un apoyo instrumental dan a entender que los actores prefirieron la democratización (y, por tanto, su mantenimiento) como consecuencia de sus propias valoraciones de los resultados políticos que obtendrían probablemente bajo otros regímenes. Presumiblemente, tales valoraciones deberían haber sido explícitas. Por ejemplo, si Maravall y Collier están en lo cierto, la derecha debió haber percibido el aumento de la resistencia al autoritarismo por parte de la clase trabajadora o, en su lugar, la incapacidad del régimen para reproducirse.

En definitiva, todos estos distintos enfoques contienen predicciones contrastables.

15. Boix, «Democracy and Inequality»: 53.

Por lo tanto, podemos comenzar analizando las distintas lecciones extraídas del caso español, y examinando las evidencias relativas a las orientaciones normativas de los actores y a sus percepciones subjetivas sobre acontecimientos probables bajo la democracia y bajo el autoritarismo. Desafortunadamente, tales evidencias son escasas. Algunos datos de este tipo se pueden encontrar en discursos políticos o en artículos y declaraciones de prensa; pero este material es muy limitado. Los archivos orales y escritos contemporáneos registran generalmente en mayor medida acontecimientos específicos que valoraciones de las opciones disponibles realizadas por los implicados. Los datos disponibles de entrevistas y encuestas revelan con frecuencia el apoyo a la democracia pero nunca, de nuevo, las creencias de los actores sobre las opciones del régimen¹⁶. La escasez de datos es asombrosa si tenemos en cuenta que la mayoría de las teorías existentes contiene suposiciones específicas contrastables sobre las percepciones de los actores. Donald Share señala la consecuencia de ello: muchas de estas teorías permanecen en un plano especulativo¹⁷.

A fin de suplir esta carencia de material, se han desarrollado distintas fuentes de datos alternativas, concretamente bajo la forma de dos conjuntos de entrevistas. En primer lugar, entre 1993 y 1995 se llevaron a cabo 17 entrevistas a líderes que, surgidos de varias de las principales instituciones del régimen franquista, jugaron papeles significativos en la transición: Manuel Fraga, Laureano López Rodó (ex ministro comisario del Plan de Desarrollo y de Asuntos Exteriores), Miguel Primo de Rivera (uno de los autores de la Ley para la Reforma Política en las Cortes), un participante anónimo que jugó el papel quizás más decisivo en las relaciones civiles-militares en el período de la transición, y los siguientes miembros del primer Gobierno de Suárez (1976-77): Fernando Abril, Leopoldo Calvo Sotelo, Eduardo Carriles, Ignacio García López, Landelino Lavilla, Francisco Lozano Vicente, José Lladó, Rodolfo Martín Villa, Aurelio Menéndez Menéndez, Alfonso Osorio, Carlos Pérez de Bricio, Álvaro Rengifo Calderón y Andrés Reguera¹⁸.

En segundo lugar, se efectuó un conjunto paralelo de 50 entrevistas entre mayo y junio de 1995, a una muestra de propietarios de pequeñas empresas al por menor de Madrid. Estos *autónomos* han sido considerados uno de los pilares del "franquismo sociológico", aunque apoyaron la reforma política en 1976 y, desde entonces, la democracia. Aunque lo que sigue contiene principalmente las respuestas de los líderes de la transición, se recogen también las muy consistentes respuestas que esos autónomos

16. Por ejemplo, Martínez, Robert. *Business and Democracy in Spain*. New York: Praeger (1993), y CIS, estudio #1112 (sept. 1976).

17. Share, Donald, 1986. *The Making of Spanish Democracy*. New York: Praeger: 30-5.

18. Se incluyen las respuestas de Fraga para la mitad de las preguntas a las que él respondió.

dieron a preguntas similares. La realización de estas entrevistas suscitó cuestiones importantes sobre memoria y revisión, que la misma entrevista intentó abordar ¹⁹.

2. EL ARGUMENTO

La conclusión a la que apuntan estas evidencias es la de un compromiso entre los enfoques optimista y pesimista, no tanto en el sentido de una síntesis como en el de lo que se puede llamar una división de expectativas. Los datos de las entrevistas sugieren que la *transición* y la estabilización provisional de la democracia española fueron causadas por factores que ya están presentes o que son altamente reproducibles en las democracias más recientes de la Tercera Ola. De este modo, el hecho de que España estuviese entre los primeros casos de lo que llegó a ser una ola de democratizaciones no es sorprendente. Sin embargo, la rápida *consolidación* de la democracia española se explica a partir de una serie de condiciones que por lo general no comparten los casos posteriores. Este análisis surge de una teoría más amplia sobre las preferencias de régimen, que parte del análisis de los intereses básicos de actores racionales y de los resultados de opciones de régimen disponibles, y estipula las condiciones bajo las cuales aquéllos prefieren la democracia a cualquier alternativa autoritaria ²⁰. Por limitaciones de espacio se presentará una parte significativa de este argumento a partir del conocido marco teórico de Robert Dahl y su análisis de los gobernantes autoritarios ante la decisión de si se democratiza el régimen o no. Dahl señala que estos gobernantes prefieren mantener el autoritarismo cuando los costes de reprimir a la oposición son más elevados que los costes de tolerarla, y que prefieren democratizar el régimen cuando este balance de costes se invierte. Lo que los teóricos de la elección racional llaman preferencias “inducidas” para la democratización se dará dondequiera que el balance favorezca la tolerancia y cualesquiera que sean los niveles absolutos de estos costes ²¹.

19. Las entrevistas realizadas veinte años más tarde corren el riesgo (aun involuntario) de revisiones de recuerdos. Sin embargo, hay razones para otorgar validez a las respuestas de los entrevistados. Primero, porque los entrevistados tenían pocos incentivos para «revisar» sus recuerdos en cuestiones controvertidas según las reglas del discurso posterior a 1977. En segundo lugar, porque se mostraron dispuestos a admitir errores en algunas de sus predicciones anteriores. Y tercero, porque en declaraciones públicas contemporáneas y en otros resultados de encuestas las percepciones expresadas son similares. Entrevistar sólo a los actores que inicialmente respaldaron a Franco y luego la democratización introducía un sesgo en el diseño de la investigación. La muestra debería haber incluido por lo menos a partidarios históricos de Franco que se opusieron a la transición. El examen breve de las percepciones de varios continuistas prominentes se dirige parcialmente a paliar este defecto.

20. Una argumentación más amplia está desarrollada en Alexander, Gerard, 2002. *The Sources of Democratic Consolidation*. Ithaca: Cornell University Press.

21. Dahl, Robert, 1971, *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press: 14-6. La argumentación de Dahl, muy citada para ilustrar los principales estudios sobre la democratización, no se utiliza para presentar los argumentos

Al menos desde el principio de los años setenta, la derecha española se percató de que el cálculo favorecía la democratización. El modelo de Dahl sugiere que esto puede ocurrir como resultado de variaciones en uno de los costes que él describe, o en ambos. Ello supone unas amplias posibilidades de reproducción de la *transición* española, puesto que hay una gran variedad de acontecimientos que pueden aumentar los costes de la represión, disminuir los de la tolerancia o ambos a la vez, provocando la aparición de sectores moderados dentro de los regímenes autoritarios. Pero hay dos razones por las que el caso español ofrece unas posibilidades reducidas de reproducir la *consolidación*. Primero, porque la posición favorable a la democracia de la derecha española no fue una consecuencia del aumento de los costes de la represión —éstos eran, en realidad, sustancialmente menores que los de, por ejemplo, los años 1936-1946—, sino del desplome de los costes a largo plazo de tolerar la izquierda. Además, y en segundo lugar, esperaban que el equilibrio del balance favorable a la democracia —la diferencia entre los costes de la tolerancia y los de la represión— permanecería estable indefinidamente, condición ésta que moldeó profundamente su comportamiento político pero que no está presente en muchas de las democracias más recientes de la Tercera Ola.

Dahl no dice nada acerca de los efectos que las expectativas de los actores pueden tener, en un futuro próximo, sobre posibles fluctuaciones en los dos costes. Pero la evidencia del siglo xx en Europa occidental sugiere que ésta es una cuestión central. Cuando los partidarios históricos de un régimen autoritario creen que el equilibrio actual de costes favorece la tolerancia pero no pueden predecir si tal equilibrio permanecerá —y, por tanto, durante cuánto tiempo ellos preferirán la democracia—, tienen incentivos para protegerse de la posibilidad de un cambio en sus propias preferencias de régimen. Los conservadores se han protegido de este modo apoyando a partidos con discursos ambiguos sobre la democracia y el autoritarismo, cultivando relaciones íntimas con el Ejército, realizando nombramientos en el gobierno para colocar a personas afines en puestos militares claves, y (cuando el Ejército era menos accesible o, como en Weimar, estaba diezmado) sosteniendo a organizaciones paramilitares como los *fasci* de Mussolini, el *Reichswehr*, la *Croix de Feu* francesa o, en la primavera de 1936, la Falange Española. En otras palabras, la historia europea muestra que los conservadores pueden apoyar las transiciones con sólo una aprobación provisional de la democracia, sin com-

causales. El argumento está desarrollado en Alexander, *Sources of Democratic Consolidation*, donde se mejora el estudio de Dahl mediante el análisis de las preferencias sobre el régimen de actores de diversos tipos; una clasificación de los resultados políticos que se asocian con regímenes alternativos; una consideración de las capacidades cognoscitivas de actores; y el desarrollo de un conjunto de aplicaciones a los ejemplos del mundo real. El estudio analiza también las condiciones necesarias para compromisos (con la democracia) a largo plazo, características de las democracias normalmente llamadas consolidadas, lo que se contrasta con la evidencia empírica de España, Inglaterra, Francia, Italia y Alemania a lo largo del siglo xx.

prometerse con ella; y que las “democracias inciertas” (para usar la frase de O’Donnell y Schmitter) son bastante compatibles con tácticas evasivas para cubrirse las espaldas.

En cambio, cuando los actores pueden predecir que el balance de costes y beneficios favorecerá *indefinidamente* a la democracia, entonces tienen incentivos para abandonar las tácticas evasivas o de protección, y comprometerse a largo plazo con la democracia. Los datos de nuestras entrevistas sugieren que, durante y después de la transición, los partidarios históricos del franquismo discernieron las condiciones para realizar aquella predicción. Creyeron que los costes de incluir a la izquierda en la política se habían desplomado, y que permanecerían así indefinidamente debido a una profunda (y no meramente táctica) moderación de la izquierda. Para ellos, el autoritarismo no sólo era ineficaz en el corto plazo, sino previsiblemente subóptimo en el futuro, incluso considerando que los costes de la represión fuesen también más bajos que en los años treinta. De lo que se concluye que mientras una gran variedad de acontecimientos puede llevar a que antiguos partidarios del autoritarismo prefieran *provisionalmente* una transición democrática, sólo un conjunto mucho más restringido de acontecimientos provoca el apoyo *comprometido* característico de una democracia consolidada.

Para predecir que la moderación de la izquierda iba a ser duradera, los conservadores españoles disponían de algo equivalente a una “teoría” de las orientaciones políticas. Los datos de las entrevistas indican que ubicaron la moderación de los trabajadores, y de la izquierda en general, en los amplios desarrollos estructurales ocurridos desde los años treinta. Esto no implica que el autoritarismo sea una etapa necesaria en el desarrollo, ni tampoco que esa “modernización” tenga efectos concretos y necesarios sobre la democracia²². Antes bien, los datos nos proporcionan una buena información de las micro-conexiones entre el cambio socio-estructural y el comportamiento político. Los años cincuenta, sesenta y el principio de los setenta presenciaron el conocido “éxodo rural” y los crecimientos significativos en la industria, en el sector de los servicios y en la clase media española. El considerable aumento de la renta per cápita fue de la mano de progresos menores en las provisiones de asistencia social²³. Muchos conservadores españoles creyeron que estos acontecimientos habían erosionado las bases sociales de la política revolucionaria, remodelando decisivamente cualquier política de izquierdas que surgiese en una democracia nueva. Esta percepción permitió que la derecha concibiese la democracia como algo menos amenazador en los años setenta (y después) que en los años treinta. En otras palabras, no fue una sensación de debilidad política de los conservadores, sino más bien la de seguridad, la que les permitió apoyar

22. Maravall, José María, 1994, «The Myth of the Authoritarian Advantage», *Journal of Democracy*, 5.

23. Por ejemplo, Tezanos, José Félix, 1977, «Aproximación al estudio de las clases sociales en el campo español», *Sistema*, 19: 83-102; y Esping-Andersen, Gøsta, 1994, «Budgets and Democracy: Towards a Welfare State in Spain and Portugal», en Ian Budge y David McKay (eds.), *Developing Democracy*. London: Sage.

la democratización y dejar a un lado los instrumentos para el abandono de la democracia. Sus comparaciones entre las alternativas del régimen, extraídas de las entrevistas, revelan estos planteamientos.

Las entrevistas tienen un valor singular en cuanto a la provisión de evidencia para un argumento de elección racional de este tipo. Puesto que pueden utilizarse para obtener datos acerca de las creencias de los actores sobre las opciones disponibles, las entrevistas nos pueden proporcionar la conexión crucial macro-micro, permitiéndonos mantener la atención en el nivel de análisis en el que transcurre la política —actores individuales, especialmente las élites—, y al mismo tiempo acentuar la posición contextual de la que dependen los actores, ubicándolos en sus posiciones estructurales y presentándolos como agentes que regularmente toman decisiones en base a “reacciones anticipadas”, y no como agentes plenamente autónomos. Este método de investigación es particularmente importante para la teoría de elección racional; se centra en los actores, pero explica sus opciones ubicándolas en sus contextos, tal y como son percibidos subjetivamente por ellos mismos.

3. EXPECTATIVAS CONSERVADORAS DEL AUTORITARISMO DESPUÉS DE FRANCO

¿Qué resultados políticos pronosticaban los conservadores para el continuismo autoritario después de noviembre de 1975? Numerosas teorías sugieren que el continuismo estaba bloqueado por constricciones, ya sean normativas (debilitamiento cultural del autoritarismo) o instrumentales (aumento de la resistencia social, deseos de acceder al Mercado Común europeo, temores sugeridos por la Revolución portuguesa, etc.). Los propietarios de pequeñas empresas entrevistados no veían en el autoritarismo algo objetable a primera vista. Por lo común, aprobaban políticas franquistas como las de los bajos impuestos, la defensa de la propiedad privada, el orden, las costumbres religiosas, y raramente conocieron la dureza de la represión franquista. De un modo decisivo, la gran mayoría asumió que Juan Carlos iba a ser Jefe de Estado tras la muerte de Franco, y que mantendría esas políticas públicas, así como las estrategias de represión.

Además, tanto estos pequeños empresarios como los líderes de la transición señalaron que habían creído que una estrategia de mantenimiento del autoritarismo podía sostenerse hasta muchos años después de Franco²⁴. A los dos grupos entrevistados se les formuló una serie de preguntas sobre factores que, según algunas teorías relevantes constriñeron los últimos años del franquismo como la coherencia interna del régimen,

24. La opción de continuismo se describió como un «gobierno que no se proponía legalizar a otros partidos políticos y que pretendía mantenerse, sin convocar elecciones, por un período indefinido después de la muerte de Franco».

la extensión de la resistencia social, las sanciones internacionales (el acceso al Mercado Común), la Revolución portuguesa, etc. Los líderes respondieron que ellos no habían creído que el proyecto continuista fuese a ser suspendido por un declive interno del régimen: quince de los 17 dijeron que antes de la transición ya sabían que muy pocos miembros del régimen estaban fuertemente comprometidos ideológicamente. Fernando Abril calificó de “descafeinado” al Movimiento Nacional de los setenta, de un modo muy parecido a la descripción que ofrece Richard Gunther de un “Estado sin partido” tecnocrático²⁵. Pero estos líderes también creían que ello no reducía la habilidad del autoritarismo para reproducirse. Quince de los diecisiete informaron también de que para ellos la mayor parte de sus colegas profesionales eran de carrera, y que una autoridad continuista acreditada habría encontrado el suficiente personal capacitado y disciplinado²⁶. Aunque la relación entre las Fuerzas Armadas y el régimen franquista fue complicada debido a asuntos de estatus, financiación y politización, estos líderes no habían percibido una erosión del apoyo militar. Catorce de los diecisiete creían que a mediados de los setenta la mayoría de los miembros del Ejército hubiese obedecido a un liderazgo continuista. Muchos también añadieron que la cúpula militar prefería realmente el continuismo, que la mayor parte de los restantes oficiales era apolítica y que bajo ninguna circunstancia compartiría una oposición significativa a la continuidad del régimen, al menos a medio plazo²⁷. Estas respuestas sugieren que a principios y a mediados de los años setenta muchos líderes franquistas no creían que la dinámica interna del régimen franquista fuese un obstáculo sustancial para el mantenimiento del autoritarismo²⁸.

Las posibles constricciones externas del régimen eran más complejas de evaluar. Sin embargo, más de una tercera parte de los líderes señaló que la caída del régimen portugués en 1974 no ejerció una influencia “importante” sobre su decisión para la democratización²⁹. La mayoría de ellos estimaba que los acontecimientos de Portugal fueron

25. Gunther, Richard, 1980, *Public Policy in a No-Party State*. Berkeley: University of California Press.

26. Sólo Primo de Rivera no lo vio así; el participante anónimo dijo que habría encontrado «algunos».

27. García López fue «ambivalente» en cuanto a un probable apoyo militar; Fraga y Reguera creían que, aunque el Ejército fuese leal durante algunos años, muchos de los oficiales más jóvenes no apoyarían el mantenimiento del autoritarismo para siempre. Caparrós, Francisco, 1983, *La UMD: militares rebeldes*. Barcelona: Argus Vergara: 27-9, subraya el declive de la ideología monolítica en el Ejército.

28. La afirmación de que el autoritarismo requería la persona de Franco contiene varias suposiciones contrafácticas no plausibles. Primero, sugiere que Franco fue esencial para la fundación del régimen autoritario en 1936-1939, lo cual no fue el caso. Segundo, esa afirmación sugiere que, si Franco hubiese muerto en 1940 o 1950, la derecha hubiese respaldado la democratización, un supuesto para el que no hay evidencias claras. Finalmente, sugiere que estos derechistas se habrían opuesto a la democratización si Franco hubiese vivido más tiempo. Pero hay numerosos indicadores de un apoyo creciente a la democratización cuando Franco vivía. Lo que hizo la muerte de Franco fue brindar la oportunidad para una transición pacífica.

29. Calvo, Sotelo, Carriles, López Rodó y Osorio dijeron que sí lo fue.

impulsados por el agotamiento de sus fuerzas coercitivas en las guerras coloniales, y por la fuerza de la extrema izquierda en una sociedad más pobre; creían, por consiguiente, que el golpe de 1974 no tenía capacidad para inspirar acontecimientos semejantes en España, ni era un indicador de que el continuismo estuviese intrínsecamente condenado. En último término, los efectos de Portugal son altamente ambiguos: de acuerdo con la observación de Huneus, cada líder entrevistado recordaba a colegas que se remitían al caso de Portugal para reforzar sus argumentos *contra* la democratización³⁰.

También casi unánimemente, estos líderes afirmaron que no apoyaron la democratización con el fin de acceder al Mercado Común europeo³¹. Es importante recordar que las constricciones internacionales eran sustancialmente inferiores en los años setenta que justo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los Aliados impusieron sanciones, exigieron un gobierno democrático provisional y excluyeron a España de la ONU. El régimen de Franco supo congraciarse con los países occidentales, que andaban a la búsqueda de aliados anti-soviéticos, y a partir de los años cincuenta, sin sacrificar el autoritarismo, la España franquista ingresó en la ONU, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, desarrolló estrechas relaciones con Estados Unidos, logró la condición de asociado al Mercado Común, recibió grandes inversiones del exterior y disfrutó del flujo de turistas más importante del mundo. La evidencia respecto a que el continuismo hubiese desencadenado sanciones nuevas e importantes es escasa³². La mayor parte de los líderes entrevistados afirmó que los acuerdos con Europa otorgaron a España muchos de los beneficios económicos de los que disfrutaban los socios europeos. Deseaban ser considerados miembros de lo que algunos llamaron “el Occidente políticamente moderno”, pero en gran parte para fortalecer una estrategia de democratización que ya habían preferido por otras razones. De este modo, relegaron los objetivos económicos a un papel claramente secundario. En palabras de Calvo-Sotelo,

¿dijimos, «¿cómo entramos? Bien, hagámoslo llegando a ser demócratas»? No (...). Nosotros ya queríamos ser demócratas y pluralistas, con lo que, entonces, como un extra, también pudimos entrar en Europa (...). No es exactamente lo mismo que si nosotros hubiésemos aceptado con resignación la democracia, como el precio para la entrada.

30. Huneus, Carlos, 1981, «La transición a la democracia en España», en Julián Santamaría (ed.), *La transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid: CIS: 265-6.

31. Lavilla dijo que la entrada había sido «uno de entre los muchos elementos» que influyeron en sus decisiones. Fraga cree que la entrada era un motivo importante para economistas y hombres de negocios, pero no para los líderes políticos.

32. Sobre las tendencias de la posguerra, veáanse De la Cierva, Ricardo, 1978, *Historia del Franquismo: aislamiento, transformación, agonía (1945-1975)*. Barcelona: Planeta: 25-43, y Liedtke, Boris, 1998, *Embracing Dictatorship: U. S. Relations with Spain, 1945-53*. London: Macmillan.

¿Cuáles eran sus percepciones de las constricciones dentro de España? No era siempre fácil identificar a los sectores de la población que (des)aprobaran al régimen, ni con qué intensidad lo hacían. Aun así, los líderes dijeron que a mediados de los setenta habían percibido un escaso apoyo para un proyecto renovado de autoritarismo. Eran conscientes de la fuerte erosión de las simpatías entre los partidarios tradicionales del franquismo, especialmente la clase media. A una pregunta sobre esta cuestión, 13 de los 16 entrevistados respondieron que pensaban que ni siquiera una “minoría importante” de la población consideraba que el continuismo fuese deseable; sólo Calvo Sotelo y Rengifo dijeron haber percibido un apoyo notable en ciertos sectores³³. Todos sabían que el desgaste del respaldo popular habría llevado a un régimen continuista a ser más dependiente de la represión que en cualquier otro momento durante las décadas pasadas, convirtiendo al orden autoritario en un «régimen militar», en palabras de Pérez de Bricio. López Rodó añadió que su participación en un proyecto de este tipo era «impensable», aunque él y la mayoría de los demás sostuvieron que se habría encontrado personal suficiente para sostenerlo.

Sorprendentemente, 14 de los 17 líderes comentaron que habían supuesto que la resistencia social no podía amenazar la estabilidad del régimen, al menos durante años. ¿Cómo podemos explicar este punto de vista, que contraría a los análisis que acentúan el aumento de la presión “desde abajo”? En este punto es importante considerar la diferencia entre la posición del régimen en 1976-1977 y la desalentadora situación que la derecha encaraba en 1936, cuando apoyó decididamente un proyecto autoritario. En 1936, la estructura de mando del Ejército estaba controlada por un gobierno de izquierdas, apoyado por organizaciones con más de un millón de miembros y con una acreditada experiencia en la coordinación y movilización de masas. La exclusión de la izquierda en este contexto tenía unos costes muy elevados, como bien sabían los conspiradores de 1936. Esta situación no volvería a repetirse en ningún momento durante las siguientes cuatro décadas. El régimen de Franco surgió de la Guerra Civil con un sistema de seguridad indiscutido, mientras la oposición del exilio estaba sumida en el desorden y la de España sobrevivía con una organización débil, bajo vigilancia estricta y con sólo una ayuda internacional nominal. Incluso tras la puesta en marcha de la modesta liberalización de los años sesenta, el régimen mantuvo con regularidad un excesivo desequilibrio en el uso de los recursos coercitivos. La afiliación del PSOE se extendió rápidamente en 1976 (desde quizás menos de 10.000 miembros), un hecho que subraya hasta qué punto la represión había logrado limitar realmente la actividad política³⁴.

33. Lozano Vicente, Menéndez y Osorio creían que algunos ciudadanos respaldarían una transición más lenta, pero no un continuismo indefinido.

34. Mateos, Abdón, 1993, *El PSOE contra Franco*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias: 433-4, y Gillespie, Richard, 1989, *The Spanish Socialist Party*. Oxford: Clarendon: 288-9, 314; Mujal-León, Eusebio, 1983, *Communism*

Caben pocas dudas de que los costes de eliminación de la izquierda en 1976 no sólo no eran mayores que en 1936, sino que resultaban, manifiestamente, mucho más bajos.

Como reflejo de estos hechos, casi todos los líderes entrevistados pusieron el acento en el desequilibrio profundo que había entre el régimen y lo que Osorio llamó las «pocas capacidades» de sus adversarios. Martín Villa encaró huelgas y manifestaciones «preocupantes», pero insistió en que la amenaza del derrocamiento «nunca fue particularmente grave». Una minoría importante³⁵ de los líderes creía que la oposición de masas era imposible de contener por mucho tiempo, pero incluso ellos, en respuesta a una serie de preguntas sobre los sindicatos, los medios de comunicación y los grupos de estudiantes y de la oposición, sostuvieron que la materialización de una amenaza a la estabilidad del régimen habría llevado años. Esto era más o menos congruente con la perspectiva de los *autónomos* entrevistados, tres cuartas partes de los cuales dijeron que habían creído que la oposición nunca tuvo capacidad para derrocar el régimen, ni siquiera para desafiar su “control de las calles”. En cuanto a la represión, y en consonancia con los resultados de una encuesta de 1978³⁶, los propietarios de pequeñas empresas, que eran conscientes de la falta de libertades bajo Franco, vieron la represión como algo extraordinariamente benigno teniendo en cuenta su intensidad en ciertos lugares. Aparte de ciertas formas de represión de “bienes públicos”, como la censura, el régimen tenía un historial definido en su dura aplicación de la coerción sólo a sus adversarios; la liberalización parcial de los años sesenta y principios de los setenta le permitió ser todavía más selectivo. Cuarenta y ocho de los 50 *autónomos* dijeron no haber vivido personalmente formas selectivas de represión (como los arrestos o la vigilancia), y no atribuían este hecho al azar, sino a una estrategia deliberada del régimen: «¿por qué habría yo de haber tenido cualquier problema? Nunca hice nada malo»; «si no te metías en política, te dejaban en paz». Estos actores disfrutaron de un equivalente funcional de derechos: las expectativas de estar a cubierto de la violencia.

Esta visión global —que el mantenimiento del autoritarismo no sólo era tolerable para la derecha, sino también *viable* después de la muerte de Franco— concuerda con diversas valoraciones contemporáneas. En octubre de 1973, el grupo *Tácito* (en el que estaban, de entre los entrevistados, Carriles, Lavilla, Osorio y Reguera) escribió que

and Political Change in Spain. Bloomington: Indiana University Press: 141, acentúa la cuestión de que tampoco se debería sobrestimar la fuerza del PCE.

35. Carriles, García López, Menéndez, Reguera y Abril dijeron que habían sabido, desde mediados de 1976, que «iba a llegar el día» en que la situación política no podría ser «controlada» por gobernantes autoritarios, aunque no tenían una idea clara de cuánto tiempo tardaría en llegar.

36. Mientras que un 90 por 100 de los votantes de izquierdas estaba de acuerdo en 1978 en que los años de Franco «fueron una época en que hubo mucha represión», sólo un 41 por 100 de votantes de AP pensaba lo mismo; Linz, Juan; Manuel Gómez Reino; Francisco Andrés Orizo, y Darío Vila, 1981, *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*. Madrid: Euramérica: 590.

un régimen autoritario «podría mantener a la sociedad poco menos que dominada o silenciada, pero, desde luego, ni contar con ella ni penetrarla. Se corre el riesgo de ser un extraño, un forastero, un intruso para la sociedad, y ser expulsado en cuanto pueda esta sociedad»³⁷. En 1974, García San Miguel, tras analizar «realmente el poder de que disponen las fuerzas rivales», concluyó que, «por el momento, sería difícil que se llegara en España a una situación de enfrentamiento violento, y, en caso contrario, no sería nada fácil el triunfo de las fuerzas revolucionarias». Sotelo reconoció que la izquierda negoció «en clara situación de inferioridad»; «las fuerzas democráticas eran demasiado débiles para cuestionar el orden institucional establecido»³⁸.

Los líderes entrevistados habían aceptado generalmente que a mediados de 1976 la estrategia de liberalización limitada de Carlos Arias Navarro había fracasado y que el régimen debía decidir entre «la reforma democrática (...) o más represión». Sin embargo, Share insiste en que esto no explica la decisión adoptada porque los líderes no habían creído que el conjunto de oportunidades estuviese reducido a una sola opción³⁹. Aunque el continuismo era necesariamente complejo y difícil, creían que era posible porque la profesionalidad del personal de las instituciones del régimen, la disciplina institucional y el considerable desequilibrio del poder coercitivo permitirían que un proyecto autoritario pudiera vencer su falta de cohesión ideológica y de apoyo popular. Cabe disputar la validez de las valoraciones de estos líderes y de los restantes entrevistados, y aun así seguir suponiendo que sus creencias influyeron en las decisiones que tomaron respecto a la democratización. La explicación de su elección final requiere, por lo tanto, que nos remitamos a sus valoraciones de la democracia.

4. PRONOSTICANDO DESENLACES POLÍTICOS EN UNA DEMOCRACIA EVENTUAL

Si los actores hicieran proyecciones lineales de la experiencia pasada o internalizaran directamente las interpretaciones oficiales del pasado (en este caso, las de la Segunda República), los conservadores españoles deberían haber tenido aversión a la democracia.

37. Tácito, 1975, Madrid: Ibérico Europea de Ediciones: 117, la cursiva es mía. También Fernández de la Mora, Gonzalo, 1986. *Los errores del cambio*. Barcelona: Plaza y Janés: 33, 38.

38. García San Miguel, Luis, 1974, «Para una sociología del cambio político y la oposición en la España actual», *Sistema*, 4: 105-6; Sotelo, Ignacio, 1980, *Un socialismo democrático*. Madrid: Taurus: 179, 182, 189. Véase también Linz y Stepan, *Problems*: 88.

39. Share, *Making*: 36.

Franco ya advirtió que la liberalización beneficiaría al comunismo⁴⁰. Pero a mediados de los años setenta, muchos conservadores, a pesar de que dejaban claro en encuestas que admiraban a Franco y confiaban en él, descartaban plenamente tanto las experiencias del pasado como los pronósticos de Franco, e imaginaban que el electorado de una eventual democracia sería mucho menos sensible a los reclamos revolucionarios que durante los años treinta. Fernando Henrique Cardoso ha argumentado que la «reiteración de los mismos argumentos, por parte de los gobernantes autoritarios, sobre amenazas a la seguridad nacional, será menos convincente» si las condiciones políticas cambian suficientemente. Precisamente fue este cambio el que condujo a que el autoritarismo conservador español experimentara, en términos de Fishman, una crisis de «obsolescencia histórica» en la cual «la crisis en la que se fundó el orden autoritario había sido históricamente superada»⁴¹. Para los conservadores, la democracia ya no representaba en (o a partir de) 1976-1977 lo mismo que en los años treinta y siguientes; el autoritarismo resultaba ser una solución a un problema que ya no existía.

La mayoría de los líderes de la transición entrevistados había percibido las pocas probabilidades de que la democratización supusiera cambios radicales en las políticas públicas básicas, porque confiaba en que el eventual electorado apoyaría a partidos moderados: un sector general de izquierdas o socialdemócrata, un “centro” preponderante y un partido conservador. Por supuesto que había predicciones distintas acerca de sus fuerzas relativas. Osorio recuerda las palabras de Suárez en 1976 cuando apuntaba que «vamos a ganar y a gobernar durante veinte años.» En cambio, López Rodó temía que los pobres resultados económicos de aquel año podrían desplazar a más votantes hacia el socialismo⁴². Varios líderes de la transición insistieron en la vaguedad de sus pronósticos; «no teníamos ni la más remota idea», dijo García López. Pero incluso así coincidían en el pronóstico fundamental de que el extremismo político era muy improbable.

Por ejemplo, todos estos líderes pensaban que el surgimiento de amenazas importantes a la propiedad era altamente improbable. Estimaban que el PCE sólo iba a conseguir una minoría limitada de votos (sólo el participante anónimo y Calvo Sotelo creyeron que lograría un tercio del total de los votos). Mientras que los pronósticos acerca de las presiones para la autonomía regional eran variados, estos líderes no habían temido

40. *Boletín Oficial de las Cortes* 70: 14627 (3 de junio de 1961). Para otros ejemplos, Payne, Stanley, 1987, *The Franco Regime*. Madison: University of Wisconsin Press: 615, y la discusión oficial de las manifestaciones contra la ejecución de Julián Grimau en 1963.

41. Henrique Cardoso, Fernando, 1979, «On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America», en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press: 49; Fishman, Robert, 1990, «Rethinking State and Regime», *World Politics*, 42: 435.

42. Osorio, Alfonso, 1980, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*. Barcelona: Planeta: 155; López Rodó, Laureano, 1993, *Claves de la transición: memorias IV*. Barcelona: Plaza y Janés: 255.

ninguna amenaza grave a la Iglesia. Y se mostraron unánimes en haber predicho que la generalización de “enfrentamientos sociales” era muy improbable. Martín Villa observó que el «desorden (...) es el temor de cualquier gobernante medianamente prudente», pero juzgó que era improbable.

Parece lógico pensar que estos actores necesitaron razones —en cierto sentido, teorías— para predecir que, por un período indefinido tras la transición, los resultados radicales iban a ser improbables. De hecho, expusieron teorías aproximativas de este tipo. Ciertamente, sus predicciones no eran el resultado de una moderación táctica por parte del PSOE o del PCE, puesto que, a finales de 1976, ambos ofrecían indicios tanto extremistas como moderados⁴³. En cambio, la mayoría percibió unos riesgos políticos bajos en la democracia porque, como lo expresó Casanova, había «internalizado la lógica económica determinista de las teorías del desarrollo»⁴⁴. También la mayoría atribuyó a los cambios en la estructura social la delimitación de los contornos probables de la política democrática, al menos hasta el punto de conectar la modernización con la moderación. Esto hizo ver como improbables los conflictos interclasistas aun cuando los partidos de la izquierda se radicalizasen, porque ya no había una base social suficiente para una “agitación” en este nivel (cuadro 1).

De esta manera, una amplia mayoría subrayó los cambios en las condiciones sociales y económicas. Esa mayoría estaba también de acuerdo en que «cuando alguien tiene algo que conservar, eso le hace [más] conservador». Algunos acentuaron los efectos moderadores de los incipientes beneficios del Estado de bienestar. Y muchos diferenciaron los años setenta de períodos anteriores. Calvo Sotelo recuerda que, a principios de los años setenta, «confiábamos en que la situación social ya no era como la de las condiciones miserables y traumáticas de la República y de los años cuarenta». Y Osorio subrayó que

el hambre desapareció de España, como también los conflictos sociales. Los problemas que existieron durante la guerra y antes, en la época de la República y la Guerra Civil, ya no existían, o no de la misma forma, en tiempos de la muerte de Franco (...). Había una clase media previamente inexistente, o, si existía, era muy pequeña (...). Y el proletariado había disminuido considerablemente. (...) España había cambiado, era diferente económica y socialmente, y siendo así, las condiciones para la violencia ya no existían.

Esto se ajusta a algunas declaraciones públicas aisladas, efectuadas con anterioridad a la transición. Los artículos de *Tácito* describían el crecimiento de la clase media, que había engendrado «un país diferente, una sociedad nueva», y sostenían que con fre-

43. Juliá, Santos, 1990, «The Ideological Conversion of the Leaders of the PSOE, 1976-1979», en Frances Lannon y Paul Preston (eds.), *Elites and Power in Twentieth-Century Spain*. Oxford: Clarendon.

44. Casanova, «Modernization»: 957.

CUADRO 1.

MOTIVOS DE LOS LÍDERES SOBRE LA IMPROBABILIDAD DEL CONFLICTO SOCIAL

<i>Líderes</i>	<i>Motivos</i>
Fernando Abril.....	El desarrollo del Estado de bienestar, más la igualdad social; ninguna base social para la violencia
Leopoldo Calvo-Sotelo.....	La riqueza, el enriquecimiento incluso de trabajadores, que tuvieron casas, coches y una red de seguridad de bienestar
Eduardo Carriles.....	El contexto social, especialmente modificado
Manuel Fraga	El acceso a la propiedad del hogar, los coches, el Estado de bienestar
Ignacio García López	El crecimiento material, la disminución de diferencias sociales, la ascensión de la educación, el Estado de bienestar
Landelino Lavilla	Los cambios sociales y económicos
Laurcano López Rodó	Los cambios económicos, el incremento de niveles educativos
Franco Lozano Vicente.....	El aumento de la riqueza, el Estado del bienestar, la desaparición del hambre, el crecimiento de la clase media
José Lladó.....	Falta de justificación de los conflictos por el aumento del nivel material, debido al Estado de bienestar y una nueva distribución de la riqueza
Rodolfo Martín Villa.....	Los cambios socio-económicos, la educación y la movilidad económica, el aumento en los ingresos
Aurelio Menéndez	Difusión de la educación, crecimiento de la clase media, menores quejas de los trabajadores
Alfonso Osorio	El cambio social «estructural», la moderación inherente de la clase media
Carlos Pérez de Bricio.....	Los cambios sociales, la prosperidad de la clase trabajadora
Miguel Primo de Rivera.....	La exposición a Europa, la experiencia de la guerra, más educación, el cambio económico y menos desigualdad
Andrés Reguera.....	Los cambios sociales y económicos
Alvaro Rengifo	El trauma de la Guerra Civil
El participante anónimo.....	El trauma de la Guerra Civil

cuencia el autoritarismo había durado más que la utilidad que reportó⁴⁵. José María Areilza declaraba a principios de 1976 que, «por primera vez, existe una estructura social en la que la clase media y la capa superior de la clase obrera muestran tendencias conservadoras, porque viven en una sociedad de consumo». Antonio Garrigues Walker comentó que esa enorme expansión de la clase media significaba que el nuevo régimen sería una “democracia burguesa”. El banquero Emilio Botín calculaba que el PCE no sería una fuerza dominante⁴⁶. En último lugar, y de manera no menos importante, Adolfo Suárez explicaba en 1976 los acontecimientos de los años treinta en los siguientes términos:

El tradicional espectro del hambre vagabundeando por nuestras ciudades, las resistencias de los poderosos ante las justas reivindicaciones de las masas, la ausencia de un Estado sólido que garantizase el juego político y una lucha de clases planteada a vida o muerte.

En contraste, en los años setenta,

tenemos una nación situada en el décimo lugar de los países industriales. Hemos logrado niveles de vida aceptables. Y pese a los amargos problemas diarios, hemos conseguido eliminar los fantasmas más amenazantes para una convivencia ordenada (...). La España en que hoy vivimos es otra en sus estructuras, en su economía y en su demografía (...). Los avances conseguidos en el ámbito material son la base para poder mirar con optimismo la coexistencia pacífica. Y de todo ello se desprende una consecuencia: en los pueblos de España se cumplen hoy las condiciones necesarias para que el pluralismo sea integrador y no disgregador⁴⁷.

Pérez Díaz escribió que, «al término del régimen franquista, la clase obrera española aparecía como una gran incógnita». Esto era cierto en dos sentidos. En 1975-1976 no se disponía de datos detallados sobre las opiniones de los trabajadores y, por consiguiente, nadie podía predecir sus orientaciones políticas y partidistas con precisión. Sin embargo, muchos conservadores creían que sus orientaciones políticas estaban dentro de un marco que excluía al “radicalismo”⁴⁸.

45. *Tácito*: 72, 115-9, 145-8.

46. Menéndez del Valle, Emilio. «Política exterior y transición democrática en España», en Tezanos, Cotarelo, y de Blas, *Transición democrática*: 726; Garrigues Walker, Antonio. 1976, *Una política para España*. Madrid: Unión Editorial: 160; *El País*, 1 de agosto de 1976: 24-5.

47. *Boletín Oficial de las Cortes*, 27: 106 (8-9 de junio de 1976).

48. Pérez-Díaz, *El retorno*: 249.

5. UN “EXPERIMENTO” CONTRAFÁCTICO

En 1936, el régimen autoritario, aunque con el riesgo de la violencia debido a la represión y el conflicto, preservó los valores e intereses centrales de los conservadores de los peligros revolucionarios de la democracia. Pero a medida que la izquierda se moderaba sustancialmente los beneficios que los conservadores obtenían excluyéndola descendieron bruscamente, siendo cada vez menos capaces de compensar los riesgos a los que el autoritarismo les exponía incluso a ellos mismos. En los años setenta, los pronósticos de los conservadores sugerían que bajo la democracia podrían proteger sus derechos políticos y sus principales intereses. Los enfoques culturales mantienen, al menos implícitamente, que los conservadores apoyaron la democracia en 1976 y después porque creyeron que era conveniente, al margen de los resultados específicos que ellos predecían bajo regímenes alternativos. Para decidir entre estas dos posibilidades, se preguntó a los dos grupos de actores entrevistados si habrían apoyado una transición a la democracia, «tan rápida y completa como la que apoyaron en 1976», bajo circunstancias específicamente diferentes.

Se preguntó a los líderes si ellos habrían optado por la democratización en caso de haber formado parte del gobierno de un país caracterizado por una pobreza general y aguda, sin las prestaciones del Estado del bienestar y con varios millones de trabajadores sin tierra, términos pensados para ofrecer una descripción aproximada de las condiciones sociopolíticas esenciales de los años treinta. De los 13 líderes que contestaron a esta pregunta hipotética, uno dijo que habría hecho lo mismo, otro que, aunque habría decidido de igual modo, habría “vacilado más”, y los once restantes dijeron que no habrían apoyado una transición, o que tan sólo habrían apoyado una que se dilatara diez años o más. En palabras de Pérez de Bricio, «no nos habríamos llevado nosotros mismos a la guillotina». García López insistió en que pocos, dentro del régimen, habrían apostado por un cambio bajo esas circunstancias: «Una transición no hubiera sido posible (...). ¿Sobre qué se iba a sostener?»

A los *autónomos* se les preguntó si habrían apoyado la democratización en el supuesto de que se hubiese realizado un referéndum (como el de 1976) en 1955 o 1960 (según la edad del entrevistado). Un 22 por 100 de ellos respondió afirmativamente, pero un 64 por 100 declaró que ellos habrían votado por el “no”, o que habrían estado más dubitativos en caso de votar por el “sí”: «Yo habría tenido miedo»; «todavía no estábamos maduros»; «cualquier atrocidad podría haber ocurrido»; «en los años setenta había garantías. En aquel entonces, creo que no»⁴⁹. Estas respuestas sugieren que los pequeños propietarios atribuían más influencia para la moderación a los cambios socio-estructurales, que justo entonces estaban empezando, que a la guerra civil.

49. Los restantes no contestaron a la pregunta o no supieron qué habrían votado.

No podemos suponer que las reacciones ante escenarios hipotéticos indiquen de manera fiable lo que la gente habría hecho o decidido en circunstancias diferentes. Pero estos datos nos sirven para dos propósitos útiles. Primero, podemos pensar que las fuertes normas y valores pro-democráticos estructuraron sus reacciones ante situaciones tanto reales como hipotéticas. El apoyo a la democracia de estos actores no superó el experimento mental de una reubicación en un contexto en el que los costes de la tolerancia eran sustancialmente superiores. Como segundo propósito de interés, las teorías del “aprendizaje democrático” no sólo proponen que las experiencias pasadas moldean la conducta actual de los actores, sino que sostienen asimismo que los actores son críticos con sus propias decisiones pasadas; actuarían de otro modo si pudieran reiniciar el “juego” otra vez. Pero estas respuestas sugieren que mientras estos derechistas creían que la democracia era apropiada para las condiciones existentes en los años setenta, el autoritarismo lo era para otras condiciones, incluyendo las de 1936. Osorio se hizo eco de los demás cuando dijo: «Yo no cambié. Cambió España». Éste no es el lenguaje ni de los compromisos normativos ni el del “aprendizaje”, sino más bien el de una adaptación pragmática a condiciones cambiantes.

Esto explica dos hechos cruciales de 1976: el amplio apoyo dentro del régimen a una reforma sustancial (la aparición del sector moderado), seguido del apabullante apoyo de los votantes de centro y de derecha en el referéndum de 1976⁵⁰. ¿Cómo podríamos explicar el 2,6 por 100 que votó por el “no” el día 15 de diciembre de 1976? Parecían haber predicho que en una democracia nueva se reproducirían los ataques a la unidad nacional, la Iglesia, la propiedad y el orden, nostálgicos de los años 1930. Antonio Izquierdo advirtió que «en las próximas elecciones generales ganará el marxismo», y Blas Piñar previno que esa democracia era «la antesala del comunismo»⁵¹. Esta minoría percibió la democracia como muy arriesgada.

Naturalmente, fueron los pronósticos del sector moderado los que se validarían después de 1976. Para usar el lenguaje de Przeworski, la democracia llegaba a estar en situación de “equilibrio” porque los conservadores percibían los costes de la tolerancia como previsiblemente más bajos que los de la represión⁵². El gráfico 1 ofrece una aproximación del cambio en estos costes entre 1936 y 1970. Los costes de reprimir a la izquierda habían descendido entre 1936 y los años sesenta y setenta, pero los costes de tolerar a la izquierda en el proceso político habían bajado aún más rápidamente.

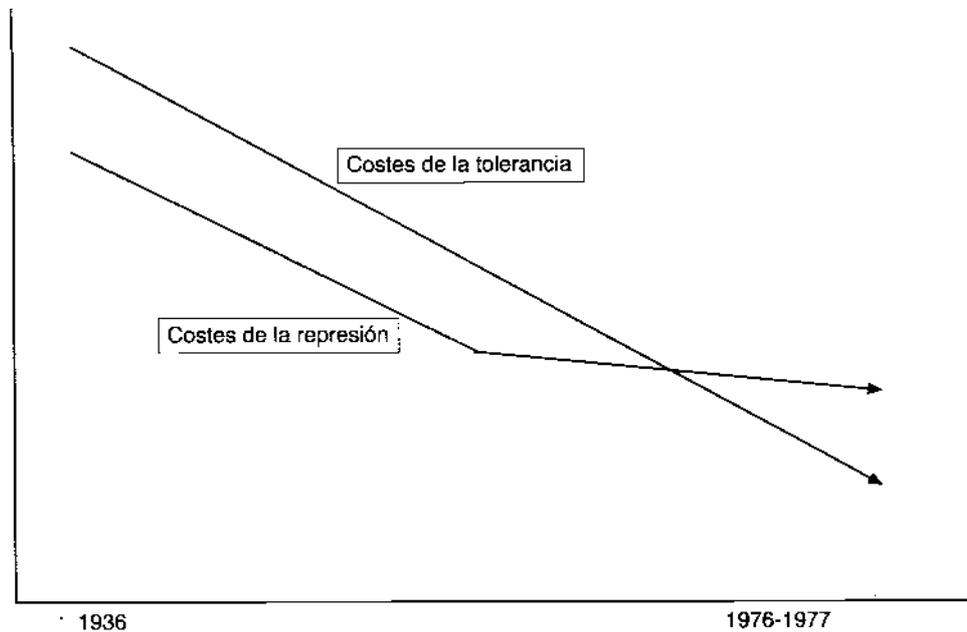
50. Suponiendo que la mayoría de los no votantes estaban respondiendo a la abstención solicitada por la izquierda.

51. Izquierdo, Antonio, 1981, *Yo, testigo de cargo*. Barcelona: Planeta: 79-80; Blas Piñar, 1979, *Hacia la III República?* Madrid: Fuerza Nueva: 47; Franco Salgado-Araujo, Francisco, 1976, *Mis conversaciones privadas con Franco*. Barcelona: Planeta: 343, 349, 375, recoge las opiniones del Caudillo en los años sesenta.

52. Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

GRÁFICO 1.

NIVELES DE LOS COSTES DE LA TOLERANCIA Y DE LA REPRESIÓN, 1936-1976/1977



6. LAS CONSECUENCIAS DE UNOS RIESGOS (PERCIBIDOS COMO) BAJOS EN LA DEMOCRATIZACIÓN ESPAÑOLA

Tras las elecciones de 1976 pudo comprobarse que el sistema de partidos español no era polarizado sino centripeto, con el PSOE caminando hacia posiciones socialdemócratas, mientras el PCE era contenido. La legislación no amenazaba los intereses y los valores conservadores como cualquier *cedista* de los años treinta podría haber esperado, ni bajo la UCD ni tampoco después de octubre de 1982. Esto fue percibido así por la mayoría de los conservadores, como pude comprobar en las entrevistas llevadas a cabo para este estudio y mediante las encuestas existentes. Como sus homólogos socioeconómicos en otros lugares, la mayoría de los *autónomos* estaba en el centro-derecha, y criticaron duramente después de 1982 lo que consideraron como mala administración y corrupción. La mayoría percibía al PSOE como un partido esencialmente moderado, incluso antes de su Congreso extraordinario de 1979, y más de dos tercios creían que el PSOE no era realmente "radical" ni siquiera en los primeros años de la democracia. Algunos dijeron que el radicalismo inicial del PSOE era «más una cuestión de palabras que de hecho», «según a quién [González] se dirigiera». Esto oscureció los resultados de una encuesta nacional llevada a cabo antes del Congreso de 1979: aunque sólo un

18 por 100 pensaba que el PSOE era “marxista”, el doble (incluyendo a casi la mitad de votantes del PSOE) lo describía como “socialdemócrata”⁵³.

El 88 por 100 de los autónomos no consideraba que el PSOE fuese radical cuando emergió en los sondeos como el partido más popular en 1981-1982. Pudieron así reaccionar con cierta calma cuando la UCD se desintegró ante las elecciones de 1982, y sólo un 12 por 100 de ellos estuvo “muy preocupado” o “algo preocupado” cuando el PSOE ganó en 1982⁵⁴. Varios insistieron en que las diferencias que separaban a la UCD del PSOE eran modestas: «pensábamos que las cosas continuarían más o menos igual»; «el PSOE no llevaba al marxismo». Esto también es consistente con otros datos disponibles. Por ejemplo, Martínez halló una *disminución* entre 1981 y 1982 en las preocupaciones de los ejecutivos de empresas y de los líderes de asociaciones empresariales respecto a la perspectiva de un gobierno “monocolor” del PSOE; sólo uno de cada cinco esperaba nacionalizaciones significativas como resultado.

A finales de los años setenta, los conservadores asociaban la democracia sólo con una muy limitada incertidumbre (y no incertidumbre radical), incluso en caso de alternancia electoral. Y fue el autoritarismo el que apareció ahora como más vago e incierto. Esto tiene consecuencias fundamentales para nuestro análisis de la serie de factores que algunos teóricos aducen como decisivos para estabilizar democracias “inciertas”, como barreras contra los golpes, así como pactos políticos, poderes compartidos y determinados diseños institucionales que rebajen el calor de la competencia política para tranquilizar a los sectores preocupados e inquietos. El análisis anterior sugiere que los conservadores españoles tuvieron motivos al comprometerse con la democracia sin tener en cuenta tales factores; es más, ese compromiso se produjo a pesar de que estos factores estaban, con frecuencia, ausentes.

¿Costes altos y crecientes de un golpe? En algunos países se dice que la derecha está atrapada en la democracia cuando los costes elevados de un proyecto autoritario le privan de una “oferta” de autoritarismo, a pesar de la “demanda”. Como ya se ha señalado, en esta cuestión hay varios análisis que ponen el énfasis en la importancia del crecimiento de las organizaciones obreras en la historia europea. Este crecimiento, ciertamente, provocó una subida en los costes de la represión de la izquierda entre 1976 y 1979. Pero pronto quedó claro que esto formaba parte de lo que O'Donnell y Schmitter llaman un «*popular upsurge*» de movilización, característico de muchas transiciones democráticas⁵⁵. En los primeros años ochenta, la afiliación sindical era más baja que a finales de los setenta, más incluso que en la Segunda República (cuadro 2).

53. Tezanos, José Félix, 1983, *Sociología del socialismo español*. Madrid: Tecnos: 74.

54. De estos seis, cuatro dijeron haber estado preocupados por la propiedad privada en 1982, mientras otros dos lo estuvieron por la posibilidad de unos impuestos sustancialmente más altos.

55. O'Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 56.

CUADRO 2.

AFILIACIÓN A SINDICATOS DE TRABAJADORES EN LA SEGUNDA REPÚBLICA Y EN 1978 Y 1983

(EN MILES)

<i>Sindicato</i>	<i>Segunda República</i>	<i>1978</i>	<i>1983</i>
UGT.....	1.000 (1932)	2.200	600
CNT.....	500/800 (primavera 1936)	—	¿25/50?
CCOO.....	—	1.800	375
PCE.....	50 (primavera 1936)	—	—
Total (aproximado).....	1.700	4.000	1.000

Fuentes: Gillespie, *Socialist Party*: 336-7; Cruz, Rafael, 1987, *El Partido Comunista de España en la Segunda República*. Madrid: Alianza Editorial: 59-60; CCOO, Secretaría de Organización, «Evolución de la Cotización a la CS de CCOO» (s. f.), y Taboada Álvarez, Obdulio, 1992, «La afiliación sindical: hacia una aproximación del sistema de representación de intereses en el sindicalismo español contemporáneo». Tesis Doctoral: Universidad Complutense: 324, 331, 334, 411-3, 426.

Si los niveles de afiliación a los sindicatos de izquierda (o la densidad de afiliación) determinarían la estrategia de la derecha, los conservadores deberían haber huido de la democracia al principio de los años ochenta antes que en los años treinta. En 1976 o a inicios de la siguiente década, no estaban “atrapados” y no optaron por la defeción de la democracia. Por otro lado, pudieron comprometerse con la democracia debido a que la participación en el poder, los pactos o los diseños institucionales rebajaron los costes de la tolerancia.

¿*El control del gobierno por la derecha?* Después de 1945, los conservadores británicos, alemanes occidentales, italianos y franceses tuvieron esperanzas sólidas para obtener o compartir el poder en la democracia. Pero la derecha española era electoralmente débil en los años en que la consolidación ya había ocurrido. Desde el otoño de 1979, la popularidad de la UCD comenzó a decaer con gran intensidad, y el PSOE surgió pronto en los sondeos como el futuro gobierno probable. La Alianza Popular de Manuel Fraga trabajó condicionada por problemas de imagen tan profundos que estuvo limitada por un “techo” de alrededor del 25 por 100 del voto durante los años ochenta, haciendo previsible las victorias sucesivas del PSOE.

¿*Una consolidación pactada?* Probablemente, los derechistas no se sentían protegidos por pactos que, a pesar de las apariencias, no eran un rasgo consistente de la consolidación española. Cuando la derecha tomó las decisiones cruciales para democratizar el país en 1976, los portavoces de la izquierda no hicieron fuertes promesas de moderación, y de todos modos no estaban en situación de prometer la obediencia de las

bases. Los Pactos de Moncloa, logrados cuando la democratización ya estaba en marcha, ayudaron a reducir la inflación y a aliviar las difíciles condiciones de la balanza de pagos, pero fallaron a la hora de establecer el compromiso como la estrategia de las principales fuerzas políticas y sociales⁵⁶. Es bien conocido que sindicatos y empresarios criticaron públicamente los acuerdos de Moncloa. Y su falta de compromiso con la estrategia de los pactos llegó a ser dolorosamente clara en 1978, cuando las negociaciones auspiciadas por el gobierno no consiguieron renovar las provisiones salariales de los Pactos, induciendo al gobierno a decretar una solución. Los empresarios y la UGT llegaron finalmente a varios acuerdos, pero CCOO se mantuvo al margen durante los siguientes dos años⁵⁷. Los pactos entre partidos se acabaron efectivamente con la Constitución de 1978. La estrategia unilateral utilizada por la UCD y sus aliados de centro-derecha dio sus frutos, por ejemplo, en el Estatuto de los Trabajadores, al que el PCE y CCOO, respondieron airados con una campaña de huelgas y manifestaciones. Como resultado de todo ello, no necesitamos especular acerca de si la derecha habría seguido siendo demócrata si los pactos, como práctica, hubiesen fallado, porque sabemos qué hizo cuando fallaron los de Moncloa.

¿Instituciones protectoras? Finalmente, la derecha tampoco estuvo protegida por instituciones *low-stakes*. El diseño institucional creado en 1977-1978 no es tan arriesgado como, por ejemplo, el del modelo de Westminster. Pero la moción de censura constructiva podía mantener fácilmente desde 1981-1982 un gobierno de izquierdas con mayoría parlamentaria simple y, como muestra Gunther, la ley electoral tuvo intensos efectos desproporcionales, manufacturando mayorías parlamentarias absolutas para el PSOE durante una década (cuadro 3)⁵⁸. En lugar de dispersar victorias y pérdidas, con estas características institucionales se corría el riesgo de concentrarlas. Posteriormente, con la autonomía regional, se le brindaron oportunidades a la derecha para participar en el poder, pero el PP sólo comenzó a gobernar regiones importantes después de que la consolidación ya fuese un hecho reconocido y el Estado de las Autonomías estuviera ya muy avanzado.

Las percepciones de los conservadores sobre los riesgos políticos previsiblemente bajos en la democracia explican su falta de apoyo al golpe de 1981. Muchos observadores

56. Tamames, Ramón, 1995, *La economía española, 1975-1995*. Madrid: Temas de Hoy: 148-64.

57. El acuerdo de 1979-1980 entre UGT y CEOE (y otros), fue dirigido por Fernando Suárez, véanse «El marco institucional de las relaciones laborales», *Papeles de Economía Española*, 22: 265-81 (1985), y Fishman, Robert, 1990, *Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain*. Ithaca: Cornell University Press: 214-46. Sobre el fracaso posterior de los Pactos de la Moncloa, Coverdale, John, 1982, «Inflation and Democratic Transition in Spain», en Richard Medley (ed.), *The Politics of Inflation*. New York: Pergamon: 236-7.

58. Gunther, Richard, 1989, «Electoral Laws, Party Systems, and Elites: The Case of Spain», *American Political Science Review*, 83: 840.

atribuyen la salvación de la democracia aquel día al rey Juan Carlos ⁵⁹. Pero los acontecimientos de febrero de 1981 centran con más exactitud nuestra atención en la orientación profundamente pro-democrática de los ciudadanos, incluyendo a la abrumadora mayoría de los conservadores. Lo que no resta heroísmo al Rey, que esa noche indicó que lo inherentemente frágil no era la democracia, sino el golpe ⁶⁰. Los líderes de la transición entrevistados dijeron que hasta un golpe militar mejor coordinado habría carecido de cualquier apoyo destacable. Calvo Sotelo recuerda haber pensado durante el golpe que, a las 48 horas, millones de personas tomarían las calles para protestar. Describió el golpe como «el Waterloo del franquismo»: una posibilidad para avanzar a corto plazo por un camino que al final no podía conducir a la victoria. Aunque el comportamiento del Rey le granjeó el agradecimiento de un buen número de personas, algo mucho más importante que un hombre salvó la democracia española.

CUADRO 3.
PORCENTAJE DE VOTOS Y ESCAÑOS DEL PSOE EN EL CONGRESO,
1982-1989

<i>Porcentajes de</i>	<i>1982</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>
Votos.....	48,1	44,1	39,6
Esaños	57,7	52,6	50,0

7. LA PECULIARIDAD DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

En 1976-1977, la coalición que había respaldado al régimen de Franco se decantó por la democratización, como las coaliciones anteriormente autoritarias hicieron en muchos otros casos de la Tercera Ola. Pero en España los conservadores actuaron así porque preveían que la democracia conllevaría pocos riesgos políticos. De este modo, la España contemporánea se distingue tanto de países con democratizaciones posteriores como también anteriores. Un cierto número de democracias de la Europa de entreguerras se asentó cuando los regímenes autoritarios se derrumbaron en Alemania, Italia y obviamente España. En cada caso, la derecha adoptó desde el principio, como su principal prioridad política, la retención de la capacidad para regresar al autoritarismo tan pronto

59. Por ejemplo, Preston, Paul, 1986, *The Triumph of Democracy in Spain*. London: Methuen: 199; *Diario 16*, 2 de marzo de 1981: 3.

60. Para sondeos, pueden verse la encuesta del CIS #1273, y Linz y Stepan, «Crafting»: 45.

como los elevados riesgos esperados se materializasen en la democracia. Aunque no se podía prever el colapso final, era evidente que después de tres, cinco o (en el caso de Weimar) trece años de democratización, estos regímenes no estaban consolidados.

Análogamente, la España posfranquista se distingue fácilmente de muchas de las democracias de la Tercera Ola que siguen sin consolidarse. Es indudable que muchos conservadores latinoamericanos permanecen en la incertidumbre respecto a la orientación de la izquierda a largo plazo hacia los valores e intereses conservadores. Los resultados de las entrevistas de Bartell en 1987-1988 muestran que los empresarios chilenos asociaban la izquierda con una importante incertidumbre a muy largo término; sus «preocupaciones (...) sobre algo tan fundamental como los derechos de propiedad indican, retrospectivamente, el grado de incertidumbre con el que, incluso aquellos que eran relativamente optimistas, afrontaron la transición a la democracia». Cabe suponer que tales percepciones han sido más comunes en Perú, El Salvador, Nicaragua, Haití, Guatemala, Colombia, Brasil y otros países de la región. En consecuencia, la derecha ha tenido continuamente incentivos para protegerse contra el riesgo —creíble, y no sólo como posibilidad meramente teórica— de la radicalización de la izquierda, sobre todo manteniendo relaciones privilegiadas con los que O'Donnell llama los «guardianes militares (...) indispensables» de la derecha⁶¹. Yendo algo más lejos del modelo clásico de izquierda/derecha, la ascensión del Islam político en Oriente Medio y el Norte de África puede interpretarse como el equivalente funcional de la ascensión original del socialismo europeo, un acontecimiento que aumentó los costes de las élites para reprimir a sus adversarios pero aumentando también, a la vez, los costes de tolerarlos bajo la democracia. Si Argelia va a seguir algún modelo (lo que, siendo optimistas, no sucederá), la polarización en aquella región augura una competición aún más feroz sobre el tipo de régimen.

En este sentido, el caso español tiene implicaciones relevantes para las teorías de la democratización; limitaciones de espacio nos permiten mencionar aquí solamente dos de las ya citadas. En primer lugar, a pesar de que el crecimiento organizativo histórico de los trabajadores europeos, en el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, acabó con el autoritarismo de “coste reducido” para las élites, la consolidación de las democracias modernas en la región no se puede explicar fácilmente en estos términos. Siendo fascinantes, e incluso sugerentes, los episodios de “*popular upsurge*” no deben eclipsar la perspectiva más amplia de O'Donnell y Schmitter, según la cual «ninguna transición puede ser forzada por la mera oposición de unos adversarios contra un régimen que mantiene la cohesión, la capacidad y la voluntad respecto a la aplicación de

61. Bartell, Ernest, 1995, «Perceptions by Business Leaders and the Transition to Democracy in Chile», en E. Bartell y Leigh Payne (eds.), *Business and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press: 64; O'Donnell, Guillermo, «Substantive or Procedural Consensus? Notes on the Latin American Bourgeoisie», en Douglas Chalmers, Maria do Carmo Campello de Souza, y Atilio Borón (eds.), *The Right and Democracy in Latin America*. New York: Praeger: 47.

la represión»⁶². Es importante notar que los niveles de afiliación sindical europea ya eran altos entre las dos guerras mundiales, cuando la democracia, en cambio, seguía siendo precaria. Después de 1945, estos niveles sólo se elevaron notablemente en los países escandinavos, permaneciendo más o menos estables en Alemania y Gran Bretaña. Y, tras alcanzar el máximo justo después de la “liberación” (a finales de los 1940 en Francia e Italia y en los últimos años de la década de 1970 en España), a los pocos años eran *más bajos* que durante los años de entreguerras en Francia, Italia y España. Además, en la Europa occidental posterior a 1945 se daban variaciones extremas en las densidades de afiliación sindical, sin que hubiese una variación correspondiente en las inclinaciones de la derecha a abandonar la democracia. Estos casos, de los que España es un ejemplo evocador, sugieren que la consolidación de la democracia en Europa debería ser atribuida a los costes claramente reducidos de la tolerancia, antes que a cambios en los costes de la represión.

En segundo lugar, el hecho que los riesgos políticos de la democracia cayeran considerablemente en España (y en el resto de Europa occidental), mientras permanecían elevados en muchos de los últimos casos de la Tercera Ola, apunta a la necesidad de una corrección de la caracterización de la democracia que hace Przeworski como «incertidumbre institucionalizada». Mientras que la Segunda República supuso una mayor incertidumbre para la derecha que un gobierno militar conservador, esta relación se invirtió después de 1977: los conspiradores de 1981 planteaban una imprevisibilidad *ex ante* a los conservadores españoles, mientras que los resultados políticos de la democracia estuvieron fuertemente unidos a un electorado compacto y a un sistema de partidos centripeto⁶³. La democracia había asumido los riesgos previsiblemente bajos que hace mucho tiempo Max Weber estipulaba como una precondition para las inversiones capitalistas a plazo largo. En este caso, los bajos riesgos políticos sirvieron como condición para los compromisos a largo plazo de los conservadores con la democracia. Esta condición ayuda a explicar la convergencia de España con otras grandes democracias de Europa occidental, al mismo tiempo que la distingue de otras democracias todavía vacilantes después de varios años.

GERARD ALEXANDER

E-mail: ga8h@g.mail.virginia.edu

Gerard Alexander es *Associate Professor* en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Virginia (EE.UU.). Es autor de *The Sources of Democratic Consolidation* (Cornell University Press, 2002) y de varios artículos sobre la democratización, el diseño y cambio de las instituciones políticas.

62. O'Donnell y Schmitter, *Tentative Conclusions*: 21.

63. Przeworski, *Democracy*: 10-13. Este argumento está elaborado en Gerard Alexander, «Institutionalized Uncertainty, the Rule of Law, and the Sources of Democratic Stability», de próxima publicación en *Comparative Political Studies*, 2002.