

---

*Santiago Pérez-Nievas Montiel*

**Democracy in Modern Spain.**

*Richard Gunther, José Ramón Montero y Joan Botella (eds.). New Haven: Yale University Press. 2004.*

Uno de los méritos más subrayables del libro que nos ocupa de Gunther, Montero y Botella es que reúne en un único volumen dos tipos de objetivos que habitualmente se abordan y desarrollan en formatos diferenciados: la investigación propiamente dicha, por un lado, y la divulgación docente, por otro. Por un lado, el texto ofrece una visión de conjunto del sistema político español actual, de sus predecesores históricos —con especial atención a los más inmediatos— y del proceso fundacional en el que adoptó su configuración presente. El libro describe también los principales elementos que conforman la democracia española, deteniéndose con especial detalle en los que considera más relevantes o que le otorgan singularidad con respecto a otros sistemas políticos, como son la cultura política, los partidos y los procesos electorales, la organización territorial y, por último, las políticas públicas. Desde este primer punto de vista los distintos capítulos son autónomos entre sí y pueden leerse de forma aislada. El texto de Gunther, Montero y Botella, sin embargo, no se limita a describir el sistema político español y sus distintos elementos a partir de fuentes primarias o secundarias, sino que es en sí mismo una obra de investigación que ofrece e intenta respaldar una determinada interpretación sobre los factores que posibilitaron la consolidación de un régimen democrático donde éste antes no había sido posible, así como una determinada interpretación sobre las causas de algunos rasgos de la democracia española que la diferencian de otras democracias europeas. Desde este segundo punto de vista, se trata de una obra de conjunto cuyos distintos capítulos no pueden entenderse de forma aislada. En definitiva, *Democracy in Modern Spain* es tanto una obra de referencia divulgativa sobre el sistema político español como un trabajo de investigación que indaga en las raíces del mismo y trata de explicar sus rasgos más singulares o excepcionales. Esta confluencia

de objetivos es posible porque los tres autores son líderes en la investigación (y referencia obligada) de los distintos ámbitos en los que se estructura el libro: Richard Gunther, de la transitología —y en particular de la transición a la democracia en España— y del campo de las políticas públicas; José Ramón Montero, de la cultura política y el comportamiento electoral de los españoles, y Joan Botella, de partidos políticos y los procesos de descentralización, con especial atención al caso español.

En la introducción o capítulo 1 del libro los autores nos acercan a los elementos más llamativos y las aparentes contradicciones que sugiere la evolución del sistema político español en las tres últimas décadas. A mediados de los años setenta, España resultaba un caso excepcional en relación con el resto de los países de Europa occidental, pues a diferencia de éstos, salvo Grecia y Portugal, carecía de una tradición de gobierno democrático y, pese al importante crecimiento económico que había experimentado en los quince años anteriores, el país seguía gobernado por un régimen autoritario totalmente anacrónico. Desde un enfoque de economía política, la España de mediados de los setenta representaba también un caso singular, pues el régimen franquista combinaba una política económica intervencionista y proteccionista de un extenso sector paraestatal, con unos presupuestos públicos raquíuticos que, en consecuencia, sólo podían sostener un nivel de prestaciones y servicios sociales muy inferior a los de sus vecinos europeos. Treinta años después, tal y como se muestra en los restantes capítulos del libro, España cuenta con una democracia perfectamente consolidada al mismo tiempo que, tanto en su política económica como en el volumen de sus prestaciones sociales, ha tenido lugar una importante convergencia con otras sociedades industrializadas. Sin embargo, argumentan los autores, persisten algunas diferencias con respecto a otros países vecinos, especialmente por lo que se refiere a ciertos rasgos de la cultura política española, entre éstos, un bajísimo interés por la política y una elevada desconfianza hacia las instituciones que hacen la democracia posible (y pese al persistente apoyo a esta última que muestran todas las encuestas desde los años setenta). Estos rasgos repercuten a su vez en una muy baja densidad organizativa, y en particular, en niveles ínfimos de afiliación a partidos políticos.

Frente a este diagnóstico inicial, el libro de Gunther, Montero y Botella se articula en torno a dos objetivos. El primero de ellos es el de analizar cómo y por qué fue posible el establecimiento y consolidación de una democracia en España, teniendo en cuenta la ausencia de una tradición democrática en el país. El segundo objetivo del libro se centra en examinar la hipótesis de que las características de la democratización española —algunas compartidas con otros procesos de la tercera ola como los de Grecia y Portugal, otras que le son singulares— contribuyen a explicar las particularidades del sistema político español.

Con respecto al primer objetivo, el punto de partida es un análisis de los factores que en el pasado obstaculizaron el desarrollo y/o la consolidación de un régimen democrático. Para ello, el capítulo 2 reconstruye los procesos —remontándose en algún caso

hasta la Edad Media— por los que se configuraron las principales fracturas sociopolíticas o *cleavages* que han dividido tradicionalmente a España en torno a la religión, la clase social y la región. Este capítulo dedica además una especial atención a los regímenes o períodos que más se acercaron al objetivo democrático: la Restauración Borbónica (1875-1923), que pese a introducir y garantizar ciertas libertades no alcanzó nunca un mínimo requisito de competitividad democrática, y la Segunda República (1931-1936), que pese a sí cumplir éste y otros criterios, entró en un proceso de polarización que finalmente desembocó en la Guerra Civil. El capítulo 2 analiza también el período franquista, y en particular la modernización socioeconómica que experimentó España desde comienzos de los sesenta, pues con frecuencia se ha visto esta transformación —especialmente desde los enfoques más sociológicos (por ejemplo, Pérez-Díaz, 1987)— como el factor más importante para explicar el éxito del proceso de cambio político que se inició en la década siguiente. Pese a reconocer su importancia, los autores concluyen el capítulo 2 con el argumento de que la modernización socioeconómica erosionó pero no eliminó muchos de los obstáculos tradicionales a la democracia. Esto les permite abordar en el siguiente capítulo lo que consideran la explicación principal del éxito de la transición y consolidación democrática española. Con respecto al papel que cumple este segundo capítulo en el conjunto de este trabajo, hay que subrayar la profundidad y detalle con las que se analizan los legados históricos en la democracia contemporánea, algo que habitualmente se aborda de un modo más superficial en los libros de referencia sobre el sistema político español.

El capítulo 3 del libro se centra en la misma transición y consolidación democrática que se inicia a mediados de los setenta. En él, los autores hacen especial hincapié en la importancia que tuvo el liderazgo político —entre el sector reformista del régimen autoritario pero también entre la oposición democrática— para la consecución de los acuerdos entre elites (con especial atención a la génesis del pacto constitucional) que hicieron posible tanto el mismo proceso de cambio político como la rápida consolidación del nuevo régimen. De hecho, estos acuerdos entre elites, siguiendo a Gunther, Montero y Botella, son un factor *clave* para comprender el éxito de la transición y la consolidación democrática: un argumento que no es novedoso y ya había sido desarrollado especialmente en los trabajos de Gunther<sup>1</sup>; pero que, en esta nueva versión, los autores refuerzan al prestar una mayor atención a los vínculos entre elites y masas en el marco de los partidos, los grupos de interés y otras organizaciones secundarias, tanto en el momento mismo del cambio de régimen, como en la trayectoria posterior de la nueva democracia. Durante la transición, se argumenta, las elites no actuaron en el vacío político y social, pero sí en un entorno especialmente maleable dadas las expectativas generales de cambio. En este sentido, no sólo los valores y las relaciones políti-

---

1. Véanse a este respecto Higley y Gunther, 1992, y Gunther *et al.*, 1995, entre otros.

cas, sino también los vínculos ciudadanos con los partidos y otras asociaciones —así como la estructura organizativa de unos y otras— se encontraban en un momento de particular fluidez tras la muerte de Franco. Esta indeterminación del contexto otorgó a los líderes un amplio margen para una redefinición de los objetivos y pautas de comportamiento de sus respectivos grupos lo que, a su vez, resultó crucial para el éxito del proceso democratizador. Sin embargo, la fluidez inicial fue cada vez menor, de tal modo que cada decisión institucional enfrentó a las elites políticas fundacionales a un margen de acción cada vez más restringido. Esto es lo que explicaría que la transición haya tenido un prolongado efecto sobre nuestra democracia actual. Por ejemplo, la opción por la desmovilización en 1977 de los líderes de los partidos y otras organizaciones, especialmente los de izquierda, favoreció el pacto constitucional; pero generó también una sociedad poco participativa justo en el momento en el que cristalizaba un nuevo régimen político. El capítulo 3 termina con una caracterización del sistema político surgido de la transición (siguiendo la tipología de Lijphart, 2000), como predominantemente mayoritario tanto por lo que se refiere a la formación del gobierno y la designación de altos cargos, como en la formación de las políticas públicas (un aspecto éste que se desarrolla en el último capítulo).

El capítulo 4 deja atrás los aspectos institucionales para abordar la dimensión actitudinal y cultural de la nueva democracia. Sostienen Gunther, Montero y Botella que pese a la existencia de diferencias en algunos valores, actitudes políticas y comportamientos con respecto a los de los ciudadanos de otras sociedades industrializadas, no es válido seguir empleando el adjetivo excepcional para caracterizar a la cultura política española. En este sentido, el capítulo muestra evidencia de los altos y estables niveles de legitimidad de los que ha gozado, y sigue gozando, la democracia española y sus principales instituciones. A este respecto, los autores argumentan que es este alto nivel de apoyo a la democracia el que ha permitido al régimen sobrevivir a las distintas crisis económicas (con las tasas de desempleo más altas de Europa) o a la continuidad del terrorismo etarra, así como acometer reformas de amplio calado como la profunda descentralización del Estado. Asimismo, el capítulo subraya la orientación moderada de la mayoría de los españoles: un importante punto de contraste con respecto a períodos anteriores —en particular la Segunda República— y otro síntoma de convergencia de España con las democracias europeas más consolidadas. No obstante, el capítulo pone también de manifiesto que en algunas dimensiones la cultura política de los españoles sigue mostrando singularidades en relación a la de sus vecinos. Entre estas últimas, el bajísimo interés por la política y la considerable extensión de actitudes de cinismo y desapego o desconfianza hacia muchas de las instituciones que hacen posible la democracia y singularmente hacia los políticos y los partidos. Pese a que este diagnóstico de la cultura política española estaba ya presente en trabajos anteriores de los autores (véanse Montero, Gunther, y Torcal, 1998, por ejemplo) el enfoque global de este volumen les permite un tratamiento más amplio de esta cuestión, examinándola no sólo

como variable independiente con efectos sobre otros elementos del sistema político sino también como variable dependiente, un tipo de análisis que no es habitual en los trabajos sobre la cultura política. Las conclusiones de los autores a este respecto son, en cierto modo, similares a las del capítulo anterior. Si bien la modernización socioeconómica de los años sesenta contribuyó positivamente a la transformación de las actitudes de los españoles, el comportamiento durante la fase formativa del nuevo régimen de una mayoría de las elites sociales y políticas fue también un factor clave en la conformación de una nueva cultura política. La moderación y el respeto mutuo con el que se condujeron los líderes políticos de la transición hicieron su contribución a la orientación moderada del electorado, pero también a su apatía, escasa implicación en la política y otros rasgos de lo que los autores denominan la *desafección política* de los españoles.

El capítulo 5 analiza el comportamiento electoral, los partidos políticos y el sistema de partidos de la nueva democracia española. El capítulo pone de manifiesto, por un lado, el fuerte contraste del sistema de partidos actual —cercano a un bipartidismo imperfecto— con el sistema de partidos atomizado y extremadamente polarizado de la Segunda República. A este respecto, España, según los autores, ha evolucionado hacia un modelo *normalizado*. En otros aspectos, sin embargo, los partidos políticos y el sistema de partidos mantienen en nuestro país algunas singularidades con respecto a los de otras democracias de Europa occidental. En primer lugar, los partidos españoles tienen niveles de afiliación muy inferiores a los de sus homólogos europeos y, por otra parte, sus vínculos con organizaciones secundarias son también más débiles. Además, los niveles de identificación partidista de los ciudadanos españoles están también entre los más bajos de Europa. A este respecto, Gunther, Montero, y Botella argumentan que también estos rasgos son una consecuencia del surgimiento y cristalización de los partidos políticos españoles en la década de los setenta. El surgimiento (o resurgimiento según los casos) de los partidos en plena madurez de la era de los medios de comunicación de masas; las fuertes subvenciones estatales que éstos recibieron desde el comienzo mismo de la democracia, y la urgente necesidad de orientar sus estrategias a la captación del voto hizo que los partidos españoles se orientaran hacia un modelo *catch-all* sin haber superado, como sus homólogos europeos, una fase previa de organización de masas. Paradójicamente, por tanto, estos rasgos singulares de los partidos españoles son consecuencia de su extraordinaria modernidad y son, por ello, atributos compartidos con los partidos de otras nuevas democracias como Portugal o los países del Este.

El capítulo 6 examina la evolución desde el Estado fuertemente centralizado de la década de los setenta hasta su configuración actual en el Estado Autonómico. El capítulo analiza las razones por las que el proceso de descentralización española dio lugar a un sistema de distribución asimétrica del poder territorial en 17 CC AA que diferencia al caso español tanto de los Estados unitarios como de la uniformidad que suele carac-

terizar a los modelos federales. Si bien el resultado final de dicho proceso ha sido una profunda redistribución territorial del poder, los autores argumentan que también ha dado lugar a un considerable grado de confusión y a conflictos que se manifiestan de manera periódica, tanto entre las distintas CC AA, como entre algunas de éstas y el Gobierno Central. Gunther, Montero y Botella argumentan que también esta configuración asimétrica del Estado Autonómico es el resultado de decisiones *ad hoc* adoptadas por los gobiernos de Suárez durante la transición para asegurarse el apoyo de los nacionalistas catalanes y, especialmente, los nacionalistas vascos al nuevo régimen democrático. Según defienden los autores, estas decisiones institucionalizaron ciertas pautas que han condicionado la evolución posterior del Estado Autonómico, con un predominio de los mecanismos de negociación bilateral sobre los mecanismos multilaterales que suelen caracterizar a los sistemas federales.

Por último, el capítulo 7 examina la evolución del proceso de adopción de decisiones de gobierno y de las políticas públicas desde el régimen franquista a la actualidad. El capítulo proporciona numerosos ejemplos de la excepcionalidad de tanto uno como otras bajo el régimen autoritario, y de su rápida evolución posterior y convergencia con los estándares de las democracias europeas occidentales.

En definitiva, *Democracy in Modern Spain* ofrece una visión muy completa —y de primera mano pues sus autores son líderes en la investigación de sus respectivos ámbitos— del sistema político español y de las causas y procesos que han dado lugar a su configuración actual. Además, la evolución política española en los dos últimos años, especialmente por lo que se refiere al comportamiento de las elites y al debate territorial otorgan un especial valor a las reflexiones y los resultados empíricos del libro. Por ello, y por tratarse de una obra de investigación y no sólo de difusión, tal y como se ha argumentado, sorprende un poco que el volumen no cuente con un capítulo final de conclusiones que ponga en comunicación los resultados de los distintos capítulos así como con otros trabajos de referencia sobre viejas y nuevas democracias europeas. En cualquier caso se trata de un excelente trabajo y referencia imprescindible para cualquier estudiante o investigador de la democracia española.

### *Referencias*

- Gunther, Richard; Nikiforos Diamandouros, y Hans-Jürgen Puhle (eds.). 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Higley, John, y Richard Gunther (eds.). 1992. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Montero, José Ramón; Richard Gunther, y Mariano Torcal. 1998. «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83: 9-49.
- Pérez-Díaz, Víctor. 1987. *El retorno de la sociedad civil*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

SANTIAGO PÉREZ-NIEVAS MONTIEL  
santiago.pereznievas@uam.es