

SALUSTIANO DEL CAMPO

LA CLASE POLITICA  
Y LA TRANSICION DEMOCRATICA



# La clase política y la transición democrática (\*)

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. SALUSTIANO DEL CAMPO (\*\*)

## 1. DE LA RESTAURACION A LA II REPUBLICA

En el período 1874-1936 la dinámica del sistema político español discurre a través de tres regímenes distintos, la monarquía constitucional, la dictadura militar-civil del General Primo de Rivera y la II República, cada uno de los cuales presenta, a su vez, diversas etapas. En este contexto, el tema de la continuidad de la clase política posee una gran relevancia. Constatada la discontinuidad del proceso político, es preciso conocer hasta qué punto ese fenómeno se refleja en las élites políticas del país (1).

A fines de 1874 un pronunciamiento del General Martínez Campos proclama Rey de España al Príncipe Alfonso de Borbón, haciendo abandonar al General Serrano y a su gobierno una efímera inten-

---

(\*) Este trabajo se basa en una investigación realizada por el autor en colaboración con José Félix Tezanos y Walter Santin, que será publicada en inglés por Northern Illinois University Press y fue presentada en una mesa redonda celebrada en la misma Universidad en septiembre de 1981.

(\*\*) Disertación en Junta del martes, 4 de mayo de 1982.

(1) *Vide* JUAN LINZ: "Continuidad y discontinuidad en la élite política española: de la Restauración al régimen actual", incluido en *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*. Madrid, 1972.

tona republicano-presidencialista y cediendo el poder al Partido Alfonsino y la presidencia del Gobierno a Cánovas. La victoria canovista a través de los militares frustraba, así, la tentativa asumida por los antiguos revolucionarios septembrinos y el General Serrano y restauraba la monarquía. El carácter incruento de esta victoria, la desintegración de la coalición que hizo la revolución del 68, la profunda crisis a que había llegado la I República, los escasos años transcurridos desde el destronamiento de Isabel II y el espíritu liberal de Cánovas, coadyuvaron a la marcada continuidad de la élite política. En efecto, la monarquía constitucional presenta una notable continuidad en su élite política respecto al pasado inmediato, hasta el extremo de que ni la dictadura ni la II República alcanzarán cotas comparables, sino que profundizarán más bien en las rupturas y desalojarán a la élite política precedente. No es extraño que una buena parte de la élite política de la Restauración tenga antecedentes en las Cortes previas a las constituyentes del 76, ya que incluso éstas integrarán a algunos de los líderes de la República como es el caso de Castelar. De los 388 parlamentarios de las primeras Cortes elegidas por sufragio universal masculino en 1869, 72, esto es, el 19 por 100, serán parlamentarios en las primeras Cortes de la Restauración. En las segundas, el 23 por 100 de los parlamentarios habían ya estado en Cortes anteriores a la Restauración. A mayor abundamiento, de los 13 Presidentes del Consejo de Ministros que se suceden hasta 1910, 10 habían sido parlamentarios antes de 1874, y la mitad habían sido ministros antes de la vuelta de Alfonso XII.

Bajo el reinado constitucional de Alfonso XIII existe un período de cierta homogeneidad que se extiende desde la Ley Electoral de 1907 hasta la disolución del Parlamento por el General Primo de Rivera y abarca siete legislaturas. En este lapso de tiempo, el número total de escaños a cubrir fue de 2.765, y el de personas elegidas llegó a ser de 1.338; de estos 1.338 parlamentarios, 49 fueron elegidos siete veces; 42, seis; 52, cinco; 77, cuatro; 115, tres, y 234, dos veces; algo más de la mitad, pues, fueron elegidos sólo una vez, hecho que parece indicar una cierta renovación de la élite política del período.

En 1923 el sistema de la Restauración estaba herido de muerte. La dictadura del General Primo de Rivera cortó la evolución política desalojando a la antigua élite, de manera que solamente una ínfima parte de ella volvió con la II República. Este desplazamiento fue que-

rido por el propio dictador. En efecto, cuando en 1924 creó su partido, la Unión Patriótica, envió una circular a los gobernadores civiles dando instrucciones para reclutar afiliados, definiendo en ella las bases sociales potenciales del mismo en estos términos: "Las personas que no han actuado en política, las que desengañadas la abandonaron y quienes fueron políticos de buena fe" (2). En este mismo sentido, cuando en 1927 el régimen insinuó una modesta institucionalización a través de la Asamblea Nacional, no intentó la captación de la vieja élite política, sino de hombres no políticos de diversos sectores, abarcando entre ellos incluso a algunos líderes de UGT. Así, en la Asamblea, solamente se encuentran 71 exparlamentarios del último período de la monarquía liberal, la que va de 1916 a 1923, sobre un total de 429 miembros, esto es, el 17 por 100; esta proporción se diferencia muy poco de la que suponen los 116 exparlamentarios de la monarquía respecto de los 992 diputados correspondientes a las tres legislaturas de la II República, a pesar de que la dictadura tiene una proximidad cronológica mucho mayor con la monarquía liberal. Estos resultados parecen indicar claramente que la discontinuidad en la élite política fue provocada por la dictadura y no por la II República. Otro síntoma de corte radical con la élite anterior lo constituye el hecho de que de las 159 personas que fueron ministros bajo el reinado constitucional de Alfonso XIII, solamente 14 fueron nombrados asambleístas y 12 únicamente llegaron a serlo. De todas maneras, si bien es verdad que el golpe de Estado de 1923 se dio en contra de los viejos partidos y de la vieja élite, también lo es que el régimen sentía una clara afinidad hacia los políticos del sector conservador y del maurismo.

A la dictadura no le alcanzó el tiempo para crear un partido único fuerte y una élite política sólida, aunque es verdad que no dedicó demasiada energía a estas tareas. Los escasos asambleístas que aparecen en las tres legislaturas republicanas lo hacen en su mayoría en Renovación Española; la CEDÁ, el centro derecha de la II República, sólo recupera a cinco asambleístas, mientras que a pesar del transcurso de una década, casi el 6 por 100 de los asambleístas reaparecerán en las Cortes de 1943 y uno de ellos será su presidente.

---

(2) M. TUÑÓN DE LARA: *Historia y realidad del poder*, Edicusa, Madrid, 1975, pág. 126.

## 2. LA II REPUBLICA

El 14 de abril de 1931 se proclama la II República y el 18 de julio de 1936 se produce el alzamiento que daría lugar a la guerra civil y al triunfo del régimen de Franco. En los cinco años de normalidad republicana se suceden tres convocatorias de elecciones a Cortes, la de 1931, la de 1933 y la de 1936. La discontinuidad de las élites políticas entre el último período de la monarquía constitucional y la II República es muy grande; en 1931, de los 470 diputados sólo 64 habían sido parlamentarios en el período citado; en la segunda legislatura aparecen 70 extraparlamentarios y en las Cortes de 1936, 79. Entre los 88 ministros de la II República, sólo tres habían tenido ese puesto con la monarquía; de esos 88 ministros ni uno solo lo volvió a ser de Franco.

Los partidos republicanos no habían tenido antes de la proclamación de la República una presencia considerable en el Parlamento; este hecho es un factor de peso que explica la baja proporción de exlegisladores, 31 sobre 305, es decir, aproximadamente el 10 por 100, que integraban la mayoría que votó la Constitución de 1931. En 1933, tampoco la representación parlamentaria de la derecha muestra continuidad con la clase política de la monarquía, salvo el sector de la extrema derecha y un pequeño partido de centro-derecha, el agrario. En 1936 sólo dos partidos cuentan con una proporción superior al 10 por 100 de exlegisladores de la monarquía, la CEDA y Unión Republicana. Si la continuidad de la élite política de la II República respecto de la monarquía fue baja, también lo fue la estabilidad de la propia élite parlamentaria republicana. En las tres legislaturas, de 1931 a 1936, el total de 1.384 escaños parlamentarios fueron ocupados por 992 personas. De éstas, el 67 por 100 fueron elegidos solamente una vez, el 25 por 100 dos veces y el 7 por 100 las tres veces. La significación política de estos datos reside en que reflejan al nivel de la élite las convulsiones de la II República y su incapacidad para lograr una vida política estable.

## 3. EL REGIMEN DE FRANCO

El tema de la élite política del régimen de Franco ha sido objeto de considerable atención por parte de los científicos sociales, habiéndose publicado sobre ella diversas investigaciones en los últimos años de la

vida del Generalísimo. Esta atención se explica en parte por la larga duración del régimen y por su emparentamiento inicial con los fascismos europeos y en parte por el considerable desarrollo de la sociología en España durante los años 60 y 70.

En un contexto histórico internacional de obvia discontinuidad política en la que se incluye la de la clase dirigente, no puede extrañar que en España se produjera un corte respecto al personal político de etapas anteriores, sobre todo como consecuencia de la guerra civil y de sus tristes secuelas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la guerra civil se saldó con la muerte violenta de por lo menos 70 diputados de las Cortes republicanas y la cárcel o el exilio de prácticamente todos los de los partidos republicanos. Del resto de los diputados de los partidos de la derecha, sólo 26 estarán presentes en las primeras Cortes franquistas y un total de 31, es decir, el 3 por 100 del total de los diputados electos de la II República, formarán parte de algunas de las legislaturas de las Cortes posteriores al 43; siete de estos diputados además serán ministros de Franco. El nuevo Estado supone, en suma, una ruptura clara, incluso respecto a la anterior élite política de las formaciones de signo más derechista y conservador. Por otro lado, durante los 40 años que Franco permaneció en el poder, la dinámica de las élites políticas ha permitido hablar a los estudiosos de una línea de moderada continuidad conjugada con importantes renovaciones, especialmente acusadas en determinados períodos. Para comprender el significado de estas últimas no hay que olvidar ni la larga duración de este período político, ni los cambios producidos en el contexto internacional y en la situación económica y social de España que originarán una serie de transformaciones en la orientación política y en las pautas de organización del régimen. La permanencia media de los procuradores supera las dos legislaturas y el promedio de supervivencia de los procuradores de una legislatura a otra oscila en torno al 60 por 100. Sin embargo, la impresión que producen estas cifras debe contrastarse con el hecho de que los momentos de mayor renovación se localizan en fechas de alto significado político: 1946, tras la derrota del Eje; 1958, con la política de liberalización económica; 1967, con la aprobación de la Ley Orgánica. A su vez, la continuidad de los procuradores es mucho más elevada dentro de un grupo bastante perfilado que constituía el verdadero núcleo de la élite política: los nombrados directamente por el Jefe del Estado y los Consejeros Na-

cionales, principalmente. La razón fundamental para la ausencia de los miembros de ese grupo de las Cortes es la muerte, por lo que su presencia en el Palacio de la Carrera de San Jerónimo fue por lo general muy dilatada.

Respecto de la caracterización sociológica de la élite podemos constatar utilizando los datos disponibles las especificaciones de las distintas legislaturas franquistas, comparándolas entre sí y con las de períodos anteriores. Durante la Resaturación predominan en la élite política legislativa los abogados, con una destacable presencia de agricultores y empresarios; en cambio, en la Asamblea de la dictadura de Primo de Rivera, vemos que la proporción de abogados es mucho menor e incluso la de agricultores, mientras que es muy alto el número de funcionarios públicos y militares. En la primera legislatura de la II República baja apreciablemente la proporción de militares, la de funcionarios públicos e incluso la de empresarios y vuelve a aumentar el número de abogados, que alcanza proporciones muy similares a las del período de la Restauración.

Novedad importante en las Cortes de la II República será, junto a una elevada proporción de médicos y profesionales, la presencia por primera vez en el Parlamento español de un número apreciable de trabajadores manuales, hecho que reflejó el doble fenómeno de los avances en el proceso de industrialización y la emergencia y el ascenso de un fuerte partido socialista.

Durante el régimen de Franco se vuelve a un tipo de élite legislativa muy similar a la de la dictadura de Primo de Rivera, con predominio de militares y funcionarios públicos y una participación empresarial aún más fuerte. En lo que se refiere a los miembros de los gobiernos sucesivos, predomina la tónica general de una alta presencia militar. El 28 por 100 de los ministros de Franco fueron militares y puede percibirse una evolución que Amando de Miguel ha subdividido en tres períodos concretos: la etapa azul, del 38 al 57; una segunda, tecnocrática, en la que la presencia de militares, aun siendo elevada, disminuye apreciablemente al tiempo que aumenta el número de ministros vinculados al mundo de los negocios; y la tercera y última, que él denomina “funcionariado”, desde el 73 al 75, cuando la presencia militar queda reducida a tres ministros que ocupan los Ministerios militares y la proporción de funcionarios públicos que había sido bastante alta en los períodos anteriores alcanzan su



máxima cota, un 79 por 100 del total de los ministros (3). Por otra parte, junto al dato de la importante presencia de funcionarios de los cuerpos de élite de los gabinetes de Franco, es de señalar que, en contraste con lo que ocurrió durante la II República, los cuerpos que contaron con más ministros durante el régimen fueron los de menor significado intelectual y mayor tecnificación. Así, se registró una mayor presencia de abogados del Estado, de letrados del Consejo de Estado y de algunos nuevos cuerpos, como los de técnicos fiscales, economistas del Estado y otros. La dinámica política de este largo período se verá marcada indeleblemente por la peculiar concepción que Franco tenía de la política, que partía de un rechazo de la misma y de una consideración peyorativa de los políticos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que él pertenecía al grupo de militares africanistas con experiencia colonial en un país sometido a una dominación cívico-militar, en la que la idea de administración de los servicios públicos y de mando militar se superponían. Por esta razón, cuando llegó a controlar los resortes del poder del Estado, actuó conforme a la lógica de su experiencia, que durante los tres años de la guerra civil le resultó enormemente funcional. La inercia política así originada cuadraba bastante bien con muchos de los supuestos ideológicos del fascismo, que influyó indudablemente en la primera fase del extenso mandato. De esta manera el reclutamiento de la élite política durante el franquismo se iba a producir eventualmente sobre la base del establecimiento previo de una cierta distinción entre los *políticos*, a los que él definía como los que hacen de la política un medio de medro personal y que fueron objeto de sus más duros calificativos y los *servidores públicos*, a los que ensalzó frecuentemente por su imparcialidad, su competencia técnica y su identificación con los intereses generales del Estado. Estas dos concepciones condujeron a Franco a sustituir a la élite política clásica por una élite funcional, hasta tal extremo que incluso los viejos dirigentes de los partidos de la derecha se vieron eventualmente aislados y marginados de los puestos políticos decisivos.

El alcance y sentido político último de esta práctica en el reclutamiento de las élites ha sido puesto de relieve por Pi Suñer, al señalar cómo el predominio de los funcionarios ya es un indicio revelador del carácter curatorial o de delegación del personal político

---

(3) AMANDO DE MIGUEL: *Sociología del franquismo*, Euros, Barcelona, 1975, pág. 87.

franquista, en la medida en que supone un desplazamiento de los viejos políticos pertenecientes a las categorías profesionales entre las que tradicionalmente se reclutaba este personal en beneficio justamente de los expertos, de los técnicos, es decir, de unos grupos profesionales caracterizados por su pretensión de tecnicismo y apoliticismo. "A nadie se le ocultará, escribe Pi Suñer, la influencia que con respecto al reclutamiento de funcionarios tienen estos principios de apoliticismo, tecnicismo, funcionalismo orgánico predeterminado, elitismo, actividad política como servicio, no como representación, disciplina, subordinación y jerarquía" (4).

Esta dinámica aplicada a la caracterización sociológica de las élites, que acumulará algunos rasgos diferenciales en los diferentes períodos históricos del régimen, no permite, sin embargo, que ninguno de ellos pueda ser identificado específicamente como etapa funcionarial, a diferencia de lo que piensa Amando de Miguel, pues este principio de selección es precisamente el verdadero hilo conductor de la lógica del reclutamiento de las élites, aunque, claro está, se registren fases de predominio de unos u otros cuerpos de funcionarios de Estado. Prueba irrefutable de esto es que en el período de máxima exaltación ideológica del 36 al 45, de un total de 1.614 cargos políticos, el 70 por 100 fueron funcionarios civiles y militares y, a su vez, de ellos, el 41 por 100 fueron militares y el 59 por 100 funcionarios civiles.

La organización interna de las élites políticas estuvo fuertemente impregnada durante varias décadas por los modos propios del escalafonamiento de los cuerpos de la Administración Pública, lo cual hizo que las carreras políticas del régimen fuesen largas, ascendiéndose en ellas de unos puestos a otros peldaño a peldaño y alcanzándose sólo las más altas magistraturas tras poseer una brillante hoja de servicios prestados y estar implicado en algún grado en una cualquiera de las diversas camarillas que se fueron gestando y que en determinados momentos colisionaron entre sí violentamente. Todo ello trajo consigo, por un lado, la tendencia a ocupar largos períodos de tiempo los puestos de responsabilidad política, y, por otro, que el acceso a estos altos puestos se produjese a edades medias más bien elevadas. Pese a ello, las edades medias de los ministros de Franco,

---

(4) C. VIVER PI SUNYER: *El personal político de Franco (1936-1945)*, Ed. Vicens Vives, Barcelona, 1978, págs. 64-68.

por ejemplo, mantendrán una cierta tónica constante, situándose su nombramiento en torno a los 50 años en el caso de los ministros civiles, y rebasados los 60 en el de los militares. Para muchos observadores extranjeros resulta a veces difícil comprender por qué un régimen que cultivó al parecer con gran esmero las cualidades y competencias técnicas de sus élites, no obtuvo mejores resultados prácticos en su gestión y por qué flaquearon en la llamada etapa tecnocrática. Debe recordarse que, como ha señalado Amando de Miguel en su estudio sobre los ministros de Franco, del total de los ministros civiles, el 28 por 100 fueron premios extraordinarios en sus estudios o ganaron oposiciones con el número uno.

#### 4. LA TRANSICION A LA DEMOCRACIA

El 22 de noviembre de 1975, hace ya más de seis años, en un acto que no puede asegurar si fue proclamación, restauración, instauración, juramento o aplicación de la Ley de Sucesión en la persona de estirpe real designada por Franco, el Rey Don Juan Carlos asumió la Jefatura del Estado. El 18 de noviembre de 1976, las Cortes de la décima legislatura de la democracia orgánica aprobaron la Ley para la Reforma Política que obtuvo el refrendo ciudadano el 15 de diciembre del mismo año. De acuerdo con ella, las Cortes se componían de dos Cámaras, el Congreso y el Senado. Para el Congreso habría elección por sufragio universal directo y secreto, excluyéndose de la elección para el Senado un número no mayor de la quinta parte de los senadores, cuya designación sería potestativa del Rey. El escrutinio sería de carácter proporcional para el Congreso y mayoritario para el Senado, y la duración del mandato de diputados y senadores de cuatro años.

El 15 de junio de 1977 se celebraron elecciones para las primeras Cortes democráticas de la monarquía, que fueron constituyentes. Esta fecha señala de forma convencional el inicio de la transición democrática en España. Las Cortes del 77 elaboraron la Constitución, que se aprobó por referéndum el 6 de diciembre de 1978, y fue sancionada por el Rey el 27 del mismo mes ante las dos Cámaras reunidas. El 1.º de marzo del 79 se celebraron nuevas elecciones a Cortes, ya dentro plenamente del régimen constitucional. En ese momen-

to se eligieron las Cortes actuales (5), cuyo mandato se extiende teóricamente hasta el 83. Durante el desarrollo de este proceso fue Presidente del Gobierno don Adolfo Suárez, nombrado el 4 de julio de 1978, que dimitió el 29 de enero de 1981. A lo largo de este período se sucedieron cinco gobiernos, en los cuales actuaron 58 ministros, si bien con mandatos de duración muy diversa.

En la transición democrática, el personal político del centro y de la derecha ofreció una importante continuidad con la élite política anterior, incluso a través de la presencia en ella de no pocos apellidos famosos, si bien esta continuidad aparece a menudo enmascarada por el paso a primer plano de políticos que, en general, habían ocupado hasta 1975 posiciones secundarias y por el eclipsamiento de la mayor parte de las grandes figuras del régimen de Franco. Cabe afirmar que, tras su muerte, la élite política del centro y la derecha se ha constituido en parte por la generación de políticos más claramente profesionales fraguados en la etapa precedente, perteneciendo algunos de sus más conspicuos ejemplos al denominado sector azul de la UCD.

Una de las novedades introducidas en la élite parlamentaria por la dictadura del General Primo de Rivera fue la alta proporción cercana a la tercera parte del total de funcionarios públicos. Este hecho la distinguió, como ya se ha dicho, de la élite tradicional de la Restauración. La República volvió a un tipo de élite bastante más próxima a la de la Restauración, mientras que el régimen franquista reprodujo la tecnificación de la élite, de manera que desde esta perspectiva las élites de la Restauración y de la República aparecen como similares entre sí y diferenciadas de las de las dictaduras de Primo de Rivera y de Franco.

No es necesario subrayar que la burocratización de la élite política en general y de la parlamentaria en particular conlleva algunas consecuencias nada desdeñables. Una de ellas, acaso la más visible socialmente, sea la dificultad de que prospere en el Parlamento cualquier proyecto de ley que declare, por ejemplo, la incompatibilidad entre el ejercicio de puestos burocráticos y el desempeño de cargos de representación política; de esta forma, la realidad social cruza en ambos sentidos la separación formal entre los poderes ejecutivo y legislativo y viene a poner en cuestión el principio mismo de la neu-

---

(5) Disueltas después de la redacción y exposición del presente trabajo.

tralidad política de los funcionarios, no en el sentido del *spoil system* sino a causa del papel político de los mismos.

Por su parte, las élites de la izquierda presentan también cierta continuidad con las actantes en la oposición durante el régimen franquista. De todas maneras, en el seno de la izquierda existen diferencias bastante claras. Así, mientras el partido comunista es más bien continuista y mantiene a su frente a algunos líderes que lo fueron ya durante la guerra, en el PSOE ha habido una intensa renovación de dirigentes y cuadros, que ha corrido paralela a una importante transformación y ampliación de su clientela política, clases medias, sectores católicos y regionalistas, etc. (6). En ambos partidos de la izquierda las élites actuales se han beneficiado sobre todo del clima político existente en la Universidad en los últimos tiempos del franquismo, que se acabó materializando en una importante incorporación de universitarios. En general puede decirse que la lucha estudiantil y universitaria, desde su comienzo en los años 50 hasta los estertores del régimen en los 70, constituyó un vivero de líderes que pasaron a engrosar las filas de la izquierda y sobre todo del PSOE, dado su proceso de crecimiento y renovación. Aunque es muy difícil formular previsiones sobre cuál vaya a ser la dinámica de las élites políticas en España una vez cerrado el ciclo de la transición, bastantes analistas coinciden en destacar los riesgos que conlleva la falta de permeabilidad y de renovación en las élites en el caso español. La alta proporción de funcionarios de la élite política, por ejemplo, constituye un factor que favorece poco el espíritu de iniciativa y de innovación; el funcionario, en general, opera con criterios de lealtad, jerarquía y subordinación y suele transportar al plano político los principios del orden burocrático; de ahí que, en gran medida, plantee su carrera política como una verdadera carrera funcional, lo cual origina que buena parte de la élite política oriente su actividad de acuerdo con criterios que la convierten en una élite de profesionales del poder, dispuestos siempre a prestar una lealtad poco ideologizada a los que ocupan en un momento dado las altas esferas de decisión política.

Para muchos políticos el centro de gravedad de sus lealtades no está en los partidos o en los líderes, ni en los ideales que ellos encar-

---

(6) Cfr. JOSÉ FÉLIX TEZANOS: "Estructura y dinámica de la afiliación socialista en España", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 23, septiembre-octubre 1981, págs. 153-167.

nan, sino en el entramado mismo del poder. Esto las hace cómodas y peligrosamente transitorias, al tiempo que generaliza una cierta tendencia en determinados círculos políticos a actuar con un espíritu de cuerpo que tiende a obstaculizar cualquier proceso de renovación de las élites. A su vez, el actual sistema electoral de listas cerradas ha motivado que en algunos partidos políticos de débil vertebración democrática los órganos centrales de poder, que en determinados casos han emanado en gran parte de los órganos centrales del Estado, hayan acumulado *de facto* un poder de decisión enorme, sobre todo en lo que atañe al reclutamiento de élites parlamentarias. Sucede de este modo que pequeños grupos centrales han articulado influyentes tramas de captación y reclutamiento que pueden producir eventualmente una dinámica política de rutinización, anquilosamiento y empobrecimiento de las élites, que en contextos de cambio social intenso y de grandes incertidumbres puede convertirse en un obstáculo importante para adoptar las respuestas innovadoras y eficaces que demanda la realidad.

Durante el régimen de Franco la expansión económica y la del aparato del Estado se realizaron implicándose mutuamente. Así se desarrollaron tanto una serie de canales de intercomunicación e interdependencia entre el poder político y el económico, como unas élites numéricamente limitadas que concentraron apreciables cuotas de poder en cada una de ambas esferas, desde las cuales y basándose en esta concentración de poder ejercieron una gran influencia.

La transición democrática ha transcurrido bajo el signo de la crisis económica y ha supuesto escasos cambios en la intercomunicación entre la política, la economía y la burocracia. La alta élite política de UCD, los 58 ministros de Suárez constituyen un grupo que presenta vínculos intensos con la burocracia y que aparece también ligado, aunque más débilmente, a los empresarios y a la banca. Sin embargo, si consideramos el actual mapa de fuerzas políticas hemos de reconocer que el ajuste de intereses y representaciones se está produciendo de una manera difícil de determinar con precisión, debido a las peculiaridades de la transición democrática y al papel jugado por determinados círculos políticos en la articulación de algunos partidos políticos a partir de los órganos de poder del Estado. El peso ejercido desde el Estado en el desarrollo de algún partido podría, en consecuencia, acabar siendo un elemento más de la tradicional dicotomía entre la España oficial y la España real. Muestra

del divorcio entre ambas puede ser la escasa fe de la población en el desarrollo del llamado Estado de las autonomías, que ha sido un producto al que la clase política ha dedicado sus mejores esfuerzos. El creciente abstencionismo en las consultas electorales, incluidas las autonómicas, es igualmente muy expresivo; parece como si nos encaminásemos fatalmente hacia un punto en el que la clase política no expresará ya a la España política vital, de manera semejante a como nuestra Bolsa apenas dice nada directamente sobre la marcha real de nuestra economía.

## 5. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES Y LOS "PODERES FACTICOS"

Ciertamente la monarquía ha cumplido y sigue cumpliendo un papel esencial en la transición democrática. Como institución su legitimidad posee una naturaleza plural. Por una parte, supone la continuidad del régimen anterior, en cuanto que estaba enmarcada dentro de las llamadas previsiones sucesorias; por otra, ha sido un motor impulsor del cambio político y de la transformación del viejo régimen. Además, el Rey ha recibido la herencia de los derechos dinásticos de su padre, el conde de Barcelona, y sobre todo ha concitado y concita la legitimación popular diaria del pueblo español a través de los líderes de todos los partidos del arco constitucional, que concentran a la aplastante mayoría de los votos nacionales. De igual manera, la monarquía ha traído consigo un decisivo impulso de renovación de la élite, antes que nada por el simple hecho biológico de la edad del Rey. Uno de los mayores problemas de los regímenes dictatoriales es el envejecimiento de su clase dirigente; por ello, en el inicio de la transición, la conciencia ciudadana se vio invadida por la nueva imagen de la generación del Rey, hasta el punto de resultar verosímiles las especulaciones acerca de que no fue ajena a las motivaciones del monarca, a la hora de nombrarle Presidente del Gobierno, la edad de Adolfo Suárez.

Esta consideración adquiere todo su sentido cuando se recuerda que se trataba de dotar a la derecha de un líder equivalente al de la izquierda mayoritaria, Felipe González. En este sentido, debe tenerse también en cuenta que la crisis de gobierno de enero de 1981 abrió las puertas a un débil envejecimiento de la élite gubernamental; el actual Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, es

seis años mayor que Adolfo Suárez y, en cualquier caso, ofrece una imagen notablemente más envejecida que la del líder de la oposición, así como también una mayor sintonía con las generaciones intermedias. Finalmente, a la hora de valorar lo que ha supuesto el proceso de la transición, hay que tener igualmente presente que la monarquía ha cumplido un papel ejemplar de modernidad. En efecto, el Rey ha sabido no sólo cumplir su papel constitucional con discreción y con decisión cuando ha sido necesario, sino también mantener la institución incontaminada de grandes pompas y despliegues cortesanos, reduciendo al mínimo su aparato administrativo propio.

En España, por otro lado, el proceso de transición democrática es inexplicable, si no se esfuerza uno por comprender los comportamientos y la forma en que han asumido determinadas posiciones algunos poderes sociales que, en la vida política española, han dado en llamarse con notable falta de rigor "poderes fácticos". Entre éstos el lugar más destacado lo ocupa el Ejército, cuyo papel en la transición se ha concentrado en apoyar al Rey. Sin ese apoyo la transición no habría sido posible y por ello es muy importante señalar que en el comienzo del proceso del cambio los militares monárquicos eran muy pocos, y que durante su transcurso se han producido importantes cambios entre los altos mandos militares, habiendo sido desplazados de las posiciones de mando, por razones de edad, parte de los ciegamente adictos al régimen anterior. De todas formas los acontecimientos del 23 de febrero de 1981 pusieron de manifiesto que el peligro de involución no ha desaparecido.

Respecto a la Iglesia católica hay que tener en cuenta que ya bajo el régimen de Franco emprendió un largo y lento distanciamiento del poder político. Después del Concilio Vaticano II la Iglesia varió notablemente su rumbo, aunque todavía en 1975 seguían existiendo importantes vínculos jurídicos entre la Iglesia y el Estado; en particular, el derecho de presentación que ostentaba el Jefe del Estado en el nombramiento de los obispos, al cual renunció el Rey durante el primer año de su reinado. La nueva pauta secularizadora de las relaciones entre el Estado y la Iglesia cristalizaría después en la Constitución del 78. Cabe recordar que durante la transición la Iglesia no impulsó la creación de un partido demócrata-cristiano, e incluso opuso resistencia a la idea.

Por supuesto, la Iglesia y el Ejército no son las únicas referencias posibles para un análisis de los poderes fácticos, pero son, desde lue-



go, las dos instancias fundamentales que en el momento presente ofrecen al observador más signos reveladores de la existencia de una cierta dialéctica de tensión y ajuste con las actuales élites políticas. Obviamente, el estudio de esta dialéctica, junto a la que generan los grandes poderes económicos, a la que nos hemos referido anteriormente y la problemática del papel, o más bien de la falta de papel de los intelectuales en la transición democrática, constituyen por su importancia elementos de análisis complementarios que requerirían un estudio específico.

Para muchos analistas uno de los rasgos que caracteriza a la transición política en España es precisamente el escaso protagonismo que en sus primeras fases tuvieron las grandes fuerzas sociales. La dinámica de la transición emana de una serie de pactos realizados entre las cúpulas de los partidos políticos y los resortes del aparato del Estado. El Estado fue el instrumento que determinados políticos “evolucionistas”, dirigidos por Adolfo Suárez, utilizaron para sacar adelante el proyecto político que ha llevado a España a la democracia. Incluso los famosos “pactos de la Moncloa”, en cuanto versión española *sui generis* del pacto social que se estaba produciendo en casi todos los países industrializados como respuesta a la crisis económica, se originó como un pacto básicamente político, en el que bajo la tutela del Estado (gobierno-partidos políticos) se cerraron acuerdos socioeconómicos que las fuerzas sociales aceptaron después, aunque en buena lógica debieran haber sido ellas sus protagonistas principales. Esta circunstancia se explica en parte por la caracterización del “grupo” centrista del gobierno, que estaba formado por “políticos profesionalizados” en su mayor parte en las estructuras del Estado del 18 de Julio, que habían aprendido una forma de comportamiento político (la utilización de los resortes del Estado como medio para lograr poder político) que les había dado buenos resultados tanto para sacar adelante la “Reforma Política” como para conformar las primeras fases de la transición, y hasta para la articulación de un partido como UCD. No es extraño que para determinados políticos esta “experiencia” se convirtiera en una “práctica política rentable” que se resistían a abandonar.

Por otro lado, a esto se añade la poca fuerza efectiva que en los primeros años de la transición poseyeron las mayores organizaciones de empresarios y trabajadores, que aparecieron, casi, como subsidiarias y condicionadas a la dinámica política impuesta por los partidos

políticos. Ya en 1977 los empresarios dieron algunos pasos importantes para desarrollar su propia organización y surgió la CEOE como resultado de la fusión de distintas organizaciones empresariales, unas procedentes del esquema sindical vertical y otras de carácter y localización regional específica como fue el caso de la poderosa patronal catalana (Fomento del Trabajo Nacional). No obstante, puede decirse que hasta 1979 la patronal no empezó a desarrollar, explícita y claramente, una política propia. Fueron precisamente la “crisis del suarismo” y la perspectiva de un próximo triunfo electoral socialista los que originaron una fuerte ofensiva de la patronal buscando un protagonismo y un grado de influencia política directa del que habían carecido hasta entonces. Más tarde, articulada ya su organización, establecidos sus contactos internacionales y recaudados importantes recursos, los empresarios empezaron a marcar públicamente sus diferencias con los sectores políticos de algunos partidos (especialmente de UCD) y con determinados líderes (sobre todo Suárez) al tiempo que endurecieron sus críticas a la izquierda y advirtieron sobre los riesgos de la evolución política que se cabía entrever al iniciarse la década de los 80.

En general, esta política, al principio más tibia y cautelosa, pero luego más agresiva (manifestada por ejemplo en el discurso de Ferrer Salat tras su reelección como presidente de la CEOE en septiembre del 80), ha producido resultados nada desdeñables. Así, con la caída de Suárez el grupo de “políticos estatistas” perdió mucha influencia, al tiempo que, paralelamente, los “políticos-empresarios” ganaron una baza decisiva al situar en la presidencia del gobierno a un hombre de claro corte empresarial como Leopoldo Calvo Sotelo. Además, la colocación de un antiguo hombre de la patronal en la presidencia de UCD (Rodríguez Sahagún) y el hecho de que las presidencias de las dos principales comunidades autónomas fueran ocupadas también por dos empresarios significados como Garaicoechea y Pujol, acabó dando un giro total a las perspectivas de poder e influencia política de la patronal. La manera como ésta actuó de cara a las elecciones gallegas y el discurso de Ferrer Salat de 9 de septiembre de 1981 repartiendo sus críticas entre casi todos los partidos del arco constitucional, deben interpretarse como partes de una estrategia más global y más ambiciosa, que aprovecha sus posibilidades para ejercer una influencia decisiva y directa en algunas de las fuerzas que actúan en la vida política española. De esta ma-

nera, lo previsible es que, incluso a corto plazo, se produzca una mayor acople y ajuste entre los intereses conservadores de fondo y las fuerzas políticas que públicamente defienden. Ello puede reflejarse en una mayor "racionalidad" de las posiciones definidas en el mapa político español y en el desarrollo de programas políticos más coherentes, así como en el alivio de algunas de las tensiones que existen entre las esferas de la política y la de los intereses económicos.

Desde otra perspectiva, resulta evidente que la situación de los sindicatos, aun siendo muy diferentes a la de los empresarios, también revela un protagonismo político bajo. Las dos grandes centrales sindicales, UGT y CC. OO., se encuentran relativamente bien "armonizadas" con el PSOE y el PCE, respectivamente, pero su influencia efectiva en la política de estos partidos es bastante pequeña. Ello se debe tanto al principal protagonismo de la actividad política durante la transición como a la propia debilidad organizativa de las centrales sindicales. Obviamente, la debilidad sindical no sólo repercute en la poca influencia de los sindicatos en los partidos políticos de izquierda, sino que constituye, en sí misma, un elemento político de primera magnitud, en cuanto afecta a la capacidad negociadora de los sindicatos. Estos se encuentran limitados para emprender "pactos sociales" y negociaciones globales "más audaces" y de mayor envergadura y enfrentados a bases sindicales no muy extensas, y quizás en algunos momentos demasiado receptivas a fuertes influencias "ideologizadoras" y susceptibles de llevar a sus organizaciones a políticas "irreales" de alto riesgo.

Finalmente, hay que notar que la falta de un mínimo protagonismo práctico de los intelectuales españoles durante la transición contrasta no sólo con lo ocurrido en otras experiencias democratizadoras en la historia reciente de España, sino incluso con el papel que jugaron los intelectuales en la oposición al régimen anterior. Durante los últimos años de éste, la Universidad fue uno de los ámbitos en los que se produjo una mayor y más insistente contestación crítica y ello llevó a muchos a pronosticar un protagonismo especial para los intelectuales tras la muerte de Franco. Sin embargo, la peculiar manera como se ha producido la transición política no lo ha permitido y han sido las élites políticas más directamente profesionalizadas las que mayor influencia han tenido. En ellas se registra una presencia muy destacada de profesionales y universitarios, pero poca de intelectuales en sentido estricto. La reciente constitución de una plataforma

política denominada *Fundación para el Progreso y la Democracia* en la que se agrupa un cierto número de intelectuales, muchos de ellos rebotados o mal integrados en diversos partidos políticos, puede considerarse como un exponente de las dificultades que han encontrado algunos intelectuales con vocación política para lograr cuotas de influencia en consonancia con sus expectativas. En cualquier caso debe reconocerse que la desintelectualización de la política y la marginación política de los sectores intelectuales puede eventualmente acarrear graves consecuencias al proceso político español.

## 6. OBSERVACIONES FINALES

En la historia moderna de España la transición democrática actual constituye el primer cambio progresivo de régimen que se realiza sin un gobierno controlado por la izquierda. Simplificando un tanto, puede decirse que es ésta la primera y más genuina experiencia histórica de reformismo continuista y aunque su desenlace no se puede todavía precisar, su influencia será decisiva para nuestro porvenir colectivo.

Tras la crisis de febrero de 1981 se formó un nuevo gabinete integrado por 15 ministros, que ya lo habían sido con Adolfo Suárez, con un político del viejo régimen a su cabeza, que no fue inicialmente el líder formal de su partido y no alcanzó su alta magistratura a través de un proceso electoral, puesto que los españoles votaron a una UCD capitaneada por Suárez en 1979, y los afiliados ucedistas a Rodríguez Sahagún y Calvo Ortega en su Congreso de Palma de Mallorca.

Las tensiones creadas por esta situación en la propia UCD, unidas a las que generaba la dinámica política del país, hacen difícil, por no decir imposible, pronosticar las líneas por las que pueda discurrir la vida política a corto plazo. Todo parece indicar, sin embargo, que habrá elecciones anticipadas en las que no cabe desechar la hipótesis de un cambio sustancial del mapa político, que podría afectar a la modificación del equilibrio de fuerzas de la derecha y el centro, bien por la vía de una nueva formación política, bien por la de una fórmula cualquiera de coalición. En este sentido, el período actual aparece configurado como uno de negociación, para procurar la recomposición que exigen los nuevos equilibrios y las nuevas expectativas políticas.