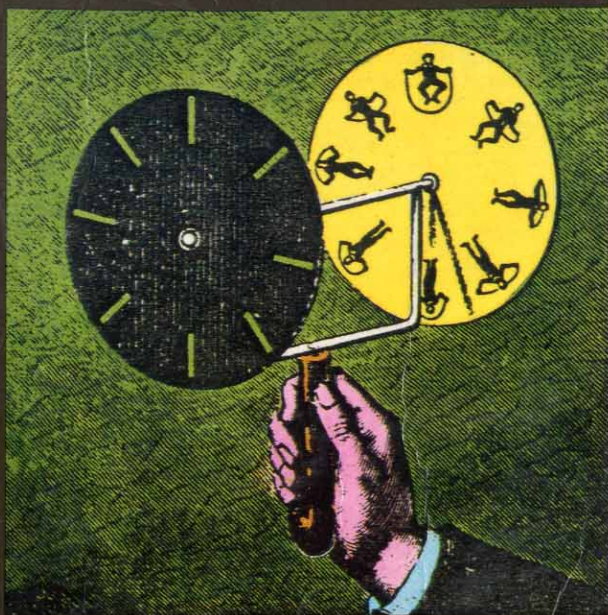


Josep M. Colomer



*El arte de la
manipulación política*

XVIII Premio Anagrama de Ensayo

EDITORIAL ANAGRAMA

Josep M. Colomer

El arte de la manipulación política

Votaciones y teoría
de juegos en la política española



EDITORIAL ANAGRAMA
BARCELONA

Portada:

Julio Vivas

Ilustración de Julio Vivas a partir del libro *Recreaciones científicas*
de Gastón Tissandier

© Josep M. Colomer, 1990

© EDITORIAL ANAGRAMA, S.A., 1990
Pedro de la Creu, 58
08034 Barcelona

ISBN: 84-339-1339-5

Depósito Legal: B. 18584-1990

Printed in Spain

Libergraf, S.A., Constitució, 19, 08014 Barcelona

El día 2 de abril de 1990, el jurado compuesto por Salvador Clotas, Hans Magnus Enzensberger, Román Gubern, Xavier Rubert de Ventos, Fernando Savater y el editor Jorge Herralde otorgó el XVIII Premio Anagrama de Ensayo a la obra *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, de Josep M. Colomer.

Resultaron finalistas, ex-aequo, *La identidad de la antropología* de Josep R. Llobera y *De la fealdad del arte moderno* de Pedro Azara.

*A Esther,
con todas las letras.*

Una enseñanza reconfortante que yo, al menos, he recibido de la transición española, en la que he participado de modo fundamental, es que no existe el determinismo histórico. En la historia de esta etapa, viviéndola y haciéndola, he recibido la ratificación más importante de una idea esencial: que el futuro, lejos de estar decidido, es siempre reino de la libertad, abierto e inseguro, aunque previsible por los análisis que realicemos de las condiciones estructurales y las fuerzas operantes de la sociedad en que vivimos, entre las que se cuenta, como motor esencial, la voluntad libre de los hombres que han de protagonizar la historia.

ADOLFO SUÁREZ

1. PRESENTACIÓN

Si es verdad que el infierno está empedrado de buenas intenciones, el Cielo debe de estar asfaltado de malos deseos y bajas pasiones. Lo cierto es que en las conductas humanas raramente coinciden los resultados que realmente se alcanzan con los diseños de la voluntad. Por eso una de las piezas básicas para el desarrollo de las ciencias sociales modernas ha sido el concepto de consecuencias no intencionadas de las acciones individuales, que se ha ido difundiendo desde la economía clásica a todas las demás disciplinas. Cuando se formuló esta idea en el siglo XVIII, sus entusiastas pudieron subrayar la cara positiva de la paradoja, apoyándose en la observación de los beneficiosos efectos que tenía entonces la extensión de los mercados y la competencia. Pero la misma ciencia económica ha desarrollado con posterioridad el análisis de la otra cara de la cuestión, sobre todo bajo el rótulo de las externalidades negativas. Como se intentará mostrar en las páginas que siguen, este enfoque está tanto o más justificado aún en el análisis político, ya que todo parece indicar que las paradojas que disocian las intenciones del resultado de una decisión colectiva o política son de una importancia superior a las del intercambio mercantil.

En este libro se presenta un conjunto de casos de la política española de los últimos quince años que ilustra, entre otras, las siguientes inverosímiles verdades. Una decisión colectiva entre diversas opciones no depende necesariamente del número de personas que desean una opción más que otra, sino de quienes la aceptan como segunda o tercera preferencia. Si la decisión requiere una acción más o menos organizada y coordinada, es probable que la

mayor parte de quienes están de acuerdo con sus objetivos abandonen o abracen la pasividad en desacuerdo con sus convicciones y según lo que prevean que vayan a hacer los demás. De este modo pueden explicarse algunos resultados políticos inesperados por comportamientos estratégicos que, mediante promesas y amenazas, conducen a la aceptación de concesiones, más que por la firmeza de las creencias de quienes protagonizan la acción. Este tipo de análisis da cuenta de las interacciones no deseadas de las conductas y de la posibilidad de responder a ellas con comportamientos más sofisticados. Se comprueba, así, que puede lograrse, por ejemplo, un equilibrio establecen el que nadie esté interesado en modificar su actitud, que sea más perjudicial para todos que un resultado alternativo. Por otra parte, una vez alcanzado un óptimo social, muchas personas pueden sentir la tentación de alterarlo en su propio beneficio, aunque ello acabe provocando un resultado peor. Cuando una decisión colectiva se toma por votación, pueden obtenerse diferentes resultados mediante combinaciones distintas de los temas presentados y según cuál sea el orden en que se sometan a consideración. De hecho, una minoría de electores puede ganar una votación y elegir a una mayoría de representantes. En algunos casos, un intercambio de votos insinceros entre dos grupos de votantes minoritarios puede beneficiar a ambos. En otros, los votos estratégicos pueden ser expresión de propósitos egoístas enfrentados que produzcan una mayoría falaz y pernicioso para todos. Muchos cambios de mayoría no responden a modificaciones en la voluntad de los electores. En general, lo que sostiene la teoría que fundamenta los análisis aquí presentados es que toda decisión depende del modo de decidir. Por ello la política no es sólo una actividad en la que diferentes grupos de personas persiguen la obtención de unos resultados sino la misma elección de los procedimientos de decisión. Y por eso cabe considerar que la política menos mala es aquella que permite que los ciudadanos realicen cambios de elección.

El enfoque del que estos postulados proceden define la línea principal de desarrollo de la Ciencia Política en la última generación, aunque en España sea todavía poco conocido. Bajo el rótulo de teoría de la elección pública o teoría de la decisión, los politólogos han delimitado así un objeto de estudio específico, cada vez más diferenciado del holismo o el determinismo sociológicos, centrado

en los comportamientos estratégicos y las reglas de decisión. Varias herramientas teóricas, cuyos fundamentos se pusieron hacia los años cuarenta y cincuenta, están hoy a su disposición con notable refinamiento, y en este libro se intentarán dar algunas muestras de su potencial fecundidad.

Por una parte, la teoría de juegos ha sido crecientemente aplicada al análisis de diversos campos del comportamiento humano. Esta teoría surgió originariamente como una rama de las matemáticas, en estrecha relación con la economía, por obra del húngaro John von Neumann y el austríaco Oskar Morgenstern. Pero sus presupuestos han demostrado ser válidos para el estudio de todas aquellas situaciones en las que actúan diversas personas o grupos con intereses contradictorios y a la vez interdependientes. En la teoría de juegos se supone preferentemente que cada agente o «jugador» es una persona, pero -como en varios de los casos que aquí analizaremos— también puede ser un grupo de individuos, como un partido político, un gobierno, un *lobby* o grupo de presión, un grupo parlamentario, una delegación diplomática o un sector de votantes, si el colectivo es disciplinado y actúa con una misma voluntad.

Por otra parte, una serie de análisis sobre las consecuencias de los procedimientos de votación y elección, cuyo origen cabría remitir al británico Duncan Black, ha mostrado gran relevancia para el estudio de algunos aspectos de las democracias realmente existentes. El profesor William Riker ha acuñado recientemente el término *herestética*, cuya raíz griega se refiere a diversas acepciones del verbo elegir, para esta parte de la teoría. Según su concepción, la herestética está relacionada con la retórica, pero no implica sólo elocuencia o manipulación verbal, sino también la creación de situaciones que inducen o fuerzan a otras personas a la adopción de ciertos comportamientos, incluso en ausencia de toda persuasión. Su objeto específico de estudio son, pues, los modos de agregación o amalgama de las preferencias individuales en el proceso institucional.

La manipulación política que estos instrumentos teóricos pretenden explicar es un arte, cuyo aprendizaje suele ser práctico y difícilmente sustituible por la enseñanza. Sin embargo, la ciencia puede inventariar y clasificar los conocimientos prácticos y, a un

nivel más avanzado, sistematizarlos teóricamente para evitar, imprecisiones y señalar nuevos hechos dignos de atención.

Inicialmente, la elección de los casos de la política española que componen el presente libro estuvo guiada por su interés como ilustración y divulgación de algunas tesis teóricas. Pero pronto apareció ante los ojos del autor la posibilidad de ampliar y sistematizar el objeto de estudio, de modo que en él se pudiera apoyar un esbozo de interpretación general de la política de este país. En realidad, la principal tesis que da unidad al libro es precisamente que la proliferación de anomalías observables en los procesos de decisión política no procede de una selección arbitraria de casos anormales, sino de la misma identidad paradójica de los procesos de transición y de las democracias representativas consolidadas. A ello se añaden unas peculiares características de autonomía de la clase política, es decir de prudencia o miedo en los ciudadanos y grandes oportunidades de maniobra de* sus representantes, en el que ya se conoce como «modelo español».

Los presupuestos metodológicos del enfoque aquí utilizado son más bien pesimistas o realistas, según cuál sea el prejuicio del lector. Se supone, en primer lugar, que los individuos, sean éstos votantes, conspiradores, manifestantes, afiliados a asociaciones, políticos profesionales; guerreros o funcionarios, actúan motivados por lo que cada uno considera que es su propio interés, al igual que lo hacen, como todo el mundo admite, cuando ellos mismos ejercen de compradores, vendedores, amantes, asalariados, inversores, empresarios o administradores de caridad. No se discute la bondad relativa de los fines que cada uno persigue, con respecto a la cual nunca hay, por otra parte, unanimidad de enjuiciamiento, sino que se supone sólo que todo el mundo usa la capacidad racional que posee como ser humano para elegir los medios que le parecen adecuados a la consecución de sus objetivos. Dada la complejidad de agentes, intereses y mutuas presiones e influencias, la evaluación de las acciones se remite a las consecuencias y no a la supuestamente bondadosa o malvada predisposición mental de cada uno, de modo que las irracionalidades morales del colectivo pueden alternarse, como decíamos al principio, con pequeños paraísos o males menores que los demás.

Como en ciertas novelas modernas, hay al menos dos modos de ordenar los capítulos de este libro.

Uno, por el tipo de instrumental utilizado y la proposición teórica general que se pretende ilustrar. Así, el lector más interesado en la teoría podrá encontrar esquemas sencillos de teoría de juegos en los capítulos 5, 6, 8, 10 y 15 y ligeramente más complejos, con interacción de tres jugadores en vez de dos, en los capítulos 11 y 12; en los capítulos 2, 4, 7 y 13 se muestran algunas de las posibles y variadas aplicaciones de la teoría de la votación, aunque algún aspecto de la misma, como la manipulación de la agenda, también está incluido en los capítulos 5 y 14; las votaciones estratégicas son el principal objeto de análisis de los capítulos 9 y 14, y la formación de coaliciones, una rama aplicada de la teoría de juegos, ocupa los capítulos 16, 17, 18 y 19, en el primero de ellos con algunas consideraciones sobre la utilidad relativa de diversas combinaciones de gobierno con un mismo reparto electoral.

El otro modo de leer el libro sigue un orden más cronológico (aunque no del todo) y no requiere pasar las páginas adelante y atrás. Los capítulos 2 a 9 recorren algunos de los principales momentos o aspectos de la transición de la dictadura a la democracia en España, completados con el análisis de estribaciones posteriores del proceso y otros problemas perdurables en los capítulos 10 a 12. Desde el capítulo 13 al 19, los temas monográficos se sitúan, bien en un contexto de mayoría parlamentaria absoluta en las instituciones centrales del Estado, bien en uno de inestabilidad de la decisión en ciertas instituciones locales y autonómicas, mientras se sostiene que ambos forman parte de la misma democracia consolidada tal como ha surgido de la transición y el diseño constitucional. En el último capítulo se argumenta sucintamente sobre las conexiones entre las características de la transición española y los rasgos distintivos de la democracia actual, a la luz de los claros y sombras que los capítulos anteriores han permitido contemplar.

El enfoque politológico que aquí se utiliza probablemente es más innovador por las preguntas que plantea que por las respuestas que a algunas viejas preguntas puede dar. De ahí que algunos de los capítulos sólo pretendan llamar la atención sobre aspectos de la rea-

lidad política que suelen ser poco o nada estudiados y no deban ser considerados como estudios completos o acabados. En este sentido, el libro es un auténtico «ensayo». Mientras algunos casos parecen suficientemente significativos y su análisis bastante sólido para sostener una interpretación, otros son simples esbozos o aun sugerencias o apuntes para algún programa futuro de investigación.

Toda innovación teórica plantea siempre un llamativo problema de fuentes, primero porque los datos disponibles suelen estar en función de las preguntas anteriormente formuladas, y en este caso sobre todo porque los comportamientos estratégicos a los que se pretende, prestar atención suelen conllevar cierto secreto o disimulo; Por ello a menudo ha habido que buscar la información en comentarios y narraciones sobre los políticos y la política de diverso género, incluyendo memorias, reportajes e informaciones periodísticas no siempre destacados, más que en informes oficiales o en compilaciones académicas con enfoque más tradicional. También en este aspecto informativo y documental el libro puede ser un punto de partida, aunque posiblemente pueda ya ser consultado por la selección específica de datos que reúne. Al final se reconocen aquellas fuentes expresamente utilizadas, sin ánimo de que en su selección quede implicada evaluación alguna del resto de la bibliografía sobre el tema.

* * *

Varias personas han contribuido, directa o indirectamente, a estimular la redacción de este libro. Tal vez deseando que éste no fuera el resultado, o más probablemente temiéndolo, Josep M. Valls me animó a realizar una estancia de varios meses como Visiting Scholar en Estados Unidos. El Comité Conjunto Hispano-Norteamericano para la Cooperación Cultural y Educativa me concedió una beca de investigación, que inicialmente estaba dedicada a otro tema y en parte lo ha sido. David Laitin fue mi *sponsor* en la Universidad de Chicago, donde aprendí de los libros, las personas, las reglas y el modo de trabajar casi tanto como del fascinante (compruébese la ambigüedad del término en el diccionario) modo de vida norteamericano, basado siempre en algún sistema de incentivos y recompensas a la productividad. No puedo dejar de mencio-

nar a Gary Becker, en cuyo seminario sobre Modelos racionales en las ciencias sociales viví el ambiente de receptividad al foráneo, intercambio intelectual permanente y crítica despiadada que debería caracterizar todo trabajo universitario digno de este nombre. También pude conocer a William Riker, cuya amabilidad en el trato personal me confirmó las cualidades extrateóricas que ya había creído descubrir en sus textos y de quien no sólo he tomado enseñanza sino que he osado plagiar el título de uno de sus libros más deliciosos y bien escritos, desde luego sin aspiraciones de emulación. La obra de Juan J. Linz, de quien pude admirar *in situ* la capacidad de trabajo y de liderazgo intelectual, ha sido una referencia constante para la contrastación de los supuestos y los resultados que he ido obteniendo; además él ha leído varios capítulos y me ha alentado a proseguir en el enfoque adoptado y el diálogo interdisciplinario.

A la vuelta, primeras versiones de algunos de los capítulos fueron presentados en el III Congreso de Sociología, celebrado en San Sebastián bajo la dirección de Francisco J. Llera, en un Seminario multidisciplinario sobre la aplicación de la teoría de juegos a las ciencias sociales, que Carlota Solé organizó en la Universidad Autónoma de Barcelona, y en algún círculo académico más restringido. Jordi Bacaria, Joan Botella, Jordi Capo, Francesc de Carreras, Joaquim M. Molins, los ya citados y otros cuyos nombres no retuve me hicieron comentarios y sugerencias, por lo general agudos y siempre generadores de nuevas lecturas y escrituras.

A todos ellos el lector deberá algo de lo que disfrute y a ninguno podrá pedir cuentas por lo que se moleste, se indigne o se aburra al leer lo que viene a continuación.

Chicago-Barcelona, 1988-1989

2. UNA TRANSICIÓN TRANSITIVA

Una decisión colectiva entre distintas opciones políticas puede depender de alternativas irrelevantes. Así, una elección, por ejemplo, entre dos opciones políticas, *a* y *b*, puede variar según cuál sea la preferencia de quienes toman la decisión de elegir con respecto a una tercera opción, *c*. Una elección colectiva a favor de una opción puede no depender, pues, del número de personas que la desean como primera preferencia, ya que cambios en la tercera preferencia de algunos de quienes participan pueden cambiar la que aparezca como primera preferencia del colectivo al final del proceso de elección.

Esta paradoja se produce porque la introducción o la desaparición de una opción en un conjunto de opciones a elegir puede influir en la ordenación que hagan algunos individuos de las demás opciones. Como consecuencia, con la nueva ordenación de preferencias individuales, la decisión colectiva puede modificarse también si la opción que se ha introducido o ha desaparecido no es sometida expresamente a elección pero influye en la elección entre las demás.

Así, por ejemplo, la existencia de un número relativamente alto pero minoritario de individuos que rechacen una opción como la democracia representativa, en nombre bien de la revolución social, bien del fascismo, puede impedir una decisión colectiva favorable a la democracia, aunque la mayoría prefiera ésta a las demás opciones, si los revolucionarios o los fascistas influyen en suficiente medida en las opiniones de los demócratas.

Asimismo, una minoría favorable a la opción democrática pue-

de conseguir imponerla mediante una decisión colectiva si en la mayoría que prefiere opciones alternativas contradictorias, como la revolución o el fascismo, abundan las personas que están dispuestas a aceptar la democracia como un mal menor antes que caer en la opción extrema opuesta a sus gustos.

Cabe afirmar, por tanto, que el éxito o el fracaso del proyecto de establecimiento de una democracia representativa, el mantenimiento o la quiebra de la misma, pueden depender -como cualquier elección entre distintas opciones políticas tomada mediante una decisión colectiva- de la distribución entre la población de las diversas ordenaciones de preferencias con respecto a la democracia, la revolución y el fascismo, más que de la existencia o no de una mayoría favorable a aquella forma de gobierno. Puede haber, así, democracias estables que cuenten con menos apoyo social que ciertas democracias inestables que terminan en enfrentamientos entre fracciones y en guerra civil. Y puede haber insurrecciones revolucionarias o levantamientos militares que triunfen en países donde sus correspondientes programas ideológicos cuenten con menos simpatías que en otros en los que nunca llegan a vencer.

Estos factores contribuyen a explicar la diferencia entre las continuadas derrotas y quiebras de la democracia representativa en España durante el siglo XIX y la mayor parte del XX y el éxito y la consolidación de la misma en el último cuarto de este siglo. De acuerdo con nuestro análisis, esta diferencia de experiencias históricas no requiere la suposición de que, por ejemplo, a finales del franquismo hubiera una menor proporción de personas favorables a la dictadura que en los años treinta. Por el contrario, es perfectamente verosímil que el mantenimiento del régimen franquista durante más de dos generaciones, en un marco de escasa información sobre experiencias políticas en otros países, pérdida de memoria histórica y, en la segunda mitad del período, prosperidad económica, hiciera aumentar la proporción de personas que se sentían satisfechas con él. Es asimismo muy dudoso que la amplitud de los movimientos de resistencia y oposición antifranquista fuera mayor que la de los movimientos políticos y sociales que prestaron un apoyo, más o menos convencido, a la República española instaurada en 1931, pero el hecho es que consiguieron imponer sus objetivos de un modo pacífico y estable, evitando una nueva guerra civil.

CONSENSO Y EXCLUSIÓN

A la salida del régimen franquista había en la política española tres opciones principales.

La primera de ellas era la continuidad de las leyes fundamentales del franquismo, para cuya consecución el dictador había intentado dejarlo todo -como él decía— «atado y bien atado». En adelante simbolizaremos esta opción de continuidad con una C.

La segunda opción consistía en la reforma de las leyes fundamentales franquistas, basándose en sus mismas previsiones legales, para establecer un régimen de democracia representativa limitada. En adelante simbolizaremos esta opción de reforma con una r.

La tercera opción era la ruptura con el franquismo, verosíblemente mediante la formación de un Gobierno provisional que convocase elecciones a una Asamblea constituyente, para establecer un nuevo marco legal de democracia y libertades. En adelante simbolizaremos esta opción de ruptura con una R.

Podemos colocar los tres proyectos alineadamente, según el girado de mayor a menor discontinuidad con el pasado que pretendían, de este modo:

R, r, C.

Con respecto a ellos caben seis ordenaciones distintas de preferencias, según se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Ordenaciones de preferencias entre continuidad, reforma y ruptura

I	II	III	IV	V	VI
R	R	r	r	C	C
C	r	R	C	r	R
r	C	C	R	R	r

R r C	R r C	R r C	R r C	R r C	R r C
-------	-------	-------	-------	-------	-------

Para leer las figuras, entiéndase que la columna III, por ejemplo, significa que para las personas de ese grupo la primera preferencia es r, la segunda preferencia es R y la tercera preferencia es C, posiciones ordinales que se representan en la curva situada debajo de la columna con una forma convexa hacia arriba. Es decir, que prefieren la reforma a la ruptura y ésta a la continuidad. Las demás columnas y curvas indican las otras ordenaciones de preferencias posibles.

Estas varias ordenaciones se dan tanto entre el conjunto de los ciudadanos como entre las minorías políticas organizadas.

A grandes rasgos, corresponden a los siguientes grupos y sus simpatizantes:

I) Oposición revolucionaria, que incluye a algunos anarquistas, marxistas revolucionarios y nacionalistas radicales. Entre las opciones presentadas, prefieren la ruptura, pero antes que una reforma que satisfaría sólo a medias las reivindicaciones populares e hipotecaría las posibilidades de ruptura durante muchos años, preferirían preservar la militancia revolucionaria y seguir luchando contra la continuidad.

II) Oposición democrática, agrupada desde marzo de 1976 en Coordinación Democrática y más tarde en la Plataforma de Organismos Democráticos, compuesta básicamente por comunistas, socialistas, nacionalistas vascos, catalanes y gallegos, y algunos liberales y democristianos. Prefieren la ruptura, pero antes aceptarían la reforma, que puede abrir contradicciones internas entre los franquistas y permitir un avance gradual y algo más lento hacia la consecución de algunos objetivos antifranquistas, que la continuidad. Algunos antiguos miembros de la oposición revolucionaria pueden incorporarse a este grupo tras experiencias maximalistas con resultados negativos, como ya había sucedido con los comunistas con posterioridad a la guerra civil.

III) Reformistas, agrupados desde julio de 1976 en torno al Gobierno presidido por Adolfo Suárez y más tarde en el partido gubernamental Unión del Centro Democrático (UCD). Desean el cambio de régimen, pero mejor si puede hacerse por medios legales, preservando algunos elementos de continuidad y beneficiándose de las ventajas que les proporcionan sus posiciones de poder. Algunos miembros de la oposición moderada pueden adoptar también esta

ordenación de preferencias por haber llegado al convencimiento de que la ruptura es imposible o demasiado costosa y porque desean librarse de la dictadura como sea, cual es el caso de algunos democristianos y liberales incorporados a UCD.

IV) Aperturistas, que forman parte del Gobierno presidido por Carlos Arias, con Manuel Fraga de ministro del Interior, en los seis primeros meses de 1976, más tarde agrupados en el partido Alianza Popular (AP). Quieren una reforma legal, pero ante el peligro de una ruptura preferirían defenderse haciendo causa común con el continuismo franquista. Algunos franquistas también pueden tomar esta opción porque llegan a la conclusión de que la continuidad sin Franco es imposible y temen la ruptura más que otra cosa.

V) Continuistas, en los que se incluye una gran parte del personal político y funcional franquista, entre cuyos lugares principales de toma de decisiones están las Cortes orgánicas y la cúpula de las Fuerzas Armadas. Prefieren la continuidad, pero antes aceptarían la reforma, que permitiría conservar algunas posiciones del pasado, que la temida ruptura.

VI) Involucionistas o ultras, activos en algunas instituciones franquistas, como el Consejo Nacional del Movimiento, el Sindicato vertical y las organizaciones falangistas, y en movimientos como la Confederación de combatientes. Aspiran a la continuidad, pero ante una reforma democratizante que diluyera la vigencia de los principios ideológicos franquistas, preferirían volver a la confrontación abierta con «rojos y separatistas» para poder seguir aspirando a instaurar una nueva dictadura.

Algunas personas, como ya hemos insinuado, pueden cambiar su adscripción a un grupo o a otro en el curso del proceso de transición. Además, aunque a efectos de análisis consideraremos en muchos casos que un grupo definido tiene una única voluntad y un solo criterio de elección política, algunas organizaciones colectivas, como los partidos o incluso los gobiernos, pueden incluir entre sus miembros a personas con diferentes ordenaciones de preferencias (en el caso de un partido, por ejemplo, suele ser posible encontrar militantes con preferencias correspondientes a grupos más próximos a los extremos que las de los políticos profesionales con motivaciones de carrera política).

Hechas estas salvedades, obsérvese que los grupos de opinión II

a V mantienen unas ordenaciones de preferencias coherentes con la gradación del eje R, r, C antes presentada, por lo que les llamaremos grupos gradualistas.

En cambio, los grupos de opinión I y VI prefieren las dos opciones extremas a la intermedia, por lo que les llamaremos grupos maximalistas. Las opiniones de estos últimos grupos pueden adoptar expresiones más o menos rimbombantes, del tipo «antes morir de pie que vivir de rodillas», como decían algunos líderes comunistas durante la guerra civil, o, con cierta dosis añadida de cursilería, «antes morir con honra que vivir con vilipendio», según una expresión usual en algunas revistas de extrema derecha de los años setenta. Es posible que el parecido, probablemente inconsciente, entre ambas formulaciones verbales se explique por una común y antigua herencia cultural hispánica, sintetizable en el lema derrotista atribuido a Felipe II: «Más vale honra sin barcos que barcos sin honra.» Pero también se pueden observar en la cultura política de estos grupos otras influencias, como el interés por «desenmascarar la verdadera naturaleza» del enemigo, la opinión de que sus expectativas de éxito aumentan en una situación de abierto enfrentamiento, el rechazo de «las medias tintas», la denuncia de una burguesía «integradora» de las reivindicaciones populares, en el caso del maximalismo de izquierda, y los ataques a los moderados como «rojos enmascarados» en el de derecha, el odio común al liberalismo tanto o más que al comunismo o al fascismo, respectivamente, y razonamientos dialécticos del estilo de «cuanto peor, mejor».

Obviamente, tanto en un caso como en el otro se detesta más que nada morir de rodillas o con vilipendio y se prefiere en primer lugar vivir de pie o con honra, pero, por contraste con la magnificencia atribuida a este principal objetivo, se desprecia al tercer lugar la alternativa que implica humillación y mediocridad. Comprensiblemente, los que podrían ser alternativos lemas definitorios de los miembros de los grupos gradualistas, como el «mal menor» o «más vale pájaro en mano que ciento volando», son juzgados por las personas con preferencias maximalistas como una expresión de miseria moral. En unos casos —las columnas II a V— hay neutralidad o aversión al riesgo, que suele ser producto de la prudencia o el miedo, y en los otros —las columnas de los extre-

mos-, audacia, gusto por «vivir peligrosamente» y apuesta contra la conformidad.

De acuerdo con algunas proposiciones de la teoría de la votación, antes esbozadas, sólo entre los individuos y grupos con ordenaciones de preferencias cuyas representaciones gráficas son lineales o cóncavas hacia abajo (curvas con una sola cumbre o un solo máximo) hay posibilidad de encontrar una alternativa preferida por todos, mientras que los que se identifican con ordenaciones cuyas representaciones gráficas son convexas hacia abajo (curvas con varias cumbres o máximos o en forma de U) no pueden llegar a una convergencia con la opinión mayoritaria.

La explicación gráfica de lo dicho es que una opción puede convertirse en triunfante o en un equilibrio estable si a la izquierda de la misma la mayoría de las curvas suben y a la derecha de la misma la mayoría de las curvas bajan, mientras que con las curvas de los grupos maximalistas sucede que bajan en el tramo izquierdo y suben en el derecho. Es de prever, por tanto, la exclusión de los grupos maximalistas del eventual consenso entre los demás grupos en torno a una opción.

ELECCIONES DE DOS EN DOS

Paradójicamente, los grupos maximalistas excluidos pueden influir decisivamente en el resultado final, sobre todo por el impacto que tienen sus opiniones en las ordenaciones de preferencias de los demás.

Dicho de otro modo, la consecución de un equilibrio estable o de la inestabilidad depende en menor medida del número de partidarios de los grupos situados en los extremos que de los simpatizantes, comprensivos, reactivos o irritados con ellos que se muestran los demás.

Para comprobarlo, imaginemos dos hipotéticas distribuciones porcentuales de la población entre los distintos grupos de opinión (distintas ordenaciones de preferencias). Supongamos por ejemplo las siguientes, tomadas como mera ilustración:

Grupos de opinión:	I	II	III	IV	V	VI	Total
Hipótesis A:	15	25	5	30	10	15	100
Hipótesis B:	10	30	30	5	10	15	100

Supongamos que se presentan a elección las tres opciones R, r y C concediendo igual peso a cada individuo en la decisión colectiva.

Si presentamos la elección de modo que cada persona que participa en la decisión tenga que escoger una de las tres opciones, lógicamente cada una elegirá según su primera preferencia. De acuerdo con la tabla 1, el resultado será el siguiente:

Se decantarán a favor de R los miembros de los grupos I y II, es decir $15 + 25$ en la hipótesis A y $10 + 30$ en la hipótesis B, con un total de un 40 % de las personas a favor de esta opción en ambas hipótesis.

Se decantarán a favor de r los miembros de los grupos III y IV, es decir $5 + 30$ en la hipótesis A y $30 + 5$ en la hipótesis B, con un mismo total en ambas hipótesis de un 35 % de las personas a favor de esta opción.

Se decantarán a favor de C los miembros de los grupos V y VI, es decir $10 + 15$, tanto en la hipótesis A como en la hipótesis B, con un total de un 25 % de las personas a favor de esta opción.

R será, pues, la opción vencedora, ya que obtendrá mayor número de preferencias que cualquiera de las otras dos opciones.

Sometamos ahora a elección las tres opciones R, r y C, pero no presentándolas simultáneamente como en el ejercicio anterior, sino de dos en dos; es decir, mediante elecciones sucesivas entre R y r, entre r y C y entre R y C.

Empecemos por la hipótesis A.

En la elección entre R y r, las personas identificadas con las columnas I, II y VI eligen R, ya que esta opción está situada por delante de la opción r en sus ordenaciones de preferencias, mientras que las personas identificadas con las columnas III, IV y V eligen r porque esta opción está situada por delante de R en sus ordenacio-

nes (véase la tabla 1). De acuerdo con la distribución numérica que acabamos de adoptar, el resultado es: personas a favor de R: $15 + 25 + 15 = 55$; y personas a favor de r: $5 + 30 + 10 = 45$. Por tanto, la elección colectiva entre R y r, si cada persona cuenta por uno y nadie por más de uno, es R.

En la elección entre r y C, las personas identificadas con las columnas II, III y IV eligen r, ya que esta opción está situada por delante de la opción C en sus ordenaciones de preferencias, mientras que las personas identificadas con las columnas I, V y VI eligen C (véase de nuevo la tabla 1). De acuerdo con la distribución numérica adoptada, el resultado es: personas a favor de r: $25 + 5 + 30 = 60$; y personas a favor de C: $15 + 10 + 15 = 40$. Por tanto, la elección colectiva entre r y C, si todos los individuos intervienen con igual peso en la decisión, es r.

Finalmente, en la elección entre R y C, las personas identificadas con las columnas I, II y III eligen R, ya que esta opción está situada por delante de la opción C en sus ordenaciones de preferencias, mientras que las personas identificadas con las columnas IV, V y VI eligen C (véase una vez más la tabla 1). De acuerdo con la distribución numérica adoptada, el resultado es: personas a favor de R: $15 + 25 + 5 = 45$; y personas a favor de C: $30 + 10 + 15 = 55$. Por tanto, entre R y C, la elección colectiva con participación igualitaria es C.

Vemos, pues, que con la hipótesis A de distribución de grupos de opinión se produce un ciclo. Entre R y r, se elige colectivamente R; entre r y C, se elige r; lógicamente, cabría esperar a la vista de lo anterior que R fuera preferida a C, pero en la elección entre R y C, se elige C. Puede expresarse esta paradoja mediante la notación siguiente:

$$R > r > C > R > r > C > R \dots$$

La ruptura es preferida a la reforma, ésta es preferida a la continuidad, ésta es preferida a la ruptura, ésta es preferida a la reforma, etcétera. A pesar de que una de las opciones cuenta con mayor número de partidarios que las demás, cada una de ellas puede ser derrotada por otra, de modo que obtenemos una elección colectiva intransitiva. Sucede como en el juego infantil en el que las tijeras cortan el papel, el papel envuelve la piedra y la piedra rompe las tijeras.

Esto significa, entre otras cosas más bien sorprendentes, que en una sociedad en la que son amplia mayoría las personas que tienen preferencias gradualistas y sólo una minoría es maximalista (es decir, en la que una amplia mayoría se identifica con las columnas II a V frente a la minoría de las columnas I y VI), se producen continuas alteraciones de la decisión colectiva, cambios de rumbo y una inestabilidad general que imposibilita la consolidación de cualquiera de las opciones y puede conducir a un general enfrentamiento civil.

Comparemos ahora este resultado con el que se obtiene cuando en el colectivo en cuestión existe una distribución de ordenaciones de preferencias ligeramente diferentes, como la de la hipótesis B.

Sometamos de nuevo a elección las tres opciones, R, r y C, de dos en dos.

En la elección entre R y r, obtenemos ahora el siguiente resultado: personas a favor de R (columnas I, II y VI): $10 + 30 + 15 = 55$; y personas a favor de r (columnas III, IV y V): $30 + 5 + 10 = 45$. Por tanto, la elección colectiva entre R y r es R.

En la elección entre r y C, obtenemos el siguiente resultado: personas a favor de r (columnas II, III y IV): $30 + 30 + 5 = 65$; personas a favor de C (columnas I, V y VI): $10 + 10 + 15 = 35$. La elección colectiva entre r y C es r.

Finalmente, en la elección entre R y C, el resultado es el siguiente: personas a favor de R (columnas I, II y III): $10 + 30 + 30 = 70$; y personas a favor de C (columnas IV, V y VI): $5 + 10 + 15 = 30$. La elección colectiva entre R y C es R.

Obtenemos así una elección colectiva transitiva: $R > r > C$.

La ruptura es preferida a la reforma, ésta es preferida a la continuidad, y, transitivamente, la ruptura es preferida a la continuidad. Cabe, pues, en esta hipótesis el triunfo y la estabilización de una de las opciones.

Obsérvese de nuevo que el triunfo de la ruptura no se debe a la existencia de una mayoría de la población a favor de esta opción como primera preferencia, ya que, al igual que en la primera hipótesis, sólo un 40 % de las personas (columnas I y II) la desean por encima de las demás opciones.

La diferencia decisiva entre la solución dominante obtenida en la hipótesis B y el ciclo obtenido en la hipótesis A se sitúa en el re-

sultado de la elección entre R y C. Sin embargo, entre ambas hipótesis no ha cambiado el número total de partidarios de R (columnas I y II) ni el número total de partidarios de C (columnas V y VI). Ni tan sólo ha cambiado el número total de partidarios de la alternativa irrelevante, r (columnas III y IV). Sólo se han alterado las proporciones entre las personas partidarias de R, con disminución del número de personas con preferencias maximalistas, y el número relativo de personas partidarias de r con distintas preferencias en segundo y tercer lugar. La elección colectiva, bien produciendo un ciclo o bien decidiéndose por R, depende, pues, de las segundas y terceras preferencias de algunas personas, incluidas las partidarias de una opción irrelevante para la elección decisiva.

Como hemos dicho antes, los cambios no se deben, pues, a las primeras preferencias sino a diferentes grados de impacto de las posiciones maximalistas sobre personas con preferencias gradualistas o, dicho con otras palabras, a diferentes capacidades de provocación de los grupos situados en los extremos.

Hasta aquí se han imaginado sólo cambios muy leves entre una y otra distribución de la población en los diferentes grupos de opinión. Pero parecidas paradojas podrían encontrarse, por supuesto, con cambios más notables, incluyendo aquellos que produjeran un triunfo de la reforma o de la continuidad.

EL MIEDO A LA GUERRA CIVIL

Nuestra interpretación del cambio político en España se apoya en la hipótesis de que las diferencias entre las estructuras de opinión de los años treinta y las de los años setenta incluían tendencias como las anteriormente cuantificadas a título de simple ilustración, las cuales permitían evitar un ciclo y conseguir una elección colectiva transitiva entre las opciones planteadas.

Con respecto a los años treinta, tal vez cabría conceptualizar las opciones antes presentadas, R, r y C, como la República preferida por los revolucionarios y los republicanos, la aceptación de la República como forma de gobierno pero con el deseo de otra Constitución, según defendían los centristas o «tercera vía», y la oposición al régimen de los monárquicos y los fascistas. Es difícil cuantificar la

proporción de cada grupo, pero parece verosímil y acorde con las fuentes utilizables para aproximarse a una estimación de este tipo que, con relación a la situación del último cuarto del siglo, se cumplirían los limitados supuestos de nuestro anterior ejemplo numérico: peso relativamente alto de los maximalistas de izquierda, gran debilidad del liberalismo reformista o «burgués».

Con respecto a la segunda mitad de los años setenta, hay algunos sondeos que podrían ser interpretados según las categorías aquí esbozadas. Por citar sólo uno que parece significativo, realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1980, la pregunta de qué era «lo que más deseaba que pasase cinco años antes, tras la muerte de Franco», dio el siguiente resultado: un 17 % quería que «las cosas cambiasen rápida y radicalmente», un 47 %, que «las cosas cambiasen poco a poco», y un 13 %, que «todo siguiera más o menos igual».

Este tipo de distribución de las opiniones políticas nos permitirá mostrar como, a partir de 1976, se construye un consenso relativamente amplio en torno a la adopción de unas nuevas reglas básicas de decisión colectiva de tipo democrático sin necesidad de suponer expresamente que al inicio del proceso la proporción de demócratas fuera mucho más amplia que en épocas anteriores ni siquiera mayoritaria en la sociedad. De este modo podrán explicarse también los cambios de mayoría a favor de una u otra opción en distintas fases del proceso de transición.

El modelo presentado apunta asimismo a la exclusión de los grupos maximalistas, que de hecho no aceptan la legitimidad del nuevo régimen posfranquista y son juzgados a menudo, mediante expresiones como «los extremos se tocan» y acusaciones de mutua complicidad o infiltración, como elementos desestabilizadores del equilibrio alcanzado de un modo consensual.

Pero, como hemos dicho, la exclusión no significa que las tomas de posición de estos grupos no influyan en el proceso, sino todo lo contrario, ya que los miembros de cada uno de los grupos de opinión adoptan precisamente sus ordenaciones de preferencias bajo la influencia de la amenaza o la presión de los demás. Lo que ocurre es que, como atestiguan sobradamente los documentos, testimonios y recuerdos disponibles, la obsesión de la gran mayoría de la población y de los dirigentes sociales y políticos en la segunda mitad de

los años setenta era, a diferencia de épocas históricas anteriores, evitar una nueva guerra civil. Esta obsesión, expresada como rechazo de la «guerra fratricida», con el lema de la «reconciliación nacional», o indirectamente mediante la valoración de que «todos perdimos la guerra», es un resultado tal vez paradójico de que hubiese tenido lugar una guerra civil efectiva, en 1936-1939, y de que fuera recordada como un episodio altamente sangriento y cruel. Es, pues, la existencia del enfrentamiento civil y su memoria lo que determina conductas que buscan evitar su repetición.

Podemos decir, así, que en la transición española iniciada en 1976 miembros de varios grupos de opinión adaptan sus ordenaciones de preferencias sin renunciar a las que sitúan en primer lugar, pero cediendo en las segundas y terceras de modo que la interacción mutua eluda la producción de un ciclo y dé lugar a un equilibrio estable.

Así, por ejemplo, cuentan con amplio apoyo los reformistas del franquismo que estarían dispuestos a aceptar una ruptura pactada con la oposición democrática como mal menor ante el temor de un mayor protagonismo de la oposición revolucionaria, evocado con terror por los recuerdos de julio y agosto de 1936. Análogamente, los simpatizantes de la oposición democrática aceptan que ésta esté dispuesta a negociar y pactar la reforma con reformistas y aperturistas, con las concesiones consiguientes, por temor a una involución ultra, ahuyentada como una pesadilla por las huellas del final de la guerra y la posguerra, etc.

En el fondo, lo que sostenemos es algo más bien obvio si se observa el proceso retrospectivamente; es decir, que la estructura de preferencias de la sociedad española en los años setenta permitía una decisión estable a favor de alguna de las opciones políticas planteadas: ruptura, reforma y continuidad. Pero el tipo de explicación presentado permite poner el énfasis, más que en los factores de tipo socio-económico, en las conductas estratégicas y de mutua adaptación. Lo que no parece que estuviera escrito en la distribución de preferencias de los españoles ni en ninguna otra parte, fuera ésta una estructura supuestamente determinante o un imaginario rasgo permanente de personalidad, es que fuera a ser alcanzado con seguridad un resultado estable ni cuál iba a ser éste, y de ahí la general sorpresa y admiración que el resultado final despertó.

En la práctica, el proceso de elección no fue muy distinto del presentado en el modelo mediante la comparación sucesiva de las opciones de dos en dos.

En una primera fase -los seis primeros meses de 1976— lo que en el fondo se planteó fue una elección entre reforma y ruptura. Un Gobierno de aperturistas, presidido por Carlos Arias, trató de impulsar su proyecto de reforma frente a los rupturistas, pactando con los continuistas y algunos ultras en la Comisión mixta Gobierno-Consejo Nacional del Movimiento creada al efecto. Manuel Fraga, ministro del Interior de ese gobierno, explicó los términos de la elección cuando dijo que «gobernar es resistir a la ruptura» y cuando presentó el referéndum sobre la reforma que estaba previsto celebrar en octubre de 1976 en los siguientes términos: «El que vote no en el referéndum, votará por la ruptura; el que vote positivamente, por la reforma; y el que se abstenga [es decir, la alternativa irrelevante], por el inmovilismo.» El fracaso del Gobierno Arias-Fraga, sacudido por una creciente oleada de movimientos de oposición y por hechos dramáticos como los muertos en la huelga general de Vitoria y en la concentración carlista de Montejurra, puede ser interpretado, pues, como una derrota de la reforma frente a la ruptura en esta fase de la elección.

Lo que se planteó en una segunda fase -los siguientes seis meses de 1976— fue una elección entre reforma y continuidad. El Gobierno presidido por Adolfo Suárez logró celebrar en diciembre un referéndum sobre la reforma política en el que el voto afirmativo fue lógicamente defendido por los partidarios de la reforma, pero, a diferencia de lo anunciado en su proyecto de referéndum por el Gobierno anterior, el voto negativo fue defendido por los continuistas, mientras la oposición democrática partidaria de la ruptura (que en este momento era la alternativa irrelevante) promovía la abstención. La victoria del sí en el referéndum significó claramente un triunfo de la reforma frente a la continuidad en esta fase de la elección.

Finalmente, en una tercera fase se planteó una elección entre ruptura y continuidad. Ello se debe a que la misma aprobación y aplicación de la Ley para la reforma política como resultado de la elección en la fase anterior volvió irrelevantes los planteamientos basados en la consecución de la reforma. Y, aunque en las eleccio-

nes generales de junio de 1977 el sistema electoral deformó los resultados en favor de los reformistas, como veremos, el posterior acuerdo parlamentario entre éstos y la oposición democrática, a costa de los continuistas, permitió llevar a cabo el objetivo de la ruptura: un proceso constituyente y la aprobación mayoritaria en referéndum de una nueva Constitución.

Independientemente, pues, del apoyo con que contara cada opción, se obtuvo así una elección colectiva transitiva: $C <_r < R$.

t

3. SISIFO Y LA BOLA DE NIEVE

La participación en una acción política no depende de si la gente está convencidamente a favor o en contra de los objetivos que la acción pretende alcanzar o de lo legítimos que los considere. Dicho de otro modo, la amplitud de una acción no depende de la opinión que se forme en un determinado momento, o al menos no solamente de ella, sino además de los incentivos positivos y de la disuasión negativa del acto mismo de participar.

Básicamente, el compromiso de cada individuo en la acción, fuente de la mayor o menor amplitud de un movimiento, depende de sus previsiones de que la acción colectiva vaya a ser eficaz para el objetivo que se propone y de la probabilidad de sufrir represalias o perjuicios por haber participado en la misma (por ejemplo, en el caso de una dictadura, despido laboral, sanción académica, detención policial, imposición de una multa, retirada del pasaporte, penas de prisión u otras). Con otras palabras más resonantes, la amplitud de la acción colectiva depende de la fe y del miedo.

Pero lo paradójico es que estas expectativas y probabilidades individuales dependen a su vez en gran medida de lo que hagan los demás. Con un enunciado más preciso, la participación de un individuo se decide en gran parte en función de cuántos vayan a participar en la acción, de modo que la decisión de cada uno es a la vez causa y consecuencia de la decisión de los demás.

Supongamos que, a la salida de un local de espectáculos, algunas personas tratan de cruzar una calle con mucho tráfico sin hacer caso del paso de peatones ni del semáforo. Si estas personas son pocas, dudarán, se mirarán unas a las otras y sólo un grupo de los más

aguerridos asumirá la iniciativa de empezar a andar por la calzada; al hacerlo, otros considerarán que aquellos transeúntes ya son suficientes para disuadir a los conductores y alejar el peligro y les seguirán; cuantos más lo hagan, más perderán el miedo y se sentirán animados a imitarles, hasta que al final la muchedumbre imponga su peso y la circulación quede paralizada. Si, en cambio, al principio sólo una o dos personas se atreven a cruzar, es fácil que no consigan detener a los automóviles y tengan que volver atrás.

Algo parecido sucede en ciertas reuniones formales cuando, al final de la conferencia o el parlamento de honor, no hay costumbre o norma clara sobre si es o no cortés aplaudir. Si, tras unos momentos de silencio, sólo uno o dos empiezan a batir palmas, es posible que se queden solos en su acción y hagan el ridículo, pero si de entrada empieza un grupo algo más numeroso, es casi seguro que se conseguirá una unánime ovación. De ahí la funcionalidad de la *claque* en los teatros, un artificio capaz de arrancar con poco esfuerzo una acción masiva de reconocimiento que, sin él, habría más a menudo el riesgo de que no tuviera lugar.

Este es también el mecanismo de la circulación de rumores. Independientemente de su veracidad o falsedad, un rumor alcanza una gran difusión si, en los primeros días u horas, un número suficiente de personas lo considera creíble o suficientemente bien hallado para transmitirlo a otras; si, por el contrario, el rumor, aun siendo verdadero, no es creído por los primeros que lo escuchan, con toda probabilidad agonizará.

Estas interacciones humanas pueden ser analizadas mediante el enunciado formal de que ciertas actividades son autosuficientes a partir de un cierto nivel mínimo. Un concepto como el de masa crítica, extraído de la ingeniería nuclear, y equivalente a la masa que provoca una reacción en cadena, es también aplicable a ciertos comportamientos humanos en los que se produce este fenómeno de «decantamiento», aunque sabiendo que la masa crítica puede ser diferente para uno u otro individuo.

Es fácil observar que, en una fiesta en la que la gente se reúne en corros en una sala, algunos se sienten incitados a elevar su volumen de voz en cuanto empiezan a oír las voces del corro de al lado; con ello no hacen sino aumentar el nivel de sonido de la sala, de modo que, a ese nuevo nivel, otras personas que habían continuado

conversando en un tono normal empiezan a tener dificultades de oído y se ponen a hablar también en voz alta, hasta que toda la reunión se convierte en un gran griterío.

LOS DECANTAMIENTOS ANTIFRANQUISTAS

Los fenómenos de «decantamiento» son muy importantes en los procesos de transición.

Los partidarios o defensores de una dictadura -como los franquistas de los años sesenta y setenta— pueden protagonizar cambios de chaqueta con afluencia aceleradamente creciente cuando empiezan a disminuir las probabilidades de continuidad de aquel régimen. Algunos factores ajenos a la firmeza de las convicciones ideológicas de la gran mayoría de los autoritarios, como las protestas populares, la diplomacia de otros países o la avanzada edad del dictador, pueden incitar a un sector del personal político de la dictadura a iniciar una «apertura» o simplemente a atenuar el control de la población y la represión de los disidentes, lo cual a su vez estimula la participación popular en las protestas y las presiones extranjeras. Disminuyen así las probabilidades de perduración de la dictadura, por lo que nuevos sectores de autoritarios pueden sentirse incentivados a defender una liberalización del régimen y a establecer contactos con la oposición. Mediante procesos dinámicos de este tipo, un número significativo de personas puede cambiar su adscripción política e ideológica y realizar movimientos tránsfugas o, dicho en términos de la tabla 1 mostrada en el capítulo anterior, las proporciones de personas de cada una de las columnas numeradas de I a VI pueden alterarse en el curso de la transición.

Aceptemos que para cada persona existe un número, al que podemos llamar k , que cuantifica el nivel de participación mínima que le induce a participar en una acción (por ejemplo, el aperturismo de la dictadura o, análogamente para las personas de opiniones democráticas, los movimientos antidictatoriales de la oposición). En la figura 1 se representa con una línea horizontal el valor o utilidad que tiene para esa persona la abstención, medible por ejemplo en tiempo libre, como una constante (línea AA). La utilidad de la participación, en cambio, depende directamente de la va-

loración subjetiva de la bondad del fin por el que se lucha y de la probabilidad de conseguir ese fin, así como depende inversamente del número de personas que están en contra y del riesgo que se corre participando, por lo que su representación gráfica tiene al principio una forma creciente en función del número de personas que participan (primer tramo de la línea PP).

De este modo, en un régimen dictatorial, algunas personas favorables a la democracia pueden considerar que una participación esperada por debajo del nivel k será insuficiente para sensibilizar a los gobernantes y conseguir algún éxito mientras que los riesgos de los participantes serán demasiado altos, ya que, dado su escaso número, podrán ser fácilmente identificados y aislados; entonces, la utilidad

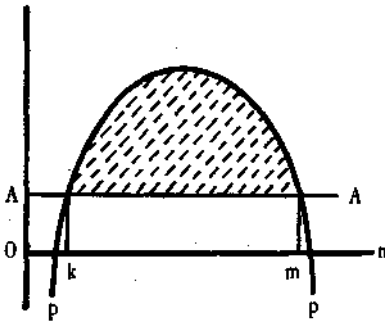


Figura 1

El eje horizontal mide el número de personas que participan en una acción y el eje vertical mide la utilidad individual de la participación. La línea AA expresa la utilidad de la abstención y la línea PP, la utilidad de la participación, la cual varía con el número de personas que toman parte en la acción. El punto k es el nivel mínimo de participación a partir del cual a un individuo le sale a cuenta participar, y el punto m es el nivel máximo de participación a partir del cual deja de valer la pena participar. La superficie rayada es la utilidad total que cabe conseguir mediante la participación.

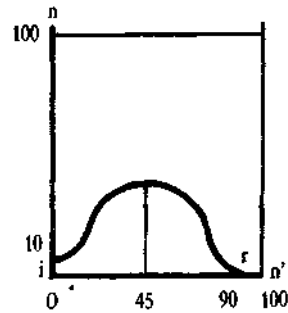


Figura 2

El eje horizontal mide el número de personas que se espera que participen y el eje vertical el número de personas que considera suficiente esa participación esperada para participar ellos también.

de la participación es inferior a la de la abstención. Por encima de k , en cambio, hay una apreciación subjetiva de que participar vale la pena, ya que la amplitud esperable del movimiento puede disuadir o debilitar la represión y aproximarse a la consecución de su objetivo; en esa situación, la utilidad de la participación es superior a la de la abstención. Es posible también que algunos consideren que, a partir de otro nivel muy alto de participación, ya hay suficiente gente para que el resultado empiece a estar cantado, de modo que la curva de utilidad de la participación se hace decreciente y, a partir de un cierto punto (por ejemplo m en la figura 1), el individuo considera que ya no hace falta perder tiempo, esfuerzo ni energías en la acción.

Dónde se sitúa k (y, si existe, m) depende de cada individuo. Supongamos, como en la figura 2, que en un colectivo se da una frecuencia de distribución de ese número crítico más o menos en forma de campana, de modo que la mayoría de la gente considera que vale la pena participar cuando lo hace entre un tercio y dos tercios de las personas, situándose la moda en el 45 %. El eje horizontal de la figura mide el número de personas que se espera que participen en la acción y el eje vertical indica el número de personas que consideran «suficiente» esa participación esperada para hacerlo ellos también. Este número puede ser un valor absoluto —por ejemplo, diez personas bastan para atreverse a cruzar la calle y mil manifestantes son suficientes para que un individuo decida unirse a un cortejo callejero— o un valor relativo, medible por ejemplo por la proporción de asistentes a una conferencia que aplauden o el porcentaje de personas que participan en una huelga o asamblea de fábrica o de facultad.

Supongamos también que en el colectivo en cuestión hay un 10 % de antifranquistas incondicionales o intrépidos, a los que llamamos i , que participan siempre, aunque se prevea que va a participar muy poca gente, y otro 10 % de franquistas recalcitrantes, a los que llamamos r , que no participan nunca, incluso aunque prevean que la acción va a ser un enorme éxito de asistencia. Por ello la curva acampanada está algo deformada en los extremos.

Si trazamos ahora una curva que sea la representación acumulativa de esta distribución, obtenemos un perfil como el de la figura 3, que nos indica el número de personas que efectivamente partici-

paran en la acción, en el eje vertical, según el número de personas que se espera que participen, medido en el eje horizontal. La curva crece, pues, hacia la derecha, o al menos no decrece. Primero crece más que proporcionalmente, hasta el punto en que la frecuencia de distribución alcanza un punto máximo (en el ejemplo, el 45 %), y después, menos que proporcionalmente. La curva tiene, pues, una forma parecida a una S. En el último tramo es plana, ya que ni tan sólo una participación esperada mayor del 90 % consigue mover al 10 % de recalcitrantes.

Una relación de este tipo parece expresar con cierta penetración la inestabilidad de las movilizaciones antifranquistas durante muchos años. Primero, la sensación que experimentaron muchos militantes de la oposición de encontrarse en un continuo tejer y destejer o dando una y otra vez «un paso adelante y dos atrás», según la referencia literaria que se quiera elegir. Después, la bola de nieve que provocó un crecimiento continuo de las movilizaciones, con la sorprendente incorporación a las mismas de personas que antes nunca habían participado en nada y que en algunos casos incluso tomaban la delantera, hasta hacer el empuje poco menos que imparable.

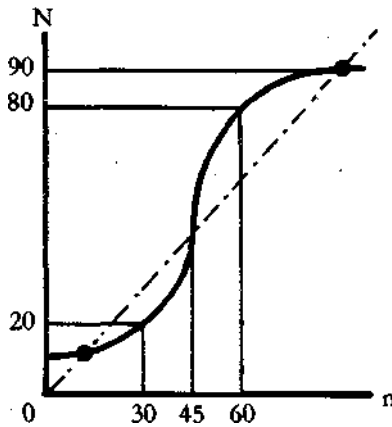


Figura 3

El eje horizontal mide el número de personas que se espera que participen, y el eje vertical indica el número de personas que participarán.

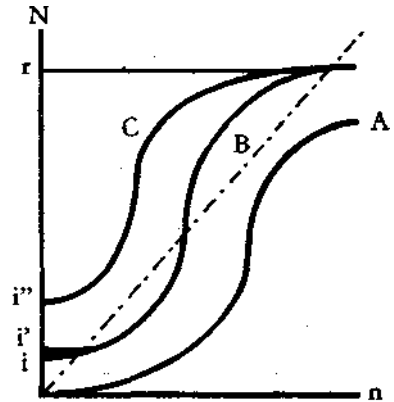


Figura 4

Es cómo si durante mucho tiempo un pequeño grupo de personas hubiera estado empujando sin éxito la piedra de Sísifo, que caía rodando una y otra vez hacia atrás, hasta que en un cierto momento hubieran llegado a la cumbre y, tras un leve empujón, la roca se hubiera precipitado hacia abajo por el otro lado de la montaña, fuera ya del control de los esforzados empujadores iniciales, provocando un alud.

Hay, en efecto, dos únicos puntos de equilibrio en este esquema de participación. Imaginemos que la movilización consiste en una acción de protesta que se convoca periódicamente en un mismo lugar, sea por ejemplo una concentración reivindicativa de mejoras urbanísticas de los vecinos de un barrio, una reunión periódica de una asociación cultural o un colegio profesional, una asamblea de estudiantes de una facultad que se pretende celebrar cada semana o una concentración anual con motivo del Primero de Mayo en una localidad.

Obsérvese de nuevo la figura 3. Si se espera una participación de un número de personas que, para facilitar la exposición, podemos cifrar en 30 (sea éste un porcentaje o bien un número absoluto), porque ése fuera, por ejemplo, el nivel alcanzado la vez anterior, participarán sólo 20, de modo que algunos quedarán decepcionados porque esperaban mayor asistencia y considerarán que para ellos la cifra realmente alcanzada no es suficiente. En la siguiente ocasión, los decepcionados de la primera experiencia dejarán de asistir, de modo que la asistencia descenderá y habrá nuevos decepcionados, hasta que, al final, sólo en torno a una docena participarán en la acción.

Si suponemos, por el contrario, que se espera una participación de 60, habrá una participación efectiva de 80, tras la cual todos los asistentes estarán satisfechos de haber participado y algunos de los que no lo han hecho, al conocer el éxito de la acción, lamentarán no haberse sumado a la misma. En la ocasión siguiente, asistirán también estos últimos, y así sucesivamente, hasta alcanzar la cifra máxima de 90.

Una participación por debajo de la masa crítica genera decepción y desmovilización, como en el levantamiento de la piedra de Sísifo, mientras que una participación por encima de aquel nivel produce atracción y movilización creciente, como una bola de

nieve. Hay, pues, un equilibrio de baja participación, en la intersección de la curva con la línea de 45° abajo a la izquierda, y otro equilibrio de alta participación, en la otra intersección arriba a la derecha. En el primer caso sólo participan los incondicionales y algunos pocos más y en el segundo, la casi totalidad. Cualquier otro punto de la curva genera una dinámica de decantamiento que conduce a alguno de los dos puntos de equilibrio mencionados, donde se estabiliza.

También puede ocurrir que la curva de participación en un colectivo tenga una forma como la de la curva A en la figura 4. En tal caso no cabe esperar que vaya a haber movilizaciones, ya que, aunque éstas se convoquen, el número de gente que asistirá a la acción convocada será siempre inferior al número esperado (la curva está siempre por debajo de la línea de 45°) y la decepción consiguiente disuadirá en el futuro a los posibles asistentes.

Esta situación de pasividad no necesariamente indica, sin embargo, que en la población predomine un sentimiento de legitimidad de la situación establecida, en este caso una adhesión a la dictadura, o una aversión manifiesta a los convocantes de la acción, que pueden ser, por ejemplo, portavoces de una alternativa democrática vista con cierta simpatía. Por ello puede ocurrir que una influencia exterior al colectivo que dé lugar a la formación de un reducido núcleo de activistas, o incluso la llegada de un puñado de ellos desde otra localidad, empresa o escuela, incondicionalmente dispuestos a movilizarse aún sin tener expectativas de que su convocatoria vaya a tener mucho éxito de participación, haga ascender la curva hasta una de tipo B, cuyo nivel más bajo incluye a los incondicionales, *i*. Con ello se obtendrá, en el peor de los casos, un equilibrio *i*' en el que un pequeño número de simpatizantes se une a los activistas en las acciones. Alternativamente, puede suceder que tenga lugar una movilización masiva y ampliamente mayoritaria, superior incluso a las más optimistas expectativas de los convocantes, al nivel *r*. Este éxito aparentemente inexplicable puede ser contemplado como un premio de la providencia a la tozudez y la perseverancia, pero también cabe interpretar con menos trascendencia que la minoría intrépida desempeña, en ciertas circunstancias, un papel multiplicador parecido al de ciertos factores económicos en la producción.

Sin embargo, aun si se hubiera alcanzado este segundo equili-

brio, la introducción de represalias, en forma, por ejemplo, de despido de los activistas del lugar de trabajo o estudio en que tenía lugar la acción o de detención policial de los mismos, puede devolver la situación a la curva A. De nuevo el colectivo se sumirá entonces en la pasividad.

LA CLAQUE DE INCONDICIONALES

Puede ser interesante plantearse cuáles son las características y cómo surge este tipo de personas que hemos calificado de incondicionales o intrépidos. O, dicho de otro modo, cuáles fueron los orígenes de los militantes antifranquistas, algunos de los cuales hicieron de la actividad política de oposición algo así como un deber que dejaban de poner en duda y su más incondicionada dedicación, con una entrega revestida a menudo de tonos místicos, y que cabría definir más fría y genéricamente como emprendedores políticos.

En algunos casos los militantes antifranquistas eran antiguos políticos del bando republicano, derrotados en la guerra civil, que habían sufrido cárcel o exilio y a los que las circunstancias habían mantenido en el activismo político de un modo prácticamente irreversible.

En muchos otros casos, sin embargo, se trataba de personas bastante insensibles al riesgo, que valoraban poco los costes de oportunidad del presente y estaban orientadas al futuro, es decir que contemplaban una lejana consecución de sus objetivos políticos aplicándoles una tasa de descuento muy baja o incluso negativa. Es lógico que este tipo de personas abunde más entre los jóvenes, ya que son precisamente los jóvenes quienes poseen un mayor volumen de lo que podría llamarse capital en tiempo futuro, apto tanto para disminuir el valor relativo de las represalias a las que se arriesgan como para aceptar que se sitúe en tiempo remoto la recompensa por su acción.

Si se nos permite la comparación, tal vez algo irreverente, la explicación de por qué son los jóvenes los que tienen mayor capacidad de militancia política en situaciones adversas es tan simple como la explicación de por qué las personas con dinero tienen mayor capacidad de apostar en los juegos de azar. De hecho es pro-

bábilísticamente irracional jugar (como era irracional «jugársela» en la oposición), ya que sólo unos pocos obtienen premios que compensen el gasto y la mayoría siempre sale perdiendo (de otro modo, el juego no sería un negocio). Pero siempre hay alguna esperanza, más valorada si se desprecia el riesgo, y además el propio juego arriesgado proporciona un cierto placer. Así, pese a los inconvenientes y privaciones de una vida de activista, la acción en sí misma puede ser vivida subjetivamente como gratificante si comporta independencia personal, cierta posibilidad de invención e iniciativa, confraternización estrecha con otras personas con gustos similares y otras cualidades más difíciles de hallar en una actividad más conformista y rutinaria.

La diferencia entre los dos tipos de personas, los que participan o apuestan incondicionalmente y los prudentes, reside en que, para un rico, perder mucho dinero es relativamente menos grave que para un pobre, ya que aquél, aun tras la pérdida, puede mantener sustancialmente su nivel de vida anterior, mientras que para éste una gran pérdida puede significar verse arrojado a la penuria o la indigencia. Análogamente, una persona joven o, lo que es lo mismo, rica en años, puede arriesgar mejor una temporada sin trabajo, de clandestinidad o incluso de cárcel, porque tendrá tiempo luego de rehacer su vida más fácilmente que una persona más cercana a la vejez o la muerte.

Asimismo, es más fácil que un joven se sienta confortado con la expectativa de alcanzar un objetivo político al cabo de quince o veinte años a contar a partir del momento en que realiza la acción, porque puede esperar que entonces seguirá vivo y en condiciones de disfrutar el logro, mientras que un viejo puede calcular que las esperanzas situadas en un futuro lejano difícilmente le podrán ya beneficiar. Por eso las personas de mayor edad tienen mayor aversión al riesgo y sitúan sus preferencias en objetivos a corto plazo y probables de conseguir.

La formación e incremento de este tipo de personas del grupo *i* puede darse por dos vías distintas. Por un lado, un equilibrio a bajo nivel de movilización (*i'* en la curva B de la figura 4), seguido de represión, puede provocar que la persecución alcance al pequeño número de simpatizantes que se movilizaban con los activistas iniciales, de modo que su destino de represaliados o de fugitivos se haga

necesariamente solidario con el de los que ya habían abrazado la militancia con anterioridad.

Por otro lado, puede ocurrir que sea un proceso, circunscrito por ejemplo a un centro de trabajo o estudio o a una localidad, en el que se alcance un equilibrio de gran movilización (r en la figura 4), el que conduzca a la incorporación de un grupo de personas movilizadas al grupo de los incondicionales, de modo que la curva se convierta en una de tipo C. De este modo se consolida el equilibrio de gran movilización y se crean condiciones para resistir una disminución del grupo de activistas sin por ello retroceder en el nivel del movimiento. Esto sin duda ocurrió en algunas zonas fabriles, sectores universitarios o incluso poblaciones y comarcas enteras en el desarrollo de los movimientos antifranquistas de los años sesenta y setenta.

LOS LÍMITES DEL ANTIFRANQUISMO

Lo que acabamos de decir no pretende realzar excesivamente el papel de una minoría de activistas (sino más bien desacralizar la propia imagen que solían tener de su misión y que algunos todavía conservan). De hecho, para mucha gente que vivió con resignación el franquismo y posteriormente abrazó la democracia, el paso de la pasividad a la acción colectiva seguramente no fue tanto un resultado de la influencia y el efecto multiplicador de un núcleo de militantes en su lugar de trabajo o residencia, sino de un cambio personal de su número crítico, es decir, de una nueva apreciación subjetiva de lo que consideraban que era «suficiente» movimiento para unirse a él. Este cambio de apreciación estuvo condicionado por una percepción más favorable de las probabilidades de éxito de la acción y de menor riesgo para los participantes, apoyada en un proceso real de decrepitud y más tarde muerte del dictador, descomposición progresiva del régimen y suavización de la represión. Es decir, por un aumento de la fe en la democracia o un descreimiento con respecto al franquismo y una disminución del miedo a la dictadura. Dicho tal vez con mayor propiedad, por una fundamentación más realista de la esperanza de cambio y una atenuación real de la gravedad de las represalias.

Hay de hecho dos procesos simultáneos y complementarios de «decantamiento». Por un lado, el aumento de los antifranquistas activos disminuye las esperanzas de continuidad de los franquistas; por otro, los cambios de chaqueta de éstos alimentan el antifranquismo, hasta que la creciente actividad de oposición provoca un abandono del barco por las ratas y una celebración democrática general. La curva de la participación puede llegar entonces a tener una forma parecida a la de la figura 5.

Volviendo a la tabla 1, podemos decir que, para la adscripción a alguna de las ordenaciones de preferencias y los cambios de una columna a otra, cada uno de los seis grupos de personas influye sobre los demás y todos (aunque tal vez en menor grado los de las columnas maximalistas I y VI) son influidos por los demás.

Con un enfoque individualista de la acción colectiva como el que aquí se ha apuntado cabe dar cuenta de varios aspectos característicos del antifranquismo.

En primer lugar, parece lógico que características como la aversión al riesgo y la orientación de futuro, con las que hemos definido a los emprendedores políticos o incondicionales de la acción, se expresaran mediante ideologías portadoras de proyectos de futuro irreales y utópicos, a veces con una fe en la causa de tipo religioso, como en un cierto marxismo milenarista y un eternamente esperanzado cristianismo progresista que alcanzaron una difusión relativamente amplia entre las minorías militantes. Estas tendencias enlazan con el maximalismo de la ordenación de preferen-

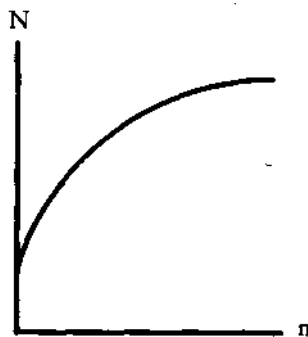


Figura 5

cias de la columna I de la tabla 1. Es asimismo comprensible el predominio de jóvenes en los grupos más activos de la oposición antifranquista, en cierto modo haciendo cierta aquella afirmación que algunos atribuyen a Willy Brandt sobre el corazón anarquista de los veinte años y el cerebro conservador de los cincuenta, aunque, según nuestros esquemas, ambas opciones pueden ser tomadas a partir de una lógica calculadora.

En segundo lugar, es posible explicar la notable tendencia subjetivista de los grupos organizados de la oposición a la hora de valorar la amplitud y la fuerza del propio movimiento, dada la dependencia de la participación real en la acción de la previsión sobre la amplitud de la misma. Así se consolidaron costumbres como el mentir sistemáticamente sobre el número de participantes en una reunión o asamblea, de huelguistas y de asistentes a manifestaciones, por supuesto exagerándolo, costumbre que caracteriza de hecho a todos los movimientos sociales, aun en plena legalidad. También los rumores sobre reales o imaginarios conflictos internos del franquismo y las reiteradas predicciones sobre una caída inminente del régimen podían conseguir que aumentara la percepción subjetiva de las posibilidades de éxito de la acción y la participación en la misma.

En tercer lugar, las diversas posibilidades de análisis antes presentadas permiten comprender mejor el panorama complejo y variado de los movimientos antifranquistas considerados en su distribución social y territorial.

Encontramos, así, zonas y ambientes de pasividad ante la dictaduras que después se han expresado —incluso electoralmente— como claramente de izquierdas a los que, con cierto fundamento, puede atribuírseles retrospectivamente una situación como la representada por la curva A de la figura 4.

Asimismo, se observan levantamientos aparentemente casi espontáneos o provocados por pequeños grupos, como la huelga de tranvías de Barcelona de 1951 u otras breves e intensas huelgas locales, como las de El Ferrol en 1970 y Vigo en 1972, sin continuidad aparente o seguidas de un radical retroceso cuando el impulso inicial desaparece o un puñado de militantes es dispersado, de un modo correspondiente al equilibrio r de la curva B y a la curva A, respectivamente, de la figura 4.

Es también digna de ser señalada la abundancia de núcleos de

militantes dedicados a la propaganda y el proselitismo sin conseguir acciones de masas, al estilo del equilibrio *i'*, así como la creciente atracción de los grupos más pequeños de activistas por grupos inicialmente algo más grandes, aunque no mucho más, como el PCE y el PSUC o la ETA, que a partir de un cierto momento crecieron aceleradamente, mediante un proceso de decantamiento entre militantes o incondicionales similar al que hemos expuesto para el conjunto de los ciudadanos en una fase más avanzada de la acción.

Por último, algunos focos más o menos extensos de movilización persistente, sobre todo en los años sesenta y primeros setenta, como los de las minas de Asturias, las universidades de Madrid y Barcelona, amplias zonas del País Vasco después de las protestas contra el Consejo de guerra a un grupo de etarras celebrado en Burgos en 1970, y algunas zonas fabriles como el Bajo Llobregat, pueden ser interpretados como situaciones del tipo simbolizado por la curva C de la figura 4.

En conjunto, el antifranquismo se caracterizó por sus discontinuidades y, como ya hemos dicho en el capítulo anterior, su insuficiencia global para imponer por sí solo un cambio de régimen.

Así, en el conjunto de España, las estadísticas anuales de huelguistas nunca alcanzaron, hasta 1973, el 2% de la población ocupada (excepto en 1970, por el peso de las huelgas en el País Vasco). Asimismo, durante muchos años, una vez agotadas las tradiciones republicana, socialista y anarquista de posguerra, sólo los comunistas mantuvieron un continuado activismo organizado, aunque en total agrupaban sólo a unos pocos miles de militantes; solamente después de la muerte por atentado etarra del presidente del Gobierno Luis Carrero Blanco, en diciembre de 1973, experimentaron un nuevo impulso las organizaciones del PSOE y del PNV y se fundaron nuevos grupos como CDC. No hubo, en conjunto, una acción general unitaria, coordinada y masiva de la oposición para el derrocamiento de la dictadura y, como es bien sabido, el general Franco expiró entubado en una residencia de la Seguridad Social.

Todas estas limitaciones no impidieron que, a partir de 1974, se alcanzaran de nuevo cifras de huelgas y huelguistas comparables a las de los años veinte y treinta. En 1976 se llegó a un máximo de participación en acciones de este tipo, que afectó a un 20 % de la población laboral (aunque en 1979, un año posconstitucional sin

acuerdo global de concertación entre la patronal y los sindicatos, hicieron huelga un 48 % de los asalariados). Hubo entonces una euforia movilizadora y asociativa, así como una rápida ampliación y «circulación de élites» demócratas que conllevó el apartamiento y reciclaje de antiguos grupos y militantes clandestinos y el protagonismo de muchos advenedizos en la formación de una nueva clase política para el posfranquismo.

Todo ello fue expresión, sin duda, de una opinión vagamente demócrata de amplios sectores de la población, de la que ya hemos hablado, que debía de existir antes de un modo latente y que en gran medida no se improvisó sino que por primera vez se expresó en toda su amplitud cuando disminuyó el riesgo y aumentaron las probabilidades de consecución de los objetivos perseguidos.

Ya era, sin embargo, tarde para que ese movimiento fuera capaz de imponer una alternativa democrática basándose en sus propias fuerzas, porque habían funcionado las «previsiones sucesorias» del régimen y se había instaurado la monarquía. Aún era tiempo, no obstante, para lograr un cambio político y el movimiento alcanzó la amplitud suficiente para obligar al rey y a los políticos franquistas a desechar el continuismo y proceder a una reforma del régimen, buscando algún tipo de compromiso con la oposición.

4. UNA TRAMPA SADUCEA

Diferentes métodos de votación producen diferentes resultados en un mismo colectivo de votantes. Entre las numerosas paradojas de la votación, que han sido ampliamente estudiadas por la teoría política de la elección colectiva, se incluyen algunas como las siguientes.

En una votación entre varias alternativas, a las que podemos llamar x , y , z , puede ganar, por ejemplo x , pero si se elimina una de las alternativas perdedoras, por ejemplo z , una nueva votación puede dar la victoria a y . Dicho con otras palabras, el ganador de una votación puede convertirse en perdedor si desaparece o renuncia alguno de los perdedores iniciales.

Si, en cambio, se elimina el ganador, x , por ejemplo porque lo que se votan son personas y se trata de seleccionar a varias, la primera ganadora ya se considera seleccionada y se quiere seleccionar otra más, la que antes había quedado en último lugar, z , puede quedar ahora vencedora.

Este tipo de paradojas pone en duda la fuerza moral de los resultados obtenidos mediante el voto y abre la discusión sobre los criterios para preferir uno u otro sistema de votación. En general, es difícil sostener que el resultado de una votación cualquiera expresa «la voluntad» de los votantes. Por el contrario, parece obligado reconocer que la ventaja del mecanismo de votar reside en su capacidad de producir decisiones colectivamente aceptadas, más que en la de averiguar qué es lo que «realmente» los votantes quieren. Los sistemas de votación deberán ser evaluados, pues, por el grado de coherencia que permitan conseguir entre las preferencias

individuales y la elección colectiva, pero sabiendo que ningún sistema que proporcione resultados claros podrá evitar en ciertos casos paradojas como las mencionadas. En la práctica, la validez de los resultados tomados por votación suele depender de la aceptación previa de las reglas del juego por los votantes, incluida la aceptación de que estas reglas pueden provocar sorpresas en su aplicación.

Antes de entrar en el análisis del caso que justifica este capítulo, veamos un sencillo ejemplo de resultados distintos con dos sistemas de votación. Supongamos que existe un pequeño colectivo de cinco votantes —por ejemplo, un comité de una institución estatal o una junta directiva de un club privado—, a los que llamamos A, B, C, D y E, que tienen que elegir entre cuatro alternativas, a las que llamamos x , y , z , w .

Imaginemos que cada votante es capaz de ordenar sus preferencias entre las alternativas, del modo siguiente:

Votantes:	A	B	C	D	E
Ordenaciones	x	x	y	w	z
de preferencias	z	w	z	y	y
	y	y	x	x	x
	w	z	w	z	w

Si se ponen a votación las alternativas por mayoría simple, cada votante votará por la alternativa que prefiere en primer lugar, es decir, A y B votarán por x , C votará por y , D por w , y E por z . Como resultado, x obtendrá dos votos y cada una de las demás alternativas uno. Por tanto, el vencedor de la votación por mayoría simple será x .

Supongamos, en cambio, que las alternativas se ponen a votación de dos en dos y se va eliminando la perdedora. Para ello, enfrentemos, por ejemplo, la alternativa ganadora en la votación anterior, x , con cada una de las demás.

Se pone primero a votación el par x , w . Como puede verse en el cuadro, hay cuatro votantes, A, B, C y E que prefieren x a w , y sólo uno, D, que prefiere w a x . Por tanto, ganará x por cuatro votos a uno y w quedará eliminada.

A continuación se empareja x con z . De acuerdo con el cuadro,

hay tres votantes, A, B y D, que prefieren x a z , mientras que C y E prefieren z a x . Por tanto, ganará x por tres votos a dos y z quedará eliminada.

Por último, se emparejan x e y . Si se observa de nuevo el cuadro, se comprobará que hay dos votantes, A y B, que prefieren x a y , mientras que tres votantes, C, D y E, prefieren y a x . Por tanto, ganará y por tres votos a dos.

A diferencia de la votación anterior, en que, por mayoría simple, ganaba x , ahora el vencedor en votaciones de dos en dos es y . (El lector puede comprobar que y vence también a w y a z .)

Paradojas de este tipo permiten la manipulación de los resultados por quien establece las reglas del juego y dirige la votación.

Lógicamente, esta manipulación es más fácil cuando no existe discusión previa sobre tales reglas y cuando el procedimiento obra en secreto y no es susceptible de crítica y denuncia pública, como sucedía en algunas instituciones del régimen franquista. En una de ellas, el Consejo del Reino, tuvo lugar una serie de votaciones —que examinaremos a continuación— que desempeñó un papel muy importante en la toma de decisiones que abrieron la puerta al cambio político en 1976.

EL PROBLEMA

La primera fase de la transición, presidida por el Gobierno de Arias y Fraga, llegó —como hemos dicho anteriormente— a un agotamiento de sus posibilidades al no conseguir un acuerdo con los continuistas ni superar la confrontación con la ruptura. Ultras y continuistas, por un lado (atrincherados en las instituciones franquistas), aperturistas y reformistas por otro (reunidos y discrepantes en el seno del Gobierno), y la oposición por otro (agrupada en una plataforma unitaria y lanzando una continuada movilización popular), se mantenían en sus estrategias dominantes y, como consecuencia, ninguna de las opciones políticas era capaz de imponerse.

Al cabo de unos meses de gestión, el rey Juan Carlos declaró a la revista norteamericana «Newsweek» que el presidente Arias

había sido «un desastre sin paliativos» y se dispuso a relevarlo por alguien situado en una posición más favorable para impulsar la reforma de la dictadura hacia un régimen de tipo democrático.

De acuerdo con las reglas del juego entonces vigentes, una vez consumado el cese del presidente del Gobierno, el Consejo del Reino debía proponer una terna de candidatos al rey para que éste escogiera a uno de ellos. En la breve tradición de aplicación de esta regla, en junio y en diciembre de 1973, había sido un trámite vacío, ya que los consejeros del Reino habían seguido fielmente los deseos del dictador -que, por otra parte, no eran muy distintos de los suyos propios— y en las dos ocasiones habían incluido en la terna al candidato que aquel les había reclamado (el almirante Carrero Blanco y el propio Arias Navarro, respectivamente). Sin embargo, en caso de que los consejeros hubieran conocido el deseo del rey de nombrar a un reformista, es muy probable que la mayoría de ellos no hubiera aceptado la consigna y hubiera boicoteado la voluntad real.

Para conseguir sus objetivos, el rey Juan Carlos aceptó la propuesta del presidente del Consejo del Reino y de las Cortes, Torcuato Fernández Miranda, de designar a Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, dado que éste era un candidato que el presidente del Consejo creía posible que pudiera ser incluido en una terna mediante un adecuado sistema de votación. La tarea de Fernández Miranda consistió, pues, en poner en funcionamiento una sofisticada técnica de voto capaz de producir un resultado distinto del que se habría obtenido con un procedimiento de votación más corriente, dadas las adversas preferencias de la mayoría de los consejeros votantes al deseo reformista del rey.

Oficialmente, el Consejo del Reino estaba formado por dos grupos de consejeros, según el procedimiento de su designación. Unos eran miembros en razón de su cargo, que a su vez era de designación digital, y otros habían sido nombrados por ciertas instituciones y corporaciones oficiales, pero sin que ninguna de éstas tuviera una legitimación de origen democrático. Esto significaba, por tanto, que la mayoría de los consejeros habían sido nombrados directa o indirectamente a dedo, y todos dentro de unos límites de fidelidad al franquismo.

Concretamente, la composición del Consejo en julio de 1976 era la siguiente: en razón de su cargo, dos militares (Carlos Fernández

Vallespín y Ángel Salas Larrazábal), un obispo (Pedro Cantero Cuadrado), el presidente del Tribunal Supremo (Valentín Silva Melero), el presidente del Consejo de Estado (Antonio María de Oriol y Urquijo) y el presidente del Instituto de España (Manuel Lora Tamayo); por las instituciones y corporaciones oficiales, dos del Consejo Nacional del Movimiento (José Antonio Girón de Velasco y Miguel Primo de Rivera), dos de la Organización Sindical Española (Dionisio Martín Sanz y Luis Álvarez Molina), uno de las Administraciones locales (Juan María Araluce Villar), dos procuradores en Cortes de representación familiar Joaquín Viola Saurer y Enrique de la Mata Gorostizaga), uno de las Cámaras oficiales (Iñigo Oriol Ybarra) y uno de las Universidades (Ángel González Álvarez). En total, 15 personas aparte de su presidente.

En realidad, los consejeros podían distinguirse, más que por el origen de su designación, por sus inclinaciones políticas. Siguiendo la conceptualización que hemos resumido en la tabla 1, había entre ellos una mayoría continuista, una minoría ultra y una minoría aperturista. Los dos primeros grupos preferían, lógicamente, que el nuevo presidente del Gobierno fuera alguien de demostrada fidelidad a la dictadura, en principio algún ex ministro de Franco, mientras que la minoría aperturista se inclinaba por alguien que, aun no habiendo sido ministro del dictador, hubiera sido ya ministro del rey con el Gobierno de Arias Navarro. Sin embargo, cabía presumir que uno de los ex ministros de Arias, el reformista José María de Areilza, que era el preferido por la oposición democrática y la mayor parte de la prensa, sería abiertamente rechazado por el Consejo. El propio Juan Carlos le había dicho al interesado: «Me gustaría que fueras el próximo presidente del Gobierno. Pero con este Consejo del Reino sería imposible. Torcuato no podría hacer nada.»

Fernández Miranda propuso, pues, a Suárez porque, pese a haber mostrado abiertamente su tendencia reformista en algunas actuaciones, era de inicial adscripción falangista, ya que había sido ministro secretario general del Movimiento y presidente de la asociación llamada Unión del Pueblo Español, y por ello aparentemente poco sospechoso para la mayoría de los consejeros. Por otra parte, Suárez era menos conocido que otros ex ministros, no aparecía en las listas especulativas que avanzaban los periódicos ni en los

rumores y, al provocar menos rechazos, podía colarse más desapercibidamente en la terna.

De hecho, Torcuato Fernández Miranda ya se había distinguido con anterioridad por su capacidad de manipulación de hombres y palabras. Posiblemente el más celebrado de sus numerosos hallazgos semánticos había sido el utilizado en 1972, en un discurso en las Cortes en el que se había resistido a definirse a favor o en contra de las asociaciones políticas: «Decir sí o no a las asociaciones políticas -había sostenido- es una trampa saducea, ya que, si algo niego, lo hago porque lo que afirmo previamente me lleva a las negaciones circunstanciales que configuran y definen la afirmación que mantengo.» Al oír de la boca de Fernández Miranda el nombre de Suárez, el rey primero se sorprendió, pero, pensando tal vez en estos antecedentes, confió en la habilidad de su interlocutor.

EL PROCEDIMIENTO

La reunión del Consejo del Reino para confeccionar una terna de candidatas a presidente del Gobierno, que debería ser presentada al rey Juan Carlos, se celebró el 3 de julio de 1976.

Recuérdese que, para Fernández Miranda, el objetivo no era que el candidato tapado, Adolfo Suárez, ganara ninguna votación, sino que quedara entre los tres primeros de una cierta votación. La principal argucia del presidente del Consejo del Reino para conseguirlo consistió en formar tres grupos de candidatas —número igual al de candidatas que había que elegir- y ponerlos a votación por separado. De este modo, Suárez, que no habría quedado entre los tres primeros candidatos en ninguna votación conjunta de la terna, pudo ser el vencedor en uno de los tres grupos.

Más concretamente, el procedimiento fue así. Fernández Miranda sorprendió inicialmente a los consejeros al no darles ninguna consigna y pedirles que definieran libremente un universo amplio de candidatas. Inicialmente se llegaron a proponer treinta y dos nombres, que fueron reducidos por consenso de los mismos consejeros a diecinueve antes de empezar las votaciones.

A continuación, el presidente clasificó aquellos diecinueve nombres por «familias» ideológicas del franquismo, precisamente

tres: católicos, tecnócratas y falangistas, argumentando que debía haber pluralidad ideológica en la terna elegida. De hecho esta clasificación era ficticia, ya que las «familias» -como el propio gentilicio sugiere— no eran grupos definidos por sus actitudes políticas, sino por orígenes históricos y de relación personal, y, en las postrimerías del franquismo y de cara al futuro, en una misma «familia» ideológica podían encontrarse ultras, continuistas, aperturistas y reformistas. Por ejemplo, entre los católicos (miembros de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas) había algunos de los candidatos preferidos por los aperturistas, como Alfonso Osorio, y alguno de los continuistas, como Federico Silva Muñoz; entre los tecnócratas (en los que se incluía a la mayor parte de los políticos franquistas miembros del Opus Dei, pero también a otras varias personas de difícil catalogación) cabían algunos reformistas, como José María de Areilza y Leopoldo Calvo Sotelo, algunos de los candidatos preferidos por los aperturistas, como Manuel Fraga, y algunos de los continuistas, como Gregorio López Bravo y Gonzalo Fernández de la Mora; entre los falangistas había que incluir a la mayor parte de continuistas y ultras, como Licinio de la Fuente, José García Hernández, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, pero también a algún reformista, como el mismo Adolfo Suárez.

Sin explicar nunca del todo el procedimiento que se iba a seguir, Fernández Miranda hizo votar a los diecinueve candidatos de uno en uno por mayoría simple y fue eliminando a todos aquellos que no obtenían la mitad más uno de los votos. Lógicamente, así fueron quedando eliminados los candidatos más rechazados por la mayoría continuista, entre los que estaban los preferidos por las minorías aperturista y ultra del Consejo, pero con ello el presidente dio una imagen de no estar coaccionando el voto que satisfizo a los consejeros y le permitió filtrar todavía más inadvertidamente a su candidato.

Al final, según su método, debería quedar un candidato por «familia». Para ello propuso que las tres últimas votaciones fueran votaciones de los candidatos de dos en dos, es decir, una votación separada por cada «familia».

Todo se basaba, como puede comprenderse, en la esperanza de que Suárez, incluido dentro del grupo de candidatos de la «familia» falangista, fuera menos rechazado por la mayoría que otros falangis-

tas ultras y fuera pasando las votaciones sin oposición. De hecho, sólo un consejero, el ultra Martín Sanz, intervino durante la sesión para expresar su inquietud porque «un tal Suárez» pasaba todas las votaciones sin problemas. Pero sólo hubo un caso de rechazo claro, el del procurador en Cortes y alcalde de Barcelona Joaquín Viola, quien manifestó: «Aunque resido en Cataluña, soy de Cebreros [lugar de nacimiento de Suárez] y conozco muy bien a este muchacho.» Por eso no lo votó. Lógicamente, el procedimiento permitió que también fueran pasando votaciones otros candidatos que no provocaban rechazo y eran considerados irrelevantes, como el católico Alfonso Alvarez Miranda.

Por otra parte, el presidente del Consejo logró confundir a los presentes mediante una sesión ininterrumpida de tres horas y media, con profusión de votaciones, así como con las ficciones de que él mismo no había previsto por anticipado todos los pasos del procedimiento y de que era neutral, para lo cual decidió no votar.

LA VOTACIÓN

Es imposible conocer empíricamente y con todo detalle las ordenaciones de preferencias de los votantes del Consejo del Reino con respecto a los diversos candidatos, por lo que nos guiamos por las preferencias parciales «reveladas» por sus votaciones reales (suponiendo que éstas siempre fueron sinceras). Hay que tener en cuenta que los datos oficiales completos de las votaciones son secretos y los que se han publicado —incluyendo los de algunos protagonistas y testimonios privilegiados— son parciales y en parte contradictorios entre sí, por lo que hemos tenido que elegir los que parecen más fiables y contrastados. Sin embargo, hay que decir que serían suficientes levísimas modificaciones de nuestros supuestos para explicar los resultados ligeramente distintos de las votaciones recogidos en otras fuentes.

Así pues, las ordenaciones de preferencias que atribuimos a los votantes son hipotéticas pero verosímiles, ya que coinciden con los gustos y actitudes políticas conocidos de los miembros del Consejo y son coherentes con los datos disponibles sobre algunos votos particulares y los resultados reales de las votaciones.

Nos limitamos a unos pocos candidatos. Por una parte, el reformista y el aperturista que fueron más nombrados por la prensa y los rumores como probables, pero que quedaron pronto eliminados en las votaciones: José María de Areilza y Manuel Fraga, ambos ex ministros del rey. Por otra parte, los seis que llegaron a las últimas votaciones: Gregorio López Bravo, Gonzalo Fernández de la Mora, Federico Silva, los tres ex ministros de Franco, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, que era presidente de las Cortes al fallecer el dictador y había tomado juramento al rey de fidelidad a las leyes fundamentales del franquismo, pero que estaba gravemente enfermo y por eso fue tenido en poca consideración -de hecho falleció poco después—, y los menos conocidos Adolfo Suárez y Alfonso Alvarez Miranda.

Basándose en sus antecedentes, obras y declaraciones, los cinco primeros pueden ordenarse en una gama de centro-derecha a extrema derecha, o de reformismo a aperturismo, continuismo e involucionismo, del siguiente modo:

Areilza, Fraga, López Bravo, Fernández de la Mora, Silva.

Suponemos que los consejeros que han de votar tienen preferencias internas coherentes, de modo que ordenan a los candidatos del siguiente modo:

Los aperturistas prefieren en primer lugar a los ministros del rey, comenzando por el más moderado, y en segundo lugar a los ex ministros de Franco, por orden hacia la extrema derecha. Relegan a los últimos lugares a los otros candidatos considerados irrelevantes, como Suárez, el enfermo Rodríguez de Valcárcel y el casi desconocido Alvarez Miranda.

Los continuistas, por el contrario, prefieren en primer lugar a los ex ministros de Franco, por orden hacia la extrema derecha, y en segundo lugar a los ministros del rey. Sitúan también en los últimos lugares a los otros candidatos considerados irrelevantes en el orden mencionado, excepto Viola, que -como hemos dicho- coloca en último lugar a Suárez.

Los ultras prefieren en primer lugar a los más ultraderechistas y aun posiblemente a otros. Entre los considerados irrelevantes, prefieren a Rodríguez de Valcárcel por afinidad ideológica, pese a su enfermedad.

De acuerdo con ello se obtiene la tabla 2.

Supongamos en primer lugar que, de acuerdo con la regla democrática más usual, se hubiera votado por mayoría simple entre todos los candidatos. Lógicamente, cada consejero habría votado por su primera preferencia y, de acuerdo con nuestra hipótesis, el resultado habría sido: López Bravo, 8 votos (los continuistas); Fraga, 5 (los aperturistas); Silva (o tal vez otro candidato), 2 (los ultras).

> Es decir, cada tendencia o grupo de consejeros habría elegido a su candidato preferido.

Como se ve, Areilza no habría sido elegido (como sospechaba el rey), pero tampoco lo habría sido Suárez.

Las votaciones reales dieron, en cambio, otro resultado. En las primeras tandas de votaciones, en las que los candidatos eran votados de uno en uno por mayoría simple, los datos conocidos nos in-

Táblá 2. Preferencias de los miembros del Consejo del Reino para presidente del Gobierno

Votantes:	Aperturistas	Continuistas		Ultras
	5	7	1 (Viola)	2 (Girón, M. Sanz)
Ordenaciones de preferencias:	Fraga	L. Bravo	L. Bravo	(...)
	Areilza	F. Mora Silva	F. Mora Silva	Silva F. Mora L. Bravo
	(...)	(...)	(...)	(...)
	L. Bravo	Fraga	Fraga	Fraga
	F. Mora	Areilza	Areilza	Areilza
	Silva	(...)	(...)	(...)
	Suárez	Suárez	(...)	R. Valcárcel
	R. Valcárcel	R. Valcárcel	R. Valcárcel	Suárez
	A. Miranda	A. Miranda	A. Miranda	A. Miranda
	(...)	(...)	Suárez (...)	(...)

Los puntos suspensivos indican que caben otros candidatos.

Se trata de preferencias ordinales, que pueden ser comparadas para cada votante, pero sin que las alineaciones horizontales de nombres impliquen que los consejeros tengan una misma intensidad de preferencias por ellos.

dican que quedaron eliminados, entre otros, Fraga y Areilza, al parecer ambos con el mismo resultado de 5 «síes» y 10 «noes». De acuerdo con nuestra hipótesis, esto significa que se enfrentaron los votos de los 5 consejeros aperturistas con los de los 8 continuistas y los 2 ultras.

Tras sucesivas eliminaciones, quedaron, pues, seis candidatos. Supongamos que en ese momento se hubiera adoptado el procedimiento usual de votación por mayoría simple entre todos los candidatos. Según nuestra hipótesis, el resultado habría sido: López Bravo, 13 votos (los continuistas y los aperturistas); Silva, 2 votos (los ultras). Se habría requerido, pues, otra votación entre los candidatos restantes para cubrir el tercer puesto, en la que, como puede comprobarse fácilmente, Fernández de la Mora habría obtenido los 15 votos de los consejeros. De este modo, la terna habría quedado formada por López Bravo, Silva y Fernández de la Mora. Como puede observarse, tampoco Suárez habría sido elegido así.

En realidad, los seis candidatos finales, como ya hemos dicho, fueron agrupados por Torcuato Fernández Miranda en tres «familias» ideológicas y votados por separado de dos en dos. Según los datos publicados a que hemos hecho referencia, se obtuvieron los siguientes resultados:

«Familia» católicos: Silva, 15 votos; Alvarez Miranda, 0.

De acuerdo con nuestra hipótesis, todos los consejeros habrían votado coherentemente a Silva, que está situado por encima de Alvarez Miranda en sus ordenaciones de preferencias.

«Familia» tecnócratas: López Bravo, 13 votos; Fernández de la Mora, 2.

De acuerdo con nuestra hipótesis, los 5 consejeros aperturistas y los 8 continuistas habrían votado coherentemente a López Bravo, que está situado por encima de Fernández de la Mora en sus ordenaciones de preferencias, y los 2 ultras habrían votado asimismo coherentemente a Fernández de la Mora, que está situado por encima de López Bravo en su ordenación de preferencias.

«Familia» falangistas: Suárez, 12 votos; Rodríguez de Valcárcel, 3.

De acuerdo con nuestra hipótesis, los 5 consejeros aperturistas y 7 de los continuistas habrían votado coherentemente a Suárez, que está situado por encima de Rodríguez de Valcárcel en sus ordenaciones de preferencias, a pesar de estar situado en una posición más bien

baja, y los 2 ultras y el continuista Viola (que conocía a Suárez de Cebros) habrían votado asimismo coherentemente a Rodríguez de Valcárcel, que está situado por encima de Suárez en sus ordenaciones de preferencias.

La terna realmente elegida fue, pues, Silva, López Bravo, Suárez.

En aquel momento no se mencionó el orden resultante ni el número de votos obtenidos por cada uno de los candidatos, los cuales fueron presentados al rey por orden alfabético y como si hubieran sido propuestos por unanimidad. De este modo, un candidato con escasas preferencias fue incluido entre los vencedores, como pretendía el organizador y manipulador de la votación.

Cuando Torcuato Fernández Miranda iba a salir de la reunión, un consejero le abordó para decirle que había sido una lástima la inclusión de Suárez. «No porque tenga nada contra él —aclaró— sino porque el chico ni se lo espera y podíamos haber quedado bien con... [tal vez Fernández de la Mora o Fraga]; total, ¡sí de ninguna manera va a salir!» Casi todos parecían creer, pues, que Suárez iba «de relleno». Sin embargo, unos momentos después, el presidente del Consejo del Reino no pudo contenerse ante los periodistas y confesó: «Estoy en condiciones de ofrecer al Rey lo que me ha pedido.»

Efectivamente, ante la sorpresa general, incluida la de la prensa, la oposición, los demás candidatos barajados, los otros dos miembros de la terna y los propios consejeros del Reino, Adolfo Suárez fue nombrado presidente del Gobierno por el rey Juan Carlos al día siguiente de haber tenido lugar esta votación.

5. ATADO Y BIEN ATADO

En algunas situaciones en las que interactúan diversos actores políticos, la opción que se impone no cuenta con el apoyo unánime y sincero de quienes abiertamente la aceptan, sino que es un resultado mixto y oculto de las opciones de los diversos actores. En estos casos, más que las convicciones sobre la bondad de las propias posiciones, la firmeza de planteamientos, el juego limpio o la honestidad, lo que cuenta son las concesiones mutuas, las promesas y las amenazas, hasta el punto de que estas argucias desempeñan un papel fundamental en la consecución de ciertos resultados que aparecen ante el público como si fueran amplia y francamente compartidos.

Mediante los esquemas de la teoría de juegos puede analizarse este tipo de relaciones de convergencia o divergencia en torno a una opción política. Se delimitan con ellos las alternativas básicas con que se enfrenta cada actor político o «jugador» y se observan sus conductas estratégicas. Se explican entonces algunas sorpresas provocadas por la observación empírica y que resultan incomprensibles si sólo se tienen en cuenta las características definitorias y estables de cada actor. Se encuentran, así, juegos cooperativos y no-cooperativos, con resultados eficientes e ineficientes en cada uno de los casos, que permiten dar cuenta tanto de algunos acuerdos entre personalidades y grupos políticos cuyos intereses son contradictorios entre sí y están muy distanciados en sus objetivos como de algunos desacuerdos entre actores que aparentemente tienen objetivos cercanos y están interesados en la mutua colaboración.

Tales son los casos que veremos a continuación. Primero, el

pacto entre reformistas y continuistas para aprobar la Ley para la reforma política del Gobierno de Adolfo Suárez a finales de 1976. Segundo, la inexistencia de verdadero diálogo entre Suárez y la oposición democrática, a pesar de estar ambos interesados en avanzar hacia un régimen de democracia representativa y de contar cada uno con la participación del otro en tal proyecto común.

JUEGO ENTRE SUÁREZ Y LOS CONTINUISTAS

Recordemos y precisemos para empezar cuáles son a mediados de 1976 las posiciones de cada uno de los tres jugadores de nuestro análisis.

El objetivo de los continuistas es el mantenimiento, quizá con algunos retoques, de la democracia orgánica, es decir, de la representación a través de estamentos corporativos como la familia, el municipio y el sindicato vertical, sin participación de partidos políticos ni concesión de libertades fuera de los principios ideológicos del Movimiento Nacional.

La reforma propugnada por Suárez pretende establecer una democracia representativa limitada, basada en partidos políticos y elecciones por sufragio universal, pero beneficiándose de las ventajas potenciales que le proporciona su situación al frente del Gobierno. Así, según su proyecto, las primeras elecciones generales se celebrarían bajo un Gobierno monocolor presidido por Suárez, desde el que podría organizar su propia candidatura; el sistema electoral sería impuesto unilateralmente por el Gobierno, deformando las proporciones de la representación en su propio beneficio; se elegirían dos cámaras, en la segunda de las cuales se reforzaría el peso de los elementos de continuidad con el pasado; los comunistas y la oposición revolucionaria no participarían en las elecciones; no se procedería a ninguna purga o ajuste de cuentas con los funcionarios franquistas corruptos ni con los policías y militares implicados en la represión; y en la elaboración por las cámaras electas de una nueva Constitución no se incluiría ninguna declaración de derechos y libertades y quedarían fuera de discusión la monarquía y la forma unitaria del Estado.

Por el contrario, en su proyecto de ruptura, la oposición pretende una participación paritaria de las principales fuerzas políticas

en el gobierno que convoque las elecciones, con objeto de evitar el uso privilegiado de los aparatos del Estado y los medios públicos de comunicación por alguna de ellas; la paralela formación de gobiernos provisionales en las nacionalidades históricas con experiencias autonómicas en los años treinta, es decir Cataluña, País Vasco y Galicia; las plenas amnistía y libertad de acción de todos los partidos; y la libre decisión de las Cortes Constituyentes sobre las formas de Estado y de gobierno.

La clave de la situación es que ninguno de los tres «jugadores» cuenta con fuerzas suficientes para imponer su proyecto por sí mismo. Dicho de acuerdo con la tabla 1 presentada en el capítulo 2, ninguno de los grupos con particulares ordenaciones de preferencias numerados II (con el posible apoyo de I), III (con el apoyo condicionado de IV) y V (tal vez apoyándose en VI) cuenta con un apoyo popular que pueda estimarse como mayoritario. El continuismo franquista es muy difícilmente viable sin el dictador que había atemorizado a la población y concentrado en sus manos todos los poderes. La alternativa democrática antifranquista tiene amplias simpatías, pero también apoyos activos limitados, como hemos explicado en el capítulo 3. Y el reformismo de Suárez sólo puede alcanzar sus objetivos si obtiene un acuerdo con los franquistas para reformar las leyes fundamentales por un procedimiento legal y otro acuerdo con los principales partidos de la oposición para que participen en las elecciones.

Cada uno de los jugadores debe tratar, pues, de adoptar posiciones que interactúen con las de los demás para producir resultados que le sean relativamente favorables. Los franquistas pueden amenazar a Suárez con el boicot de los aparatos del Estado a su gestión gubernamental y, eventualmente, asustar a Suárez y a la oposición con una involución o un movimiento militar golpista dirigido por los ultras. La oposición antifranquista puede presionar mediante huelgas, manifestaciones y otras formas de movilización de masas y, en cierta forma, insinuar el peligro de un desbordamiento maximalista de las mismas por la izquierda. Pero Suárez tiene la ventaja de que puede intentar aproximar a los franquistas a su posición, amenazándoles con prescindir de ellos y pactar bilateralmente una ruptura con la oposición, y, a la vez y por separado, acercar a la oposición a sus postulados, amenazándole con imponer condiciones muy

adversas a su participación electoral mediante un pacto bilateral de reforma con los franquistas. Expresiones como «reforma pactada» y «ruptura pactada» dan cuenta, respectivamente, de esa doble alternativa de Suárez. Los continuistas y la oposición no pueden interactuar directamente, ya que sus respectivas primeras preferencias, la continuidad y la ruptura, son estrategias dominantes que configuran un juego de puro conflicto. No cabe, por tanto, un juego de tres jugadores en el que intervengan a la vez los continuistas, el Gobierno Suárez y la oposición.

Suárez puede, pues, aprovecharse de su situación abordando por separado las dos negociaciones bilaterales mencionadas y sin comprometer en ninguna de ellas las posibilidades de realizar la otra. Como escribió él mismo retrospectivamente, «la estrategia de la reforma desde la legalidad implicaba dos ritmos y dos exigencias distintas: una para los grupos sociales no hostiles al régimen anterior y sus instituciones, otra para las fuerzas políticas de la oposición».

Por otra parte, el «jugador» que, para simplificar, llamamos «Suárez» es de hecho un gobierno básicamente disciplinado (aunque en él haya, además de reformistas, algunos aperturistas, como su vicepresidente Osorio y otros que más tarde se unirían a AP). En cambio, el «jugador» que designamos bajo la denominación de «continuistas» es un colectivo más numeroso y vulnerable; cada vez que algún franquista evoluciona ideológicamente, es sobornado o acepta la reforma, se reducen las posibilidades de éxito del continuismo y empeora, por tanto, la posición de los demás franquistas, de tal modo que se provoca una dinámica de dispersión. Asimismo, en el seno de la oposición democrática hay cierta disgregación y divisiones internas, ya que algunos, como los democristianos y los liberales, se muestran bastante propicios a participar en las elecciones convocadas por Suárez, pensando que no saldrán demasiado perjudicados por las condiciones impuestas por éste; se debilita así la oposición y se reducen las posibilidades de imponer la ruptura, por lo que, ante el peligro de ser derrotados y aislados, los demás grupos, incluidos los comunistas, se sienten empujados a participar también.

Así pues, las dinámicas internas de los dos jugadores colectivos, «continuistas» y «oposición», propenden al abandono por cada uno

de ellos de las opciones preferidas en primer lugar, C y R respectivamente, y facilitan los movimientos hacia las opciones preferidas en segundo lugar, es decir, hacia la reforma u opción preferida por Suárez. Es fácil observar que estas dinámicas internas de los dos jugadores mencionados podrían formalizarse mediante el esquema del «decantamiento» mostrado en el capítulo 2. Suárez tiene medios y oportunidades para tomar la iniciativa y lleva adelante el doble juego mencionado.

Las opciones de Suárez son, por este orden y como hemos dicho, r, R y C. Puede impulsar una reforma legal a través de las instituciones dominadas por los franquistas, con el riesgo de verse derrotado por éstos; o bien romper con el franquismo, incorporar por ejemplo algunos miembros de la oposición a su gobierno y pactar con ellos una ley electoral equitativa, con el consiguiente incremento de dificultades de vencer en las elecciones; o bien plegarse a las exigencias del continuismo. Lo que hace es presentar a los continuistas su primera preferencia, r, en forma de un proyecto de Ley para la reforma política, y pedirles, como exigen las leyes franquistas, su conformidad.

Ante ello, los continuistas pueden elegir entre aferrarse a su postura deflnitoria y rechazar el proyecto de Suárez, es decir, mantenerse en C, o votar sí y aceptar la reforma r. Dicho de otro modo, pueden mantenerse «inasequibles al desaliento» en su fidelidad a los principios del Movimiento Nacional, aunque sea a costa de meterse en el bunker y ser quizá marginados del proceso político; o bien negociar con Suárez las condiciones de la reforma para obtener oportunidades de conservar o recuperar sus cargos y prebendas y evitar represalias contra ellos, aunque sin garantías de conseguirlo.

Basándose en sus acciones, gestos y declaraciones, y coherentemente con las ordenaciones de preferencias presentadas en la tabla 1, suponemos las siguientes ordenaciones de preferencias combinadas.

Suárez quiere que haya cambio, mejor si es mediante la aceptación de su reforma por los continuistas. Por ello prefiere, en primer lugar, presentar la reforma a la cúpula militar y a las Cortes y que sea aprobada sin más; en segundo lugar, que los franquistas le aprueben la reforma, pero él tenga que sumarse a la ruptura para

conseguir la participación de la oposición; en tercer lugar, que los franquistas se le enfrenten y hagan fracasar la reforma, de modo que la única vía de cambio para él sea sumarse a la ruptura; en cuarto lugar, que no haya cambio, porque fracase la reforma y no tenga posibilidad de sumarse a la ruptura; en quinto lugar, que tampoco haya cambio porque tenga que plegarse de entrada al continuismo; y, por último, el equívoco algo ridículo de plegarse a los continuistas mientras éstos se muestran dispuestos a aceptar la reforma. En relación con las posibilidades del anterior Gobierno aperturista de Arias-Fraga, Suárez cuenta con dos alternativas más (la segunda y la tercera), derivadas de la posibilidad de amenazar con unirse a la ruptura.

Por su parte, los continuistas quieren que haya el menor cambio posible. Por ello prefieren, en primer lugar, que Suárez se pliegue al continuismo (es decir, la penúltima preferencia de Suárez); en segundo lugar, rechazar la reforma de Suárez y hacerla fracasar; en tercer lugar, aceptar la reforma y pactar con Suárez — que éste se mantenga dentro de los límites de la misma y no negocie con la oposición; en cuarto lugar, hacer fracasar la reforma y empujar a Suárez en brazos de una ruptura arriesgada; en quinto lugar, aceptar la reforma y que Suárez incumpla su compromiso con ellos y acepte la ruptura de la oposición; y, por último, el equívoco ya mencionado de aceptar la ruptura cuando Suárez esté plegándose a la continuidad. A diferencia de lo que había ocurrido en su juego con el Gobierno aperturista de Arias-Fraga, aquí los continuistas están amenazados por la posibilidad de que Suárez pacte la ruptura con la oposición, tanto si ellos rechazan la reforma como si la aceptan (preferencias cuarta y quinta).

Cabría tal vez que los jugadores fueran indiferentes entre algunas de estas preferencias. Por ejemplo, Suárez podría ser indiferente entre su penúltima y su antepenúltima preferencias, ya que en ninguna de ellas hay cambio, y los continuistas podrían dar el mismo valor a su primera y su segunda preferencias, ya que en ambas se consigue la continuidad, pero ello no alteraría el resultado cualitativo que se expondrá a continuación. Atribuyendo a cada preferencia un valor ordinal decreciente (de 6 a 1), obtenemos la siguiente ordenación:

- Preferencias de Suárez:			Preferencias de los continuistas:		
Suárez	Continuistas	Valor ordinal	Suárez	Continuistas	Valor ordinal
r	r	6	C	C	6
R	r	5	r	C	5
R	C	4	r	r	4
r	C	3	R	C	3
C	C	2	R	r	2
C	r	1	C	r	1

Opciones: r: reforma; R: ruptura; C: continuidad.

Como en todo juego de suma distinta de cero, los intereses de los jugadores son en parte contradictorios (hasta el punto de que la primera preferencia de uno de ellos es la penúltima del otro) y en parte interpendientes. La interacción entre los dos jugadores se refleja en la siguiente matriz:

		Continuistas	
		C	r
Suárez	R	3	6
		4	5
	R	2	1
		5	4

Modo de leer la matriz: a la izquierda se coloca el jugador que cabe considerar que tiene la iniciativa en el juego, en este caso el Gobierno Suárez, cuyas opciones son r, R o C (es decir, impulsar la reforma, unirse a la ruptura o plegarse a la continuidad, respectivamente), y arriba, el jugador que de algún modo contesta, en este caso los continuistas, cuyas opciones son mantenerse en C o aceptar r. Cada casilla simboliza una situación en la que interactúan una elección de Suárez y una elección de los continuistas; por ejemplo, la casilla superior derecha simboliza la situación en la que Suárez elige r (es decir, impulsa la reforma) y los continuistas eligen r (es decir, aceptan la reforma del Gobierno). En cada casilla, el número colocado en la parte inferior izquierda indica el valor ordinal de esa situación para el jugador situado a la izquierda (en el ejemplo citado, 6 para Suárez), y el número colocado en la parte superior derecha indica el valor ordinal de esa posición para el jugador situado arriba (en este mismo ejemplo, 4 para los continuistas).

En este juego los continuistas tienen una estrategia dominante, es decir, una elección que les proporciona mejores resultados en todas las hipótesis de comportamiento del otro jugador y que, por tanto adoptarán en cualquier caso, independientemente de lo que haga el otro. La estrategia dominante de los continuistas es C, es decir, mantener fidelidad a los principios del Movimiento Nacional y no aceptar la reforma.

Compruébese que, en efecto, en cualquier hipótesis de elección de Suárez, los continuistas están mejor si eligen C. Si los continuistas suponen que Suárez elegirá r (fila superior), pueden obtener el valor 5 si eligen C (y se produce un resultado en la casilla superior izquierda) o el valor 4 si eligen r (y se produce un resultado en la casilla superior derecha), de modo que les resulta mejor elegir C. Si suponen, en cambio, que Suárez elegirá R (fila media), los continuistas pueden obtener el valor 3 si eligen C (casilla media izquierda) o el valor 2 si eligen r (casilla media derecha), de modo que también les resulta mejor elegir C. Y si suponen que Suárez elegirá C (fila inferior), los continuistas pueden obtener el valor 6 si eligen C (casilla inferior izquierda) o el valor 1 si eligen r (casilla inferior derecha), por lo que también en esta hipótesis les da mejor resultado persistir en C. En cualquier hipótesis de comportamiento de Suárez es, pues, mejor para los continuistas elegir C.

Suárez no tiene, en cambio, estrategia dominante, como fácilmente podrá comprobar el lector haciendo comparaciones análogas a las que acabamos de exponer.

Ante la estrategia dominante de los franquistas, C (columna izquierda de la matriz), Suárez puede obtener el valor 3 si elige r, el valor 4 si elige R, o el valor 2 si elige C, de modo que le resulta mejor elegir R, es decir, aceptar la ruptura que le propone la oposición.

Consiguientemente, las elecciones de los dos jugadores, C de los franquistas y R de Suárez, producen un resultado situado en la casilla media izquierda, cuyos valores ordinales son 4, 3.

Este resultado es un equilibrio estable, ya que, una vez alcanzado y conocida la elección del otro jugador, ninguno de los dos jugadores tiene interés en cambiar unilateralmente su elección. Véase que quien lo hiciera saldría perdiendo. Si los continuistas cambiaran unilateralmente a r (es decir, si ante la opción rupturista de Suárez, aceptaran la reforma), el resultado se trasladaría a la casilla media

derecha, donde obtendrían el valor 2, que es inferior al valor antes logrado, 3. Por su parte, si Suárez cambiara unilateralmente a r o a C (es decir, si ante la actitud continuista de los franquistas insistiera en la reforma o se plegara a la continuidad), el resultado se trasladaría bien a la casilla superior izquierda, bien a la casilla inferior izquierda, donde obtendría los valores 3 o 2, ambos inferiores al valor antes logrado, 4.

Pero, aun siendo estable, el equilibrio obtenido es un resultado ineficiente, ya que los dos jugadores estarían mejor en otra situación, la simbolizada por la casilla superior derecha, cuyos valores 6, 4 son Superiores para ambos que los valores 4, 3 del equilibrio alcanzado.

Es decir, tiene lugar la paradoja de que un comportamiento basado en la adopción unilateral de la mejor opción en su propio beneficio por cada jugador produce un resultado peor para los dos jugadores que el que se obtendría si ambos adoptaran otra opción. En este caso, el equilibrio obtenido si los continuistas persisten en su rechazo de la reforma y Suárez se arriesga a pactar la ruptura con la oposición, es, pues, estable pero ineficiente, ya que ambos jugadores estarían mejor si optaran por la reforma (es decir, si Suárez se mantuviera en los límites de la reforma y los continuistas pactaran su incorporación a la misma).

Cuando entre los jugadores no hay comunicación para ponerse de acuerdo en una opción que pueda beneficiarles mutuamente (o, como se dice en teoría de juegos, no hay cooperación), cada uno decide según todas las posibles elecciones del contrario y, en algunos casos como éste, el resultado es más bien malo para los dos. El resultado mejora, en cambio, para ambos si hay cooperación.

Esta cooperación, sin embargo, sólo es posible si hay expectativas razonables de que «el otro» jugador se mantendrá en la elección acordada, ya que una traición podría producir el peor resultado para quien se atuviera unilateralmente al acuerdo. La cooperación requiere, pues, una combinación de promesas y amenazas entre los dos jugadores.

Imaginemos, por ejemplo, que Suárez acuerda con los franquistas que se atenderá a los postulados reformistas y éstos le prometen votar a favor de los mismos en las Cortes, de modo que se alcance el nuevo equilibrio cooperativo 6, 4. Suárez verá así satisfecha su

primera preferencia y, lógicamente, se mantendrá en ella y no tendrá ningún interés en cambiar su opción y pactar con la oposición. Pero para los continuistas, el resultado alcanzado, 6, 4, si bien es mejor que el obtenido con el anterior rechazo a la reforma, satisface sólo su tercera preferencia y se pueden sentir tentados de alterar su elección y pasar a C, es decir, votar «no» en las Cortes al proyecto de ley de Suárez, de modo que se traslade el resultado a la casilla superior izquierda, con cuyos valores 3, 5, los continuistas mejoran y Suárez empeora. La cooperación sólo habrá sido racional para Suárez si éste puede amenazar entonces con un correspondiente cambio de posición a R, digamos negociar la ruptura con la oposición (para lo cual no debería haber roto los puentes de diálogo con ésta), de modo que se produzca otra vez el resultado 4, 3. Esta amenaza desempeña un papel disuasorio para desanimar el incumplimiento de las promesas y en muchos casos es una condición necesaria para la cooperación.

Para evitar el peligro de su derrota, Suárez debe mantenerse, pues, en una cierta ambigüedad y prodigar gestos de diálogo con la oposición que aparezcan como una alternativa disuasoria para los franquistas. Adviértase que no tiene que pactar la ruptura con la oposición, sino simular que negocia con ella para forzar a los franquistas a aceptar la reforma. Dicho con otras palabras, el mejor comportamiento de Suárez es pactar real y más bien discretamente la reforma con los franquistas, mediante promesas y amenazas, mientras hace gestos públicos pero más bien vacuos de diálogo con la oposición. La faceta amenazante es la que le distingue del anterior Gobierno Arias-Fraga y la que, a diferencia de-aquél, le permite llevar a los continuistas a la aceptación de la reforma.

EL HARAKIRI DE LAS CORTES FRANQUISTAS

Esta parece haber sido, a grandes rasgos, la dinámica de la primera fase de la gestión gubernamental de Suárez, que se extendió entre julio y diciembre de 1976.

En efecto, a los pocos días de haber sido nombrado presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, así como sus ministros Alfonso Osorio, Rodolfo Martín Villa y Enrique de la Mata, empezaron a reci-

bir públicamente a dirigentes de partidos de la oposición, especialmente democristianos, liberales y socialistas. Todos los protagonistas coinciden en que en esos contactos no se habló apenas de nada de importancia, entre otras cosas porque el Gobierno declaró materia reservada todos los documentos y propuestas relacionadas con su proyecto de reforma y no informó del mismo a sus interlocutores. Pronto fue concedida una amnistía parcial, pero los comunistas y los grupos de la oposición revolucionaria fueron excluidos de la vida legal y las conversaciones públicas a través de una reforma del Código penal que declaraba ilícitas las asociaciones «sometidas a disciplina internacional que pretendan instaurar un régimen totalitario». Con todo ello, Suárez conseguía dar posibilidades de organizarse y una apariencia de representación a los partidos moderados de la oposición democrática (algunos de los cuales no agrupaban, a finales de 1975, más que unas pocas docenas de personas) y transmitía una imagen ficticia de negociación que provocaba inquietas reacciones en los franquistas. Una vez hubieron desempeñado su papel, las entrevistas con miembros de la oposición se interrumpieron cuando el Gobierno aprobó, el 10 de septiembre, su proyecto de Ley para la reforma política.

Dos días antes, Suárez había celebrado una reunión, de carácter muy diferente, con la cúpula de las Fuerzas Armadas. Ante veintinueve mandos militares, incluidos todos los tenientes generales y almirantes jefes de las capitanías regionales, los jefes de Estado Mayor, el director general de la Guardia Civil y el presidente del Consejo Superior de Justicia Militar, Suárez expuso su proyecto de reforma. Obtuvo de ellos un visto bueno genérico, tras prometer el mantenimiento de la «unidad de España» y la exclusión de los comunistas y afirmar con aplomo que no había peligro de perder las elecciones.

Casi al mismo tiempo, el entonces jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el teniente general Manuel Gutiérrez Mellado, había mandado un intimidador informe a todos los generales, jefes, oficiales y suboficiales en el que les exigía abstención de toda actividad política o manifestación de simpatías ideológicas, advirtiéndoles que «el que no se sienta capaz de esto y tenga unos ideales tan imperiosos que, según él, sean superiores a lo que le exige el Ejército, debe abandonar éste y muy honrosamente por cierto», así

como que «el Ejército está dispuesto a expulsar de sus filas», a los que no mantuvieran la disciplina.

Dos semanas después, estos criterios fueron ejemplificadamente aplicados nada menos que al primer vicepresidente del Gobierno, el teniente general Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil al que Suárez cesó por haber manifestado su discrepancia con el proyecto gubernamental de libertad sindical. En el diálogo que siguió a su cese, el general De Santiago recordó a Suárez que en la historia de España habían sido muy frecuentes los golpes de Estado militares, a lo que el presidente del Gobierno contestó: «Y yo te recuerdo, Santiago, que en España sigue vigente la pena de muerte.» El vicepresidente militar fue sustituido precisamente por Gutiérrez Mellado. Y, aunque la medida resultó más tarde que era ilegal, De Santiago y el también teniente general y ex director de la Guardia Civil Carlos Iniesta, que se solidarizó con él, fueron pasados inmediatamente a la reserva.

Conseguido, pues, un cierto beneplácito militar, del 16 al 18 de noviembre tuvo lugar la discusión del proyecto de Ley para la reforma: política en las Cortes, a cuyos procuradores se pedía de hecho su «harakiri» o autodisolución. Para la discusión y votación, su presidente, Torcuato Fernández Miranda, aplicó un «procedimiento de urgencia» nuevo, no explicado previamente y bastante confuso, según su estilo habitual.

En aquella legislatura las Cortes franquistas estaban compuestas por 531 procuradores. Entre ellos cabía distinguir los siguientes grupos: alrededor de unos 60 vinculados a diversos grupos reformistas y pro gubernamentales (como Unión del Pueblo Español fundada por Suárez, Unión Democrática Española liderada por Osorio y Grupo Independiente inspirado por Martín Villa); un número tal vez similar de ultras; al menos 183 encuadrados en el grupo aperturista Alianza Popular (AP), bajo la presidencia de Manuel Fraga (que entonces no era procurador); y más de 200 sin organizar, mayoritariamente identificables como continuistas.

Dado que una reforma legal de las Leyes fundamentales requería la aprobación de una mayoría de dos tercios (es decir, 354 procuradores si todos asistían), aun contando con los grupos reformistas el triunfo del proyecto del Gobierno Suárez era imposible, como puede verse, sin el apoyo de los continuistas y de AP.

En la discusión del proyecto, algunos procuradores más bien ultras propusieron que se combinara la democracia representativa por sufragio universal en una cámara, el Congreso de los diputados, con la democracia orgánica en la otra cámara, el Senado. Esta propuesta fue básicamente desestimada, pero se estableció que un cierto número de senadores lo serían no por elección sino por designación real.

La discusión con AP se centró en el sistema electoral. El proyecto gubernamental establecía que el propio Gobierno dictaría un decreto-ley sobre la materia, inspirado en criterios de representación mayoritaria para el Senado y de representación proporcional para el Congreso, mientras que AP pedía que se estableciera un sistema mayoritario para ambas cámaras y que la ley se aprobara en las Cortes. Obviamente, AP aspiraba con ello a obtener ventajas para la representación del llamado franquismo sociológico, más abundante en las zonas rurales del país, así como a promover una tendencia al bipartidismo que redujera la representación de los partidos situados en los extremos del arco ideológico previsto. Sin embargo, Suárez no podía renunciar a unos criterios genéricos de proporcionalidad, ya que, como pudo confirmar el vicepresidente Osorio a través de un contacto telefónico expreso con un portavoz de la oposición, realizado durante la discusión desde el mismo palacio de las Cortes, si lo hacía no lograría la participación de los partidos antifranquistas en las elecciones. Por ello, tras algunas negociaciones de pasillo, Suárez y AP llegaron a un compromiso según el cual no se imponía el sistema mayoritario, pero las circunscripciones electorales serían las provincias, con un número mínimo de diputados en cada una de ellas, y se introducirían «dispositivos correctivos» a la proporcionalidad en el Congreso para limitar el multipartidismo.

Con concesiones como las citadas, Suárez permitía que los procuradores mantuvieran una cierta esperanza de volver a ocupar sus escaños, bien fuera por designación real o por vía electoral. Algunos de ellos pidieron en este sentido que se aumentara el número previsto de diputados y senadores. El ultra Dionisio Martín Sanz dijo ante el Pleno, menospreciativamente, con respecto a «la discusión de si la elección ha de ser proporcional o mayoritaria», que «en el fondo lo que están todos pensando es ver si por un camino u otro vuelven aquí» (observación que recibió grandes aplausos). Como el

mismo Suárez declaró un año después a Emilio Attard: «¡Pero hombre!, si yo no hubiera tenido a mano escaños de senador para ofrecer a los procuradores del harakiri, ¿cómo habría sacado adelante la reforma política?»

Estas eran las promesas (algo vagas, como se ve). Al mismo tiempo, Suárez sometió al conjunto de los procuradores franquistas, y especialmente a los continuistas no organizados, a amenazas personales de diversos tipos. Estas son, por su propio carácter, poco conocidas, pero entre ellas estaban sin duda la desposesión de los numerosos y suculentos cargos de designación digital de los que muchos de ellos gozaban y otros chantajes. Según algunos observadores, llegó incluso a entregar a los propios interesados «dossiers» con grabaciones de escuchas telefónicas en sus viviendas y despachos. También en el colectivo de procuradores continuistas podía producirse así la dinámica de fugas individuales que precipitan una fuga colectiva a la que anteriormente nos hemos referido como «decantamiento».

Por último, algunos procuradores pidieron una votación secreta, a lo que Suárez contestó amenazando con que la sesión sería transmitida en directo por la primera cadena de televisión, de modo que quienes votaran «no» a la reforma tuvieran que arrostrar las consiguientes impopularidad y pérdida de probabilidades de ser elegidos en los futuros comicios.

Al final, con votación nominal, pero no televisada, el resultado fue de 420 votos a favor (los reformistas progubernamentales, casi todos los procuradores de AP y una gran mayoría de continuistas), 13 abstenciones (algunos continuistas no convencidos por las concesiones), 59 en contra (los más caracterizados ultras, incluidos seis generales y un obispo) y 34 ausencias (entre ellos un grupo de reacios a los que el gobierno había enviado en viaje oficial al Caribe).

De este modo, el grupo continuista quedó prácticamente deshecho. La mayor parte del mismo se unió a los aperturistas de AP para intentar participar en las elecciones que se avecinaban y en el futuro marco político, adaptando por tanto su estructura de preferencias a la reforma en curso, y otra parte, en la que había tanto civiles como militares, se unió a los ultras y se implicó, como veremos en otro capítulo, en conspiraciones golpistas. Dicho según el esquema antes formalizado en la tabla 1, un importante número de

individuos situados en la columna V se trasladó a la columna IV y otros lo hicieron a la columna VI. Este fue un visible momento de transfuguismo, el segundo tras el que se había producido un año antes en torno a la muerte del dictador.

HABLA, PUEBLO, HABLA

El episodio siguiente de este juego no es más que una manipulación de la agenda para plantear una elección entre dos opciones donde en realidad hay tres.

De acuerdo con las exigencias legales, Suárez sometió su Ley para la reforma política a un referéndum, en el cual se podía decidir solamente si aceptar o rechazar la reforma. Es decir, planteó una elección limitada a la reforma y la continuidad, ya que ésta habría sido verosímilmente la que se habría vuelto a imponer a corto plazo en caso de que Suárez hubiera sido derrotado en la consulta, sin tomar en cuenta la ruptura.

Obsérvese lo que sucede en esta situación volviendo a la tabla 1. Al tener que elegir únicamente entre r y C, lo lógico es que no sólo las personas identificadas con las columnas III y IV, que tienen r como primera preferencia, voten a favor de la reforma, sino que lo hagan también las personas identificadas con la columna II, es decir, los simpatizantes de la oposición democrática, ya que en su ordenación de preferencias esta opción está por delante de C.

Como ya hemos insinuado antes, puede ocurrir incluso que algunos de estos individuos piensen ya no que se trata de elegir el mal menor, sino que la reforma permitirá una consecución gradual de los objetivos básicos de la ruptura.

A ello hay que sumar la ya citada adaptación de preferencias de algunas personas identificadas con V, estimulada quizá por la sensación contraria de que un éxito de la reforma alejaría el peligro de una ruptura, al menos en cuanto a una posible toma de represalias contra los colaboracionistas de la dictadura.

De nuevo Suárez podía sacar ventaja, por tanto, de un doble discurso, dirigido ahora ya no sólo a los grupos organizados de la oposición y al personal político franquista, sino a los sectores correspondientes del electorado. Por un lado, era útil para él aumentar la

percepción subjetiva de que el peso de los franquistas e involucionistas era aún bastante considerable; por otra parte, le beneficiaba cierta impresión de que había un real peligro de ruptura o incluso de perturbaciones revolucionarias. El mensaje al público debía conllevar, pues, bastante ambigüedad sobre los fines de la reforma, señalar a la vez su contenido demócrata y la vía legal, la «libertad» y el obtenerla «sin ira». Así, la propaganda ofrecía, por un lado, «el cambio sin riesgo», «para que calle la demagogia», y sugería, por el otro, «el sí es el principio del cambio», «la reforma política comienza con un sí».

Mientras los involucionistas hacían propaganda en contra bajo el transparente eslogan «Franco habría votado "no"», la oposición democrática se dividió: socialistas, comunistas y otros grupos de la oposición llamaron a la abstención activa, pero democristianos, liberales y otros dieron a sus simpatizantes «libertad de voto», diciendo, por ejemplo, «el referéndum es un trámite», «prepárese para las elecciones», lo cual era obviamente una forma de sugerir el voto a favor.

Así, en el referéndum celebrado el 15 de diciembre un 22,3% del censo se abstuvo, un 73,2 % votó «sí» y sólo un 2 % votó «no».

La Ley para la reforma política entró definitivamente en vigor. La legalidad y la legitimidad franquista fue de este modo salvada para articularse con una nueva y futura legitimidad salida de las urnas. El personal político y funcional designado en el marco franquista compartiría, pues, algún protagonismo con un nuevo o reciclado personal político demócrata en los procesos de toma de decisiones. Así quedaron desatados, aunque, como puede verse, no muy bien desatados, algunos nudos de continuidad.

JUEGO ENTRE SUÁREZ Y LA OPOSICIÓN

Otros juegos de interacción dan resultados bastante obvios. Así, por ejemplo, para aperturistas y reformistas (columnas III y IV) es fácil ponerse de acuerdo en la reforma, que es para ambos su primera preferencia, mientras que, en un juego con Suárez* la oposición revolucionaria (columna I) se mantiene siempre en una estrategia dominante rupturista y no se incorpora a la reforma.

Parece más interesante analizar, en cambio, el juego que se plantea tras el referéndum entre Suárez y la oposición democrática. Dado que, según la tabla 1, en las ordenaciones de preferencias de ambos jugadores (columnas II y III) la continuidad ocupa el último lugar, su interacción se limita a las opciones r y R.

En coherencia con lo dicho hasta aquí, podemos suponer que los jugadores tienen las siguientes ordenaciones de preferencias combinadas.

Suárez prefiere, en primer lugar, mantenerse en la reforma y que la oposición la acepte; en segundo lugar, mantenerse en la reforma y que la oposición la rechace (ya que ello podría implicar que algunos partidos antifranquistas no participaran en las elecciones y éstas perdieran credibilidad); en tercer lugar, incumplir sus compromisos con los franquistas y pactar la ruptura con la oposición; y, por último, obviamente, el equívoco de que él pase a la ruptura mientras la oposición se suma a la reforma.

En lo que se refiere a la oposición democrática, parece claro que, ante el avance de la reforma de Suárez, algunos democristianos y liberales han adaptado su estructura de preferencias y han pasado de la columna II a la columna III de la tabla 1. Pero también es posible suponer que todos preferirían la ruptura pactada en primer lugar, de modo que no sea necesario achacar a ninguno de ellos insinceridad en su anterior participación en los organismos unitarios de la oposición. En cualquier caso, sus actuaciones y declaraciones muestran que casi todos prefieren aceptar la reforma de Suárez y entrar en el juego político legal a mantenerse en una posición rupturista con muy pocas posibilidades de ser pactada con un Suárez comprometido y victorioso en la reforma, por lo que situamos estas preferencias respectivamente en segundo y tercer lugar. Algunos grupos apoyan esta ordenación en la creencia (que, como veremos más adelante, no está mal fundamentada) de que algunas de las restricciones impuestas por Suárez, como la monarquía y una ley electoral que favorece la representación de las zonas rurales, no les perjudican demasiado y hasta pueden favorecerles. En otros casos se valora mejor la participación en las elecciones, aun en las condiciones adversas de la convocatoria de Suárez, que la denuncia de lo que la oposición revolucionaria llama «la farsa electoral», la cual comporta el riesgo de quedar marginados del proceso político. So-

cíalistas, nacionalistas, democristianos y liberales declararon con mayor o menor claridad, según los casos, que si fuera necesario no harían, por ejemplo, de la exclusión de los comunistas un hecho decisivo para dejar de participar en las elecciones, argumentando a veces que sólo unos buenos resultados de los grupos de la oposición et las mismas harían posible una ulterior legalización del PCE. La cuarta y última preferencia es, como es obvio, el equívoco ya mencionado de aceptar la reforma mientras Suárez acepta la ruptura.

De acuerdo con ello, obtenemos el siguiente esquema:

Preferencias de Suárez:			Preferencias de la oposición:		
Suárez	Oposición	Valor ordinal	Suárez	Oposición	Valor ordinal
r	r	4	R	R	4
r	R	3	r	r	3
R	R	2	r	R	2
R	r	1	R	r	1

Opciones:

r. reforma; R: ruptura

La interacción entre los dos jugadores se refleja en la siguiente matriz:

		Oposición	
		R	r
Suárez	r	2	3
	R	4	1

En este juego Suárez tiene una estrategia dominante, r. Compruébese que, en efecto, en cualquier hipótesis de elección de la oposición, Suárez está mejor si elige r. Si la oposición elige R (columna izquierda de la matriz), Suárez puede obtener el valor 3 si elige r o el valor 2 si elige R, de modo que le resulta mejor elegir r. Si, en cam-

bio, la oposición elige r (columna derecha), Suárez puede obtener el valor 4 si elige r o el valor 1 si elige R, de modo que también le resulta mejor elegir r.

La oposición no tiene, por el contrario, una estrategia dominante, como fácilmente podrá comprobar el lector.

Ante la estrategia dominante de Suárez, r (fila superior), la oposición puede obtener el valor 2 si elige R o el valor 3 si elige r, de modo que le resulta mejor elegir r. Se produce así un resultado en la casilla superior derecha, cuyos valores son 4, 3. Es decir, Suárez se mantiene en la reforma y la oposición la acepta. Esta no ha logrado su primera preferencia (que, según hemos supuesto, era pactar la ruptura con Suárez), pero se ha alcanzado un equilibrio estable, ya que ninguno de los dos jugadores tiene interés en alterar unilateralmente su elección. De acuerdo con la distribución de preferencias observable, tampoco caben amenazas ni mejora de posiciones de los dos jugadores mediante la cooperación, ya que en ninguna otra casilla sucedería que ambos estuvieran mejor. Es decir, no hay propiamente pacto entre Suárez y la oposición.

Así fue, en líneas generales. Desde que, a las pocas semanas de la formación del Gobierno de Suárez, la oposición lanzó la novedosa expresión «ruptura pactada», reiteró una y otra vez «su voluntad negociadora con los poderes del Estado» para la formación de un gobierno de amplio consenso, el restablecimiento de los Estatutos de autonomía históricos, la amnistía total y la legalización de todos los partidos. Simultaneó para conseguirlo los contactos personales y la predisposición negociadora con la convocatoria de manifestaciones y huelgas de masas. Después del referéndum constituyó un nuevo organismo, la Comisión de los Nueve, para facilitar el diálogo con su reticente interlocutor, y redujo incluso su programa al pacto de una ley electoral con el gobierno existente, sin alterar su composición.

Sin embargo, en las conversaciones con los portavoces de los organismos unitarios de la oposición que tuvieron lugar desde finales de diciembre de 1976, Suárez hizo sólo algunas concesiones de menor importancia. De hecho, en abril convocó elecciones presidiendo, como quería, un gobierno monocolor; organizó desde el mismo una candidatura de la que fue cabeza de lista, Unión del Centro Democrático (UCD); impuso por decreto-ley un sistema electoral que le favorecía; y declaró excluidas de los programas de

los partidos que quisieran ser legalizados y del debate sobre la futura Constitución la forma de gobierno monárquica y la forma unitaria del Estado.

Ante ello, aquellos democristianos y liberales que habían adaptado sus estructuras de preferencias pasando a la columna III de la tabla 1 negociaron su incorporación a las candidaturas de UCD. Y todos los demás partidos de la oposición presentaron ante el Registro de Asociaciones Políticas del Ministerio de la Gobernación los documentos apropiados para obtener su legalización y se prepararon para participar en las elecciones en las condiciones impuestas.

A diferencia del juego que había tenido lugar entre Suárez y los continuistas, no hubo, pues, en este otro juego ningún tipo de cooperación.

6. SÁBADO SANTO Y ROJO

Mediante su reforma pactada con los franquistas, Suárez había conseguido que los partidos de la oposición solicitaran su legalización y se dispusieran a participar en las elecciones, sin necesidad de ningún pacto con ellos. Sin embargo, los comunistas habían quedado excluidos del proyecto, como contrapartida ofrecida a los franquistas por su cooperación. Podemos analizar *como* un juego cooperativo, en este caso entre el presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, y el entonces secretario general del Partido Comunista de España (PCE), Santiago Carrillo, la interacción que modificó esta situación.

En realidad, Santiago Carrillo mostraba las mismas preferencias adaptativas que los líderes de los demás partidos de la oposición. Desde principios de 1976, había usado una combinación de amenazas y promesas a los reformistas, impulsando movilizaciones de masas y subrayando su aceptación ideológica incondicional de las reglas del juego democrático mediante la doctrina «eurocomunista». Así, había dirigido la «salida a la superficie» de los militantes de su organización para que actuaran como si fueran legales aun no siéndolo. El mismo pasaba clandestinamente largas temporadas en España y, en vísperas del referéndum de la Ley para la reforma política, previendo ya la aprobación de ésta y preparándose para el futuro, dio en Madrid una conferencia de prensa que tuvo gran repercusión. En ella no defendió ya un proceso constituyente en el que los comunistas habrían tomado partido por la República, sino que mostró su deseo de participar en las elecciones que iba a convocar el Gobierno Suárez y, en vez de frases descalificadoras de Juan Carlos

como «representante del franquismo» que habla utilizado con anterioridad, dijo, entre otras cosas: «El Rey es una realidad, y yo estaría dispuesto a entrevistarme con él.»

Unas semanas más tarde fue detenido por la policía, pero fue puesto en libertad al cabo de unos días por orden judicial. En concentraciones como el funeral por un grupo de abogados laboristas de Comisiones Obreras, muertos a balazos por una banda ultraderechista en su despacho del barrio madrileño de Atocha, el PCE demostró un grado relativamente alto de organización y capacidad de movilización.

Por todo ello, Adolfo Suárez podía dudar qué sería mayor si el perjuicio de desestabilización de su proyecto reformista que los comunistas podían causarle si quedaban definitivamente en la ilegalidad y pasaban a boicotearlo abiertamente o las ventajas de mayor credibilidad que le podía proporcionar su participación electoral. En caso de aceptar la legalización del PCE, los franquistas podían infligir a Suárez el coste de una reacción adversa. Pero el presidente del Gobierno posiblemente confiaba en aplacarles mediante los resortes que podía manejar desde el poder y, sobre todo, con la expectativa de una victoria de la candidatura gubernamental en las elecciones que descartaría cualquier veleidad que tuviera la oposición (o, más concretamente, los comunistas) de ajustar las cuentas a los agentes de la dictadura. De hecho, Suárez no se veía empujado más que a orientar sobre el PCE el mismo deseo de que aceptara sus condiciones y se integrara en la reforma que, como hemos visto, había proyectado ya a los demás partidos de la oposición.

Sin duda en los deseos de Santiago Carrillo había también una mezcla de optimismo y pesimismo. Por una parte, cansancio personal y necesidad crecientemente imperiosa de dejar el exilio. Por otra, idealización de sus expectativas electorales, ya que, proyectando hacia el futuro el papel destacado que habían tenido los comunistas en la resistencia antifranquista, a veces decía aspirar a un apoyo electoral equiparable al del Partido Comunista Italiano. El secretario general del PCE podía temer una reacción adversa de algunos militantes altamente ideologizados de su partido si renunciaba a principios considerados como señas básicas de identidad comunista. Pero confiaba en imponer sus posiciones mediante el valor de la disciplina de partido, apoyándose en los políticos y militantes co-

munistas con mayor vocación electoral, en los métodos centralizados y autoritarios de dirección y, más vagamente, en su prestigio de longevo dirigente en el exilio y sus dotes de convencimiento personal.

Así pues, podemos definir las opciones con que se enfrentaban los dos jugadores de este juego del siguiente modo.

Suárez podía elegir entre atenerse a las condiciones del pacto con los franquistas y no legalizar el PCE (posición a la que llamaremos no) y legalizar el PCE a pesar de que ello significara incumplir un punto de aquellos acuerdos (posición a la que llamaremos sí).

Carrillo, por su parte, podía mantener al PCE en su posición política rupturista y republicana (posición a la que llamaremos R), o bien aceptar la reforma de Suárez con las limitaciones sobre las formas de Estado y de gobierno que éste le imponía, con el riesgo de tener que forzar a una parte de la militancia comunista a esa aceptación (posición a la que llamaremos r).

De acuerdo con los comportamientos y declaraciones de los protagonistas, y sin romper la coherencia con los supuestos que hemos adoptado en los juegos del capítulo anterior, suponemos las siguientes ordenaciones de preferencias.

«Suárez deseaba prioritariamente que el PCE aceptara la reforma, mejor sin tener que legalizarlo. Así pues, prefería en primer lugar un PCE ilegal que acatara la monarquía y la unidad de España; en segundo lugar, un PCE que pudiera presentarse a las elecciones acatando la monarquía y la unidad de España; en tercer lugar, un PCE rupturista y republicano boicoteando su reforma desde la ilegalidad; y, por último, legalizar al PCE mientras éste mantenía su programa rupturista y republicano.

La prioridad de Carrillo era la legalización del PCE, mejor sin tener que renunciar a sus posiciones políticas tradicionales. Es decir, prefería en primer lugar un PCE defendiendo en la legalidad sus posiciones rupturistas y republicanas (o sea, la última preferencia de Suárez); en segundo lugar, un PCE legalizado que hubiera renunciado formalmente a esas posiciones; en tercer lugar, continuar en la ilegalidad con las tradicionales señas de identidad; y, por último, renunciar a los principios sin obtener a cambio la legalización (o sea, la segunda preferencia de Suárez).

Obtenemos así el siguiente esquema:

¡ "Preferencias de Suárez:			Preferencias de Carrillo:		
Suárez	Carrillo	Valor ordinal	Suárez	Carrillo	Valor ordinal
no	r	4	sí	R	4
sí	r	3	sí	r	3
no	R	2	no	R	2
sí	R	1	no	r	1

Opciones de Suárez: no: no legalizar el PCE; sí: legalizar el PCE

Opciones de Carrillo: R: señas de identidad; r: aceptación de la reforma

La interacción entre los dos jugadores se observa en la siguiente matriz:

		Carrillo	
		R	r
Suárez	no	2	1
	sí	4	3

El juego resultante es uno de los más estudiados por la teoría, el llamado Dilema del prisionero. En él cada jugador tiene una estrategia dominante, lo cual significa —como se recordará— una opción que adopta en cualquier caso, ya que, sea cual sea la opción adoptada por el adversario, le produce mejores resultados. La estrategia dominante de Suárez es no, no legalizar al PCE, y la estrategia dominante de Carrillo es R, mantener los principios ideológicos y las señas de identidad comunista. El resultado se sitúa en la casilla superior izquierda, cuyos valores son 2, 2, un equilibrio estable porque, una vez alcanzado y conocida la elección del otro jugador, ninguno de los dos jugadores tiene interés en cambiar unilateralmente de opción.

Sin embargo, este equilibrio es ineficiente, ya que ambos jugadores estarían mejor en otra situación, la casilla inferior derecha, cuyos valores son 3, 3. Para alcanzarla, se requiere cooperación, incluida, como ya sabemos, la posibilidad de amenazar al adversario para que cumpla el compromiso. En el ejemplo que da nombre al juego, dos prisioneros pueden evitar que se les impongan altas penas de cárcel por un crimen que han cometido si son capaces de eludir su estrategia dominante, que les llevaría a delatarse mutuamente, y cooperar para no dar pruebas al acusador. En el presente caso, la cooperación conduciría a un nuevo equilibrio en el que Carrillo acataría formalmente las condiciones de la reforma y Suárez legalizaría el PCE.

Esto es aproximadamente lo que ocurrió en la realidad. Desde septiembre de 1976, Suárez y Carrillo habían mantenido una vía abierta de diálogo a través de intermediarios, como el periodista José María Armero y la jefa del gabinete de Suárez, Carmen Díaz de Rivera, pero por ella no habían circulado más que mensajes y gestos vacíos y unilaterales sin que ninguno de los dos hubiera modificado sustancialmente sus posiciones. La primera entrevista directa entre ambos, secreta y decisiva, tuvo lugar el 27 de febrero de 1977, más de dos meses después del referéndum de la reforma, en la vivienda madrileña de Armero. En ella Suárez explicitó las condiciones del pacto: aceptación expresa de la monarquía y reconocimiento de la bandera bicolor del Estado español, mientras Carrillo reiteró su sinceridad democrática y se mostró más bien escéptico sobre sus posibilidades electorales, al tiempo que amenazó con presentar candidaturas aunque fuera para obtener votos nulos, colocar urnas delante de los colegios electorales y organizar un escándalo internacional si los comunistas no podían acudir abiertamente a las elecciones.

En realidad, los comunistas ya habían tratado de inscribirse dos semanas antes en la llamada «ventanilla» (es decir, el Registro de Asociaciones Políticas del Ministerio de la Gobernación). La documentación presentada eran unos estatutos improvisados sobre la marcha, que nunca fueron publicados ni dados a conocer a los militantes, en los que, lejos de la tradicional afirmación del marxismo-leninismo y el internacionalismo proletario y del programa de «derrocamiento del régimen de los capitalistas y terratenientes», se presentaba como «fin esencial» del PCE «el contribuir democrática-

mente a la determinación de la política española». Pero, a pesar de que así se eludía cualquier posible imputación de dependencia extranjera o totalitarismo, la inscripción quedó suspendida y la decisión fue traspasada al Tribunal Supremo, el cual a su vez se declaró incompetente en la materia y devolvió el asunto al Gobierno.

Un mes y medio después de la entrevista entre Suárez y Carrillo, el 9 de abril, Sábado Santo, por sorpresa y en plenas vacaciones de los políticos franquistas y antifranquistas, con los cuarteles casi vacíos y el Gobierno disperso, fue anunciada públicamente la legalización del PCE. La mayoría de los ministros, incluidos los militares y el vicepresidente Alfonso Osorio, se enteraron de la noticia por los medios de comunicación.

Los militantes comunistas reaccionaron con euforia. Salieron a la calle a festejarlo en muchas localidades y se dispusieron en seguida a preparar la campaña electoral.

En cambio, el líder de AP, Manuel Fraga, declaró inmediatamente que «la legalización del Partido Comunista es un verdadero golpe de Estado». El anterior vicepresidente del Gobierno, teniente general De Santiago, comentó: «Conmigo en la vicepresidencia, esto no habría pasado. Saco los tanques a la calle.» El secretario general de la Casa del Rey, general Alfonso Armada, sostuvo: «Es una traición.» El ministro de Marina, el almirante Gabriel Pita da Veiga, presionado por los mandos de la Armada, dimitió y sólo pudo ser sustituido por un almirante en la reserva. El Consejo Superior del Ejército, reunido urgentemente con asistencia de todos los capitanes generales, los jefes de Estado Mayor, el director general de la Guardia Civil y el presidente del Consejo Superior de Justicia Militar, manifestó públicamente la «repulsa general de todas las unidades del Ejército», si bien, por presión del vicepresidente del Gobierno y teniente general Gutiérrez Mellado y otros mandos, «en consideración a intereses nacionales de orden superior, admite disciplinadamente el hecho consumado», no sin dejar de recordar su fidelidad a la monarquía, la bandera y la unidad de la Patria.

Cinco días después de la legalización, el 14 de abril, aniversario de la proclamación de la Segunda República española con la bandera tricolor, el Comité Central del PCE se reunió bajo la bandera bicolor e hizo profesión pública y formal de aceptación de la forma monárquica del Estado. El estupor de muchos militantes quedó

aplazado ante la urgencia de la convocatoria ante las urnas, ya que en la misma reunión se aprobaron el programa electoral y las listas de candidatos.

Desde luego, habría sido posible que, una vez obtenida la legalización del PCE, Carrillo no hubiera cumplido con su parte del pacto con Suárez y los comunistas hubieran reafirmado sus tradicionales posiciones políticas y señas de identidad ideológicas. Puede observarse que ello habría trasladado el resultado a la casilla inferior izquierda de la matriz, cuyos valores son 1, 4, con lo que se habría obtenido el peor resultado para Suárez y el mejor para Carrillo.

Para evitarlo, Suárez se había reservado algunas armas que actuaban a modo de amenaza implícita ante Carrillo y el Comité Central del PCE. Así, no legalizó el sindicato Comisiones Obreras hasta diez días después de la citada reunión del órgano dirigente comunista, y tampoco legalizó al PSUC, que había solicitado una inscripción aparte y del que ya se podía esperar que constituiría una parte importante del apoyo electoral comunista en España (de hecho fue un tercio del mismo), hasta el 3 de mayo.

A partir de los esquemas presentados, es fácil observar que el resultado del juego entre Adolfo Suárez y Santiago Carrillo habría sido completamente distinto si hubiera ocurrido alguna de estas tres cosas.

Primera, que Suárez hubiera tenido una ordenación de preferencias distinta de la que hemos supuesto, con permuta de orden entre la segunda y la tercera. Es decir, que hubiera preferido un PCE rupturista y republicano en la ilegalidad a un PCE acatando la monarquía y la bandera bicolor. Esta ordenación alternativa habría sido incoherente con una actitud más general de Suárez, que necesitaba la participación de los partidos antifranquistas en las elecciones para el éxito de la reforma política y, por tanto, prefería en principio tener a los grupos de oposición a favor de la reforma que en contra. Sin embargo, la habría podido adoptar si el PCE hubiera sido más débil y Suárez hubiera considerado que sus amenazas de boicoteo de la reforma eran despreciables (ésta fue de hecho su actitud ante otros grupos revolucionarios y de extrema izquierda, que no fueron legalizados hasta después de las primeras elecciones generales); o bien si Suárez hubiera sido más sensible a las amenazas de involución autoritaria y de golpe de Estado; o ambas cosas a la vez.

Segunda, que Carrillo hubiera tenido asimismo una ordenación de preferencias distinta de la que hemos supuesto, con permuta de orden entre la segunda y la tercera. Es decir, que hubiera preferido un PCE que continuara luchando en la ilegalidad con sus planteamientos rupturistas y republicanos a un PCE legal haciendo concesiones ideológicas a la reforma. Ello podría haber ocurrido si Carrillo hubiera podido confiar en mayor medida en la capacidad de boicoteo de la reforma por el PCE y la oposición en general y en las posibilidades de ésta de imponer la ruptura con sus propias fuerzas en un plazo no muy largo; o bien si la línea de acción del PCE hubiera sido decidida con mayor influencia de militantes fuertemente ideologizados dispuestos a arrostrar los costes de la ilegalidad a cambio de continuar gozando de sus fidelidades mentales y de los heroicos placeres de la lucha clandestina; o ambas cosas a la vez. De hecho, el PCE no tuvo fuerza suficiente para imponer la ruptura junto con las demás fuerzas de la oposición, pero sí para amenazar con éxito a Suárez y superar algunas de las limitaciones del modelo de democracia que éste inicialmente pretendía imponer con la reforma. (Por otra parte, cabría argumentar que este mismo grado intermedio de arraigo de los comunistas, que les permitió presentarse a la salida de la dictadura como el partido antifranquista con mayor número de militantes, estuvo posteriormente en el origen de las graves tensiones internas que dividieron al PCE; los militantes fuertemente ideologizados eran suficientemente numerosos para influir en las decisiones colectivas, pero insuficientes para ser representativos de amplios sectores de opinión popular que pudieran producir un gran éxito electoral.)

Tercera, que, aun con las ordenaciones de preferencias que hemos supuesto en nuestro esquema, no hubiera habido cooperación. Es decir, que cada jugador hubiera permanecido en su estrategia dominante y se hubiera mantenido el equilibrio estable representado por la casilla superior izquierda, cuyos valores son 2, 2. Para ello habría sido necesario que no hubieran existido intermediarios, gestos esperanzados y más o menos bienintencionados de diálogo sin contenido concreto, citas secretas ni comunicación de ningún tipo, o que estos mecanismos, por razones accidentales, de desconfianza o de temperamento personal de los interlocutores, hubieran fracasado en conseguir un cambio coordinado de sus opciones iniciales.

En otros contextos, la existencia de alguna de todas estas va-

riantes puede producir resultados distintos de los del caso aquí expuesto. Y entonces, el resultado obtenido en un juego sin cooperación puede ser mucho menos sorprendente de lo que lo fue para la gran mayoría de los observadores la legalización por Suárez del PCE.

7: NO SE QUIENES, PERO GANAREMOS

Una minoría de electores puede convertirse en una mayoría parlamentaria y de gobierno mediante un sistema electoral adecuado. Los principales elementos que pueden producir tal deformación en la expresión de los deseos de los ciudadanos en una democracia representativa son la delimitación territorial de las circunscripciones electorales, la atribución de un determinado número de representantes a cada circunscripción, la adopción de un criterio mayoritario o proporcional y sus correcciones para la elección de los representantes, y la modalidad de voto permitida al elector para expresar sus preferencias.

Como hemos visto, la decisión sobre el sistema electoral fue uno de los temas que el primer Gobierno de Adolfo Suárez se negó a negociar con detalle con las demás fuerzas políticas. Suárez sólo aceptó un criterio genérico de proporcionalidad en la representación en el Congreso de los diputados, con el fin de lograr la participación electoral de los partidos de la oposición democrática, ya que así les concedía algunas expectativas de estar presentes en la cámara, y la introducción de «dispositivos correctivos» de aquella proporcionalidad y de un sistema mayoritario para el Senado con objeto de dar satisfacción a los procuradores de las Cortes franquistas que aprobaron la reforma, en gran parte agrupados en torno a Alianza Popular.

Pero, para los reformistas que apoyaban al Gobierno de Suárez,

la cuestión de fondo era la creación de unos mecanismos de representación que pudieran dar decisiva ventaja a las candidaturas que podían organizar desde el Gobierno. El antiguo ministro franquista 91

Pío Cabanillas lo expresó con claridad pocas semanas antes de las elecciones, cuando aún permanecían abiertas algunas incógnitas sobre los núcleos de reclutamiento y las siglas de las candidaturas gubernamentales. «Todavía no sé quiénes, pero ganaremos», auguró el que sería de nuevo ministro en un gobierno de UCD.

Junto a los criterios mencionados de proporcionalidad en el Congreso y de mayoría en el Senado, los principales elementos del Decreto-Ley 20/1977 sobre normas electorales, y más tarde de la legislación electoral posconstitucional (Ley orgánica 5/85 del régimen electoral general], fueron los siguientes: la adopción como circunscripciones electorales de las provincias, que son territorios de extensión similar pero de grandes desigualdades de población; la composición numérica relativamente reducida de las cámaras; la atribución de mínimo de dos diputados y de un total de cuatro senadores, a cada provincia, incluso las más despobladas; la barrera de un mínimo del 3 % de los votos para que un partido sea computado en el repartó de diputados, que perjudica sobre todo a partidos pequeños en circunscripciones grandes, es decir en núcleos urbanos; y el método de distribución de D'Hondt, basado en los cocientes del número de diputados obtenido por cada partido, que favorece a los partidos grandes en detrimento de los pequeños, especialmente en circunscripciones con bajo número de escaños. En el Congreso se establecieron listas cerradas y bloqueadas y en el Senado un voto limitado por el que cada elector podría votar a un máximo de tres candidatos.

En conjunto, cabía esperar que este conjunto de elementos favoreciera a la representación de los partidos previsiblemente mayores, de centro-derecha y centro-izquierda, y perjudicará sobre todo a los partidos minoritarios con apoyo en las circunscripciones grandes o con núcleos urbanos, es decir a la izquierda menos moderada y a la extrema izquierda, así como a la extrema derecha, pero sin que, en cambio, sufrieran gran perjuicio los partidos pequeños en el conjunto del país pero con fuertes apoyos en zonas rurales, como la mayor parte de los partidos nacionalistas y regionalistas conservadores.

Concretamente, en las primeras y las segundas elecciones generales, es decir, mientras UCD fue un partido capaz de mantenerse

unido, los efectos de estos mecanismos electorales fueron claramente favorables al partido del Gobierno y perjudiciales para la mayor parte de los partidos de la oposición democrática y para AP, como veremos a continuación.

MAYORÍA POR UN TERCIO

Las desigualdades demográficas de las circunscripciones electorales conceden distinto valor al voto de un individuo en cada provincia. Es decir, hacen prevalecer un criterio de representación del territorio sobre la representación humana, contradiendo así el principio democrático de la igualdad del voto.

Como es sabido, los extremos de esta distinción son, por un lado, Soria y Guadalajara, donde (de acuerdo con el censo de las elecciones de 1977) bastaban 33.473 y 43.650 electores respectivamente para elegir un diputado, y, por otro lado, Barcelona y Madrid, donde se necesitaban 137.456 y 141.255 electores respectivamente para elegir un diputado. Dicho con otras palabras, el voto de un ciudadano de Soria o de Guadalajara tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, entre tres y cuatro veces superior al de un ciudadano de Barcelona o Madrid. Si se compara el porcentaje de población con el porcentaje de diputados en cada provincia, encontramos 38 provincias sobrerrepresentadas, es decir con un porcentaje de diputados superior al porcentaje de población, y 14 provincias subrepresentadas. Las 38 provincias sobrerrepresentadas son exactamente las que tienen menor población, es decir las menos densas y más rurales, donde UCD esperaba conseguir el grueso de su apoyo electoral. Quedan, en cambio, penalizadas, las que incluyen las principales ciudades del país: Madrid, Barcelona, Valencia y Alicante, Bilbao y San Sebastián, Zaragoza, Sevilla con Málaga y Cádiz, La Coruña y Pontevedra, Oviedo (véase la tabla 3).

Por otra parte, con la representación en las 38 provincias (37 de las cuales coinciden con las 38 sobrerrepresentadas) que suman un mínimo de electores (el 40,6% del censo), se puede conseguir una mayoría parlamentaria absoluta de 176 diputados sobre 350.

Pero además resulta que, gracias al sistema de distribución de

Tabla 3, Ventajas electorales de UCD

Provincias sobrerrepresentadas escaños > % población)	Provincias poco pobladas suficientes para obtener una mayoría parlamentaria	Provincias en las que UCD fue el primer partido en 1977
Álava	Álava	Álava
Albacete	Albacete	Albacete
Almería	Almería	Almería
Avila	Avila	Avila
Badajoz	Badajoz	Badajoz
Baleares	Baleares	Baleares
Burgos	Burgos	Burgos
Cáceres	Cáceres	Cáceres
Cantabria	Cantabria	Cantabria
Castellón	Castellón	Castellón
Ciudad Real	Ciudad Real	Ciudad Real
Córdoba	Córdoba	
		La Coruña
Cuenca	Cuenca	Cuenca
Gerona	Gerona	
Granada	Granada	Granada
Guadalajara	Guadalajara	Guadalajara
	Guipúzcoa	
Huelva	Huelva	Huelva
Huesca	Huesca	Huesca
Jaén	Jaén	
León	León	León
Lérida	Lérida	Lérida
Lugo	Lugo	Lugo
		Madrid
		Murcia
Navarra	Navarra	Navarra
Orense	Orense	Orense
Palencia	Palencia	Palencia
Las Palmas	Las Palmas	Las Palmas
		Pontevedra
La Rioja	La Rioja	La Rioja
Salamanca		Salamanca
S. Cruz Tenerife	S. Cruz Tenerife	S. Cruz Tenerife
Segovia	Segovia	Segovia
Soria	Soria	Soria
Tarragona	Tarragona	Tarragona
Teruel	Teruel	Teruel
Toledo	Toledo	Toledo
Valladolid	Valladolid	Valladolid
Zamora	Zamora	Zamora
Ceuta	Ceuta	Ceuta
Melilla	Melilla	Melilla
Totales: 38	38	39

Comentarios: En tres provincias sobrerrepresentadas UCD no obtuvo la primera posición: en Jaén y en Córdoba quedó en segundo lugar, detrás del PSOE (aunque obtuvo el mismo número de diputados que el primer partido) y en Gerona quedó en primera posición el PDC (Convergencia). La única provincia poco poblada suficiente para una mayoría parlamentaria absoluta en la que UCD no quedó en primer lugar fue, además de las ciudades, Guipúzcoa, donde no presentó candidaturas.

Entre las tres provincias no sobrerrepresentadas en las que UCD quedó en primera posición destaca el caso de Madrid, donde UCD obtuvo sólo un 0,12 % de diferencia respecto al PSOE (pero quedó por detrás si se suman los votos de PSOE y PSP, fusionados a partir de las siguientes elecciones).

escaños D'Hondt, es posible conseguir toda la representación en una provincia con un porcentaje limitado de los votos, más bajo cuantos menos escaños tiene adjudicados la provincia. Por ejemplo, en 1977 UCD obtuvo toda la representación parlamentaria de la provincia de Avila (3 escaños) con sólo el 68,26 % de los votos.

Suponiendo que, en esas 38 provincias suficientes para conseguir una *mayoría parlamentaria mínima*, más de dos partidos consiguieran votos, como suele ocurrir, ello significa que un partido podría conseguir una mayoría parlamentaria absoluta en el Congreso con menos de un tercio del total de votos emitidos en toda España (véase la tabla 4). Podría suceder incluso que ese partido quedara en segundo lugar en número de votos y obtuviera la mayoría parlamentaria absoluta, en perjuicio de otro partido con mayor número de votos, pero localizados preferentemente en las provincias

El hecho es que, tanto en 1977 como en 1979, UCD obtuvo alrededor de un tercio de los votos, sobre todo localizados en las provincias rurales, y estuvo muy cerca de alcanzar la mayoría parlamentaria absoluta, de modo que (junto con su mayoría absoluta en el Senado) pudo formar Gobierno en solitario. La distribución territorial de ese tercio de los votos para el Congreso no fue tan exacta como para conseguir la mayoría mínima explicada anteriormente, pero la consecución de escaños por UCD se vio muy favorecida por los mecanismos de sobrerrepresentación a que hemos hecho referencia. Concretamente, en 1977 UCD obtuvo las mejores posiciones en 39 provincias, 35 de las cuales pertenecían al grupo de las 38 provincias sobrerrepresentadas y 34 al grupo de las 38 provincias poco pobladas suficientes para obtener una mayoría parlamentaria absoluta. De acuerdo con su proporción de votos, a UCD le habrían correspondido 121 diputados, pero consiguió 45 más, es decir, 166. Ello significa que UCD consiguió una representación parlamentaria que era un 37 % superior a su apoyo electoral (desviación electoral).

La victoria de UCD no fue, sin embargo, total, ya que el hecho de no haber logrado la mayoría parlamentaria absoluta le obligó a pactar con los partidos de la oposición las líneas generales del proyecto constituyente. Los principales derrotados fueron los franquistas continuistas, ya que los procuradores de las Cortes orgánicas

sólo consiguieron 62 escaños en el Congreso (49 en las listas de UCD y 13 en las de AP) y 15 en el Senado. No obstante, la subrepresentación de AP y los beneficios de representación obtenidos por el PSOE no impiden advertir que, en aquellas primeras elecciones, el conjunto de los partidos de la oposición democrática obtuvo

Tabla 4. Mayoría mínima

Provincias	N.º de escaños por provincia	N.º de escaños	% de población (~% de electores) (a)	% máximo de votos para obtener toda la representación (b)	% máximo de electores para obtener toda la representación (axb)/100
Ceuta, Melilla	1	2	0,35	50	0,175
Soria, Guadalajara, Segovia, Teruel, Palencia, Avila, Huesca	3	21	3,11	66,6	2,071
Cuenca, Zamora, Álava, La Rioja, Albacete, Lérida, Burgos	4	28	5,39	75	4,042
Almería, Huelva, Castellón, Lugo, Cáceres, Orense, Gerona, Valladolid, Toledo, Tarragona, Ciudad Real, Navarra, Cantabria	5	65	15,62	80	12,496
León, Baleares, Las Palmas	6	18	5,01	83,3	4,173
Badajoz, Guipúzcoa, S. Cruz de Tenerife, Córdoba, Granada, Jaén	7	42	11,12	87,5	9,730
Totales		176	40,60		32,687

Los valores de *b* se han obtenido a partir de los cálculos sobre el porcentaje de votos necesarios para conseguir un escaño en cada tipo de circunscripción, según la fórmula distributiva D'Hont, porcentaje al que podemos llamar *c* (Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze: *Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982*, «Revista Española de Investigaciones Sociológicas», 1985, p. 185, cuadro 4), haciendo $b = 100 - c$, aunque en rigor *b* puede ser aún inferior si más de dos partidos obtienen votos en la circunscripción, como suele ser el caso.

más del 50 % de los votos y tuvo que conformarse con una minoría parlamentaria.

La *desviación electoral* mencionada afecta a casi todos los partidos, unos en sentido positivo y otros en sentido negativo, como puede observarse en la tabla 5, resumida en la tabla 6.

En 1977, la desviación electoral benefició sobre todo -como hemos dicho- a UCD, y en menor medida al segundo partido en número de votos, el PSOE, y a los partidos nacionalistas conservadores de Euskadi y Cataluña, Partido Nacionalista Vasco y Pacte Democràtic per Catalunya (Convergencia).

i Los perjudicados fueron los principales rivales de estos partidos. Con respecto a UCD, varios partidos de centro-derecha a extrema derecha que, con una representación proporcional, habrían obtenido escaños, no consiguieron ninguno: Federación Demócrata Cristiana (a la que habrían correspondido 5 diputados), Alianza Socialdemócrata, Reforma Social y Frente Nacional; mientras que Alianza Popular consiguió un 45 % de representación parlamentaria menos de la que le habría correspondido con un sistema electoral proporcional (como promedio, la elección de un diputado de AP requirió dos veces y media más votos que la de un diputado de UCD).

Con respecto al PSOE, fueron perjudicados en su representación parlamentaria otros partidos situados más a su izquierda, el Partido Socialista Popular y el Partido Comunista de España (cada uno de cuyos diputados fue elegido con una media del doble de votos que un diputado del PSOE).

''' Con respecto al PNV, fue perjudicada la candidatura del nacionalismo radical, Euskadiko Eskerra (cuyo diputado recibió una vez y media más votos que la media de diputados del PNV).

Con respecto a Convergencia, fueron perjudicados la Unió del Centre i la Democracia Cristiana de Catalunya (cada uno de cuyos diputados necesitó casi el doble de votos que un diputado de Convergencia) y Esquerra Republicana de Catalunya (cuyo diputado obtuvo el triple de votos que el promedio de un diputado de Convergencia).

Con todo ello los impulsores de la reforma política pudieron pensar que habían conseguido varios de los objetivos que se habían propuesto. En primer lugar, limitar el número de partidos con re-

presentación parlamentaria; en segundo lugar, favorecer a las tendencias moderadas de centro derecha y centro izquierda y perjudicar a otras tendencias de derecha e izquierda; en tercer lugar, beneficiar sobre todo a UCD.

Los acuerdos y promesas derivados del pacto de Suárez con los franquistas en las Cortes orgánicas hicieron que en el Senado se eligieran por sistema mayoritario 207 escaños y que, además, hubiese 41 senadores designados directamente por el rey Juan Carlos al margen de todo proceso electoral.

La distribución de senadores electos es de cuatro por provincia (excepto Ceuta y Melilla, con dos, y las insulares, Baleares, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, que cuentan con mayor número), lo cual produce diferencias entre los votos individuales en diversas provincias aún mayores que en el Congreso. Así, el voto de un ciudadano de Soria para el Senado vale, en términos de representación parlamentaria, 45 veces más que el voto de un ciudadano de Barcelona y hay, como en el Congreso, 38 provincias sobrerrepresentadas y 14 subrepresentadas.

Dado el voto múltiple limitado, por el que, en general, cada elector vota a tres candidatos de los cuatro que hay que elegir en la circunscripción, el partido más votado consigue tres senadores y el partido que queda en segundo lugar consigue uno, excepto cuando los votos obtenidos por ambos están muy igualados, en cuyo caso pueden conseguir dos senadores cada uno. De este modo, es posible conseguir una mayoría parlamentaria absoluta con una votación mayoritaria en las 29 provincias menos pobladas (lo cual significa conseguir tres senadores en cada una) más una votación ampliamente mayoritaria en Ceuta y Melilla (que signifique dos senadores en cada una), una votación mayoritaria en las provincias insulares (lo cual significa conseguir 12 senadores) y una votación en segundo lugar en otra provincia poco poblada (lo cual significa conseguir un senador).

En el total de esas circunscripciones habita un 32,5 % de la población, por lo que puede estimarse que es posible conseguir una mayoría de senadores electos con una cifra situada en torno al 16 % del total de los votos emitidos en toda España. Así, en 1977 UCD obtuvo alrededor de un tercio de los votos y consiguió una mayoría absoluta de 106 senadores electos.

Tabla 5. Votos, escaños y desviación electoral

	1977			1979			1982			1986			1989		
	% vot.	% esc.	DE	% vot.	% esc.	DE	% vot.	% esc.	DE	% vot.	% esc.	DE	% vot.	% esc.	DE
UCD	34,6	47,4	+37	35	48	+37	7,1	3,4	-53	-	-	-	-	-	-
CDS	-	-	-	-	-	-	2,9	0,6	-79	9,3	5,4	-42	7,9	3,7	-53
PSOE	29,3	33,7	+15	30,5	34,6	+13	48,4	57,7	+19	44,4	52,6	+18	39,5	50,3	+27
PCE/IU	9,4	5,7	-39	10,7	6,6	-38	4,1	1,1	-73	4,7	2	-57	9	5,1	-43
AP/PP	8,3	4,6	-45	6	2,6	-57	26,2	30	+15	26,1	30	+15	25,8	30,3	+17
PSP	4,5	1,7	-63	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PDC/CIU	2,8	3,1	+19	2,7	2,3	-12	3,7	3,7	0	5	5,1	+2	5	5,1	+2
PNV	1,1	2,3	+35	1,6	2	+25	1,9	2,3	+21	1,5	1,7	+13	1,2	1,4	+17
FDC	1,4	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UCDCC	0,9	0,6	-33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ERC	0,8	0,3	-62	0,7	0,3	-57	0,7	0,3	-57	0,4	0	-100	0,4	0	-100
ASD	0,7	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UN/FN	0,4	0	-100	2,1	0,3	-86	0,5	0	-100	-	-	-	-	-	-
RS	0,4	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EE	0,3	0,3	0	0,5	0,3	-40	0,5	0,3	-40	0,5	0,6	+20	0,5	0,6	+20
PAR	0,2	0,3	+50	0,2	0,3	+50	-	-	-	0,4	0,3	-25	0,4	0,3	-25
PSA/PA	-	-	-	1,8	1,4	-22	0,4	0	-100	0,5	0	-100	1	0,6	-40
HB	-	-	-	1	0,9	-10	1	0,6	-40	1,1	1,4	+27	1,1	1,1	0
PTE	-	-	-	1,1	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSOE-H	-	-	-	0,7	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AT/ORT	-	-	-	0,7	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CUP/MC	-	-	-	0,5	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UPC/AC	-	-	-	0,3	0,3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BNPG	-	-	-	0,3	0	-100	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UPN	-	-	-	0,2	0,3	+50	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PST	-	-	-	-	-	-	0,5	0	-100	0,4	0	-100	0,4	0	-100
MUC-PTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,1	0	-100	0,4	0	-100
PRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	-100	-	-	-
CG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	0,3	-25	-	-	-
AIC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0
UV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,3	0	0,7	0,6	-14
RM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,1	0	-100
LV-LV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8	0	-100
EA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,6	-14
LVE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0	-100
PCPE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0	-100

% vot.: porcentaje de votos. % esc: porcentaje de escaños. DE: Desviación electoral. Se entiende por desviación electoral la proporción de incremento o decremento de escaños con respecto a los votos; DE = (% escaños/ % votos). 100-100. Se incluyen los partidos y elecciones que, aun no habiendo obtenido ningún diputado, consiguieron un porcentaje de votos superior al 0,29 % (que equivaldría a un diputado en un sistema proporcional puro), así como todos los que han obtenido algún diputado, aun con un porcentaje de votos inferior a aquél.

Tabla 6. Desviación electoral

	1977	1979	1982	1986	1989
<i>Candidaturas con sobrerrepresentación parlamentaria</i>					
UCD	+ 37	+ 37	- 53		
PSOE	+ 15	+ 13	+ 19	+ 18	+ 27
PNV	+ 35	+ 25	+ 21	+ 13	+ 17
UPN		+ 50			
PAR	+ 50	+ 50		-25	-25
PDC/CiU	+ 19	-12	0	+ 2	+ 2
<i>Candidaturas con subrepresentación parlamentaria</i>					
UPC		0			
AIC				0	0
ÜV				0	-14
HB		-10	-40	+ 27	0
AP/CD/CP/PP	-45	-57	+ 15	+ 15	+ 17
CG				-25	
EE	0	-40	-40	+ 20	+ 20
EA					-14
UCDCC	-33				
PCE/IU	-39	-38	-73	-57	-43
CDS			-79	-42	-53
PSP	-63				
ERC	-62	-57	-57	-100	-100
PSA/PA		-22	-100	-100	-40
UN/FN	-100	-86	-100		
<i>Candidaturas sin representación parlamentaria</i>					
UG		-100			
BEAN		-100			
BNPG		-100			
RS	-100				
PST			-100	-100	-100
MC		-100			
ORT		-100			
PSOE-H		-100			
ASD	-100				
PRD				-100	
PTE		-100			
MUC-PTE				-100	-100
FDC	-100				
RM					-100
LV-LV					-100
LVE					-100
PCPE					-100

Tabla 7. Lista de siglas

AIC:	Agrupaciones Independientes de Canarias
AP:	Alianza Popular
ASD:	Asociación Social-Demócrata
AT:	Agrupación de Trabajadores
BNPG:	Bloque Nacional Popular Galego
CD:	Coalición Democrática
CG:	Coalición Galega
CiU:	Convergencia i Unió
CP:	Coalición Popular
CUP:	Candidatura de Unidad Popular
EA:	Eusko Alkartasuna
EE:	Euskadiko Eskerra
ERC:	Esquerra Republicana de Catalunya
FDC:	Federación Demócrata-Cristiana
FN:	Frente Nacional
HB:	Herri Batasuna
IU:	Izquierda Unida
LVE:	Los Verdes Ecologistas
LV-LV:	Los Verdes-Lista Verde
MC:	Movimiento Comunista
MUC:	Mesa para la Unidad de los Comunistas
ORT:	Organización Revolucionaria de Trabajadores
PA:	Partido Andalucista
PAR:	Partido Aragonés Regionalista
PCE:	Partido Comunista de España
PCPE:	Partido Comunista de los Pueblos de España
PDC:	Pacte Democràtic per Catalunya
PNV:	Partido Nacionalista Vasco
PP:	Partido Popular
PRD:	Partido Reformista Democrático
PSA:	Partido Socialista Andaluz
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español
PSOE-H:	Partido Socialista Obrero Español-sector Histórico
PSP:	Partido Socialista Popular
PST:	Partido Socialista de los Trabajadores
PTE:	Partido del Trabajo de España (1977-79)
PTE:	Partido de los Trabajadores de España (1986-)
RM:	Ruiz-Mateos
RS:	Reforma Social
UCD:	Unión de Centro Democrático
UCDCC:	Unió del Centre i la Democracia-Cristiana de Catalunya
UN:	Unión Nacional
UPC:	Unión del Pueblo Canario
UPN:	Unión del Pueblo Navarro
UV:	Unió Valenciana

INCENTIVOS A LA MODERACIÓN

Como puede observarse en la tabla 6, el segundo partido más beneficiado por el sistema electoral de la transición fue el PSOE, seguido por algunos partidos nacionalistas y regionalistas conservadores. No es de extrañar, por ello, que los pactos constitucionales, contruidos en torno a UCD y PSOE, convirtieran ese sistema en definitivo.

De este modo, tras la crisis de UCD, el PSOE ha podido obtener mayorías parlamentarias absolutas relativamente amplias con una minoría de los votos: 202 diputados y 134 senadores con el 48,4 % de los votos en 1982, 184 diputados y 124 senadores con el 44,4 % de los votos en 1986 y 176 diputados y 108 senadores con el 39,5 % de los votos en 1989 (según los resultados oficiales provisionales).

La desaparición de UCD ha producido algunos cambios entre los perjudicados y beneficiarios de la desviación electoral, especialmente en el sentido de favorecer al segundo partido en número de votos, el conservador CP-PP. Pero, a grandes rasgos, en el período posconstitucional han continuado desarrollándose algunas de las tendencias ya apuntadas en la transición. Primero, el perjuicio a la extrema derecha (Frente Nacional, Ruiz-Mateos) y a pequeños partidos centristas (Partido Reformista Democrático, Centro Democrático y Social), competidores del primer partido de la derecha (CP-PP). Segundo, el perjuicio a los comunistas y la extrema izquierda (PCE-IU, Mesa para la Unidad de los Comunistas-Partido de los Trabajadores de España, Partido Comunista de los Pueblos de España, varias candidaturas verdes), competidores del primer partido de la izquierda (PSOE). Tercero, el perjuicio a los nacionalistas radicales (Esquerra Republicana, Eusko Alkartasuna, Partido Andalucista) y el beneficio a los nacionalismos y regionalismos conservadores (sobre todo PNV).

El sistema de partidos, la composición de las Cortes y las decisiones políticas tomadas sobre una base representativa han quedado así marcados por un tono general de moderación.

8. JA SOC AQUÍ

Tras la celebración de las primeras elecciones generales, el presidente del Gobierno Adolfo Suárez intervino en un nuevo juego cooperativo que condujo al retorno de Josep Tarradellas a Cataluña como presidente de la Generalidad. Mediante la aceptación parcial de las aspiraciones de Tarradellas, Suárez incumplió de nuevo algunas de las contrapartidas que había ofrecido a los continuistas al aprobar la Ley para la reforma política y disminuyó las limitaciones de su proyecto inicial de democracia.

Hasta el 15 de junio de 1977, Adolfo Suárez había confiado en una victoria del partido gubernamental UCD en Cataluña, como en el conjunto de España. De acuerdo con ello, el Gobierno había aprobado en febrero, como parte de su proyecto de reforma política, una fórmula regional con dos piezas. La primera era un régimen especial de descentralización administrativa, basado en una Mancomunidad de servicios de las cuatro Diputaciones provinciales catalanas. La segunda, prevista para entrar en vigor después de las elecciones, era la formación de un Consejo General de Cataluña con una mezcla de legitimidades: la de los diputados y senadores electos, y la de los representantes de las Diputaciones provinciales, no electos democráticamente sino designados en el marco de la legalidad franquista.

Paralelamente, Josep Tarradellas, exiliado en la localidad francesa de Saint Martin-le-Beau, mantenía simbólicamente la continuidad de la legitimidad republicana de los años treinta como presidente de la Generalidad de Cataluña. Tarradellas había ocupado, entre otros cargos, el de primer consejero del Gobierno autónomo

de la Generalidad tras el estallido de la guerra civil en 1936, puesto desde el que organizó las industrias de guerra y contribuyó a legalizar las colectivizaciones anarcosindicalistas. Desde 1954 había repetido una y otra vez que no volvería a Cataluña si no era reconocido como presidente de la Generalidad, propósito que, como amante de los símbolos, a menudo sintetizaba en la imagen de que quería ser saludado militarmente por los mozos de escuadra al llegar al palacio de la plaza de San Jaime de Barcelona.

En el mes de mayo de 1977, poco antes de las elecciones, Tarradellas llegó a un acuerdo con las fuerzas políticas de la oposición antifranquista en Cataluña, reunidas en el Consejo de Fuerzas Políticas y la Asamblea de Cataluña, para reivindicar conjuntamente el programa rupturista de restablecimiento del Estatuto de autonomía de 1932, previendo que, a su retorno, se pondría al frente de un Gobierno autónomo provisional.

Los resultados electorales en Cataluña no fueron los esperados por Suárez, ya que, si bien la UCD alcanzó la mayor representación en el conjunto de España, en Cataluña los socialistas quedaron en primer lugar, seguidos por los comunistas, y los partidos autonomistas obtuvieron globalmente una amplia mayoría. La fórmula reformista prevista por el Gobierno se encontró, pues, con una oposición electoralmente mayoritaria. El Gobierno tampoco podía tratar ya de imponerla mediante un pacto con la coalición nacionalista encabezada por Jordi Pujol, vía que había sido defendida por los gobernadores civiles de Barcelona Rodolfo Martín Villa y Salvador Sánchez Terán, dados los resultados electorales relativamente modestos obtenidos por los nacionalistas.

Por ello se plantearon inmediatamente dos juegos de interacción.

Uno fue el juego entre Suárez y los-socialistas catalanes, encabezados por Joan Revenios, los cuales aspiraban a conseguir los objetivos rupturistas -concretamente, el restablecimiento del Estatuto de autonomía— que, como hemos visto en otro capítulo, la oposición no había alcanzado en su juego preelectoral con Suárez. Este, sin embargo, que se consideraba legitimado por su victoria electoral en el conjunto de España, se mantuvo en su misma estrategia dominante de imponer la reforma -es decir, la descentra-

lización administrativa regional y el Consejo general-, por lo que no hubo acuerdo ni posibilidad de cooperación.

El otro juego se planteó entre Adolfo Suárez y Josep Tarradellas. Desde noviembre de 1976, había habido entre ambos una vía de comunicación, abierta inicialmente por el financiero catalán Manuel Ortínez y el vicepresidente del Gobierno Alfonso Osorio. Poco antes de las elecciones, Ortínez había recomendado al Gobierno que entrara en negociaciones con Suárez, dado que, en su previsión, «es difícil que la opción de la Unión del Centro tenga éxito [en Cataluña] (...); y si resulta una mayoría de elegidos netamente partidaria del reconocimiento de estos hechos [el principio de autonomía y la Generalidad], entonces la reunión de la mayoría de elegidos presidida por Tarradellas podría resultar explosiva». Sin embargo, Suárez no había creído necesario entablar negociaciones preelectorales ni establecer ningún acuerdo con Tarradellas, del mismo modo que tampoco lo había hecho con el conjunto de la oposición.

En la nueva situación creada por los resultados electorales, podemos definir las opciones de cada uno de los dos jugadores de este juego del siguiente modo:

Para Suárez, que, como hemos dicho, descartaba asumir el programa rupturista de la oposición, las opciones eran: o bien mantenerse en su programa reformista de constitución de un Consejo general de Cataluña con participación de los representantes de las Diputaciones franquistas (posición a la que llamaremos r), o bien aceptar la legitimidad simbólica de Josep Tarradellas y su retorno a Cataluña como presidente de la Generalidad, pero sin restablecimiento del Estatuto de autonomía (posición a la que llamaremos G).

Tarradellas, por su parte, podía elegir entre seguir reivindicando el restablecimiento del Estatuto de autonomía de 1932 y su retorno al frente de un Gobierno autónomo provisional (posición a la que llamaremos a) y aceptar la reforma de Suárez, es decir las condiciones generales de mantenimiento de la monarquía y la unidad de España más las específicas de una descentralización administrativa regional (opción a la que llamaremos d).

Parece claro que Suárez daba prioridad al rechazo del Estatuto y a la imposición de su programa de descentralización administrativa. Al mismo tiempo, podía prever que toda concesión a Tarradellas,

heredero de la legitimidad republicana, provocaría una nueva reacción adversa de los franquistas, aunque también podía estimar que éstos habrían sido debilitados por los malos resultados electorales obtenidos por AP y confiar una vez más en la eficacia sobre ellos de los resortes coactivos a su disposición.

Tarradellas, a su vez, estaba obsesionado con su retorno y mostraba cierta impaciencia, tanto por haber vivido un prolongado exilio como por su edad casi octogenaria, y por ello daba prioridad al reconocimiento de su legitimidad simbólica como presidente de la Generalidad. Sabía, además, que una renuncia al restablecimiento del Estatuto y la aceptación de una fórmula de descentralización administrativa le produciría un conflicto con los socialistas y demás partidos autonomistas catalanes que en principio le apoyaban, aunque también podía calcular que en tal caso quizá podría aplacar a éstos apoyándose en su carisma y en su estilo personalista y autoritario de decidir.

El cálculo de Tarradellas sobre la relación de fuerzas que podría determinar una decisión parece que había sido interpretado con bastante sagacidad por un enviado de Suárez que le había visitado en el exilio, el coronel de los servicios de información del Alto Estado Mayor Andrés Casinello. En palabras de éste: «El Rey se afirma ante él [Tarradellas] como una realidad perdurable y el Ejército como una necesidad de entendimiento pacífico, pero los que van a verle apareciendo como sus seguidores [los partidos de la oposición] no. Puede que sea la razón por la que busca ser de verdad presidente de la Generalidad en Barcelona sin más poderes que los que tiene Samaranch [presidente de la Diputación provincial de Barcelona] y con los mozos de escuadra como una forma de hacer sensible su posible poder moral.»

De acuerdo con todo ello, cabe interpretar del siguiente modo las ordenaciones de preferencias de los -dos jugadores.

Suárez daba prioridad, en orden lexicográfico, a la aceptación por Tarradellas de las condiciones generales de la reforma y de la fórmula concreta de una descentralización administrativa, mejor sin tener que aceptar ni tan siquiera su legitimidad simbólica como presidente de la Generalidad. Prefería, pues, en primer lugar, mantenerse en su propuesta de formación de un Consejo general de Cataluña con inclusión de diputados provinciales franquistas y que

Tarradellas renunciara al restablecimiento del Estatuto y aceptara la monarquía, la unidad de España y una descentralización administrativa; en segundo lugar, el reconocimiento de la legitimidad simbólica de Tarradellas a cambio de que éste aceptara integrarse en la fórmula de descentralización administrativa; en tercer lugar, persistir en la propuesta del Consejo General mientras Tarradellas permanecía fiel a sus principios y al pacto con los partidos autonomistas, lo cual implicaba una confrontación entre el Gobierno electoralmente minoritario en Cataluña y los representantes de una gran mayoría de la opinión; y, en último lugar, reconocer la legitimidad de Tarradellas como presidente de la Generalidad mientras éste se mantenía en su posición rupturista de reivindicación del Estatuto y presidía, de acuerdo con los partidos, un Gobierno autónomo provisional.

Por su parte, Tarradellas daba prioridad al reconocimiento de su legitimidad simbólica, mejor sin tener que renunciar al restablecimiento del Estatuto de autonomía y a la formación de un Gobierno autónomo provisional. Prefería, pues, en primer lugar, volver a Cataluña como presidente de un Gobierno provisional de la Generalidad con el Estatuto de autonomía restablecido (es decir, la última preferencia de Suárez); en segundo lugar, ser reconocido simbólicamente por el Gobierno de Suárez como presidente de la Generalidad, aunque fuera en un marco de aceptación de la reforma y de mera descentralización administrativa; en tercer lugar, permanecer en el acuerdo rupturista con los partidos autonomistas reivindicando la legitimidad republicana y estatutaria mientras Suárez persistía en su propuesta reformista, lo cual significaba la confrontación con el Gobierno; y, por último, la renuncia a su legitimidad como presidente de la Generalidad y la aceptación de las condiciones de la reforma, incluida la fórmula de una descentralización administrativa (es decir, la primera preferencia de Suárez).

Podemos esquematizar estas ordenaciones de preferencias del siguiente modo:

Preferencias de Suárez:			Preferencias de Tarradellas:		
Suárez	Tarradellas	Valor ordinal	Suárez	Tarradellas	Valor ordinal
r	d	4	G	a	4
G	d	3	G	d	3
r	a	2	r	a	2
G	a	1	r	d	1

r: Consejo general con legitimidades electoral y franquista; G: Reconocimiento del presidente de la Generalidad; a: Estatuto de autonomía; d: Descentralización administrativa

Como puede observarse, el esquema es idéntico al expuesto en el juego entre Adolfo Suárez y Santiago Carrillo en un capítulo anterior, por lo que obtenemos un nuevo Dilema del prisionero.

		Tarradellas	
		a	d
Suárez	r	2, 2	1, 4
	G	4, 1	3, 3

En este juego, como ya sabemos, cada jugador tiene una estrategia dominante que le proporciona mejores resultados en cualquier hipótesis de comportamiento del otro jugador. En este caso, la estrategia dominante de Suárez es r, mantenerse en la propuesta reformista del Consejo general, y la estrategia dominante de Tarradellas es a, persistir en la reivindicación rupturista del Estatuto de autonomía. De este modo se obtiene un resultado, situado en la casilla superior izquierda, cuyos valores son 2, 2. Es un equilibrio estable, pero ineficiente, ya que ambos jugadores estarían mejor en la casilla inferior derecha, cuyos valores son 3, 3. Por ello, mediante una cooperación entre los dos que incluya medios para asegurar el cumplimiento del acuerdo por las dos partes, puede alcanzarse un nuevo y mejor resultado. En éste Suárez renuncia al Consejo general y acepta la legitimidad simbólica de Tarradellas como presidente de la Generalidad y Tarradellas renuncia al restablecimiento del Estatuto y acepta presidir una fórmula de descentralización administrativa.

Esto es exactamente lo que ocurrió.

Inmediatamente después de las elecciones del 15 de junio de 1977, los socialistas catalanes Joan Reventós, Josep M. Triginer y Eduardo Martín Toval se entrevistaron en Madrid con el rey Juan Carlos y el presidente del Gobierno Adolfo Suárez para reiterar, con el apoyo electoral obtenido, las reivindicaciones autonomistas, pero no obtuvieron ni un inicio de negociación. El día 25 se constituyó en «l palacio del antiguo Parlamento de Cataluña la Asamblea de parlamentarios recién elegidos, la cual solicitó formal y públicamente a Josep Tarradellas que aceptara la presidencia de la misma con objeto de funcionar como un Parlamento provisional en la perspectiva del restablecimiento de las instituciones autonómicas.

Sin embargo, el día 16 de junio a las 9 de la mañana Tarradellas ya había telefonado a Carlos Sentís, cabeza de lista por Barcelona de UCD y diputado recién elegido, para sugerirle que tomara la iniciativa de hacer de intermediario entre Suárez y él, cosa que Sentís realmente hizo. Tarradellas dijo, en unas significativas declaraciones a un corresponsal de prensa: «Es verdad que durante todo el exilio he ido diciendo que no volvería a Cataluña si no era como presidente de la Generalidad. Pero tal como van las cosas ahora, tal como habrían de ir y ante el planteamiento urgente, he decidido reconsiderar mi posición. Esto quiere decir que estoy dispuesto a volver rápidamente a nuestro país.» El día 23 de junio, una delegación de los socialistas catalanes se entrevistó en París con Tarradellas y, según la versión de éste, «me informaron de sus gestiones y me dijeron sin ambages que en Madrid había grandes dificultades. Como consecuencia de ello, Reventós me indicó que me tocaba a mí negociar ahora en Madrid». El hecho es que Tarradellas rechazó la presidencia de la Asamblea de parlamentarios y, dos días después de la reunión de ésta, sin que los socialistas ni los demás partidos autonomistas catalanes lo supieran por anticipado, voló a Madrid en un avión particular, acompañado por Manuel Ortínez y Carlos Sentís, para entrevistarse con el rey Juan Carlos y el presidente Suárez.

En la primera entrevista con el presidente del Gobierno, éste reiteró sus condiciones de acatamiento público al rey y a la unidad de España y de manifestación de respeto al Ejército, pero no quiso reconocer a Tarradellas como presidente de la Generalidad, por lo que no hubo acuerdo. El rey Juan Carlos aplazó la audiencia pre-

vista para el día siguiente con objeto de asistir a unas maniobras militares en Segovia en las que intentó calmar los ánimos de los mandos militares. El capitán general de Cataluña, Francisco Coloma Gallegos, por ejemplo, protestó porque el rey aceptara entrevistarse con «un rojo y un vencido». Finalmente, tuvo lugar la entrevista con asistencia de Tarradellas, Sentís, el rey Juan Carlos y el general Alfonso Armada. De allí surgió la base del acuerdo que Tarradellas estableció al día siguiente en una nueva entrevista con Suárez y el ministro de la Gobernación Rodolfo Martín Villa.

En las semanas posteriores no se hizo más que concretar la fórmula de descentralización administrativa en que se integraría Tarradellas y confirmar la disolución del acuerdo que éste había suscrito con los partidos catalanes de la oposición para reivindicar el Estatuto de autonomía. Así, la Asamblea de parlamentarios designó una Comisión Negociadora, rechazó la propuesta gubernamental de una Mancomunidad de Diputaciones y presentó, en forma de dictamen jurídico, una contrapropuesta para un rápido restablecimiento de la Generalidad con un Gobierno provisional que respondiera únicamente a la legitimidad electoral y- que incluyera el funcionamiento de la propia Asamblea como Parlamento autónomo provisional. Trató de reanudar el diálogo con el Gobierno a través de Martín Villa, pero éste les explicó que su acuerdo con Tarradellas era una mancomunidad provincial y «pónganle el nombre que ustedes quieran».

Tarradellas, por su parte, sometió a su iniciativa y control a la Comisión Negociadora de los parlamentarios, erigiéndose como «voz única» de Cataluña en las negociaciones con el Gobierno. El 30 de agosto destituyó al senador Josep Benet como miembro de aquella Comisión, a lo que los socialistas respondieron cinco días más tarde expulsando del PSC al jurista Josep Lluís Sureda por haber participado en las negociaciones con el Gobierno como asesor de Tarradellas. Pero, mientras Sureda continuó ejerciendo su tarea de asesor de Tarradellas, la Comisión Negociadora de la Asamblea de parlamentarios suspendió indefinidamente su actividad. Como Tarradellas escribió después, «los parlamentarios catalanes tienen que ir a remolque de mi acción».

Finalmente, el Gobierno aprobó el 29 de septiembre un decreto por el que se restablecía simbólica y provisionalmente la Generali-

dad de Cataluña, aunque sin atribuirle expresamente competencias de ningún tipo, mientras se aplazaba la eventual aprobación de un Estatuto de autonomía sometiéndola a lo que estableciera la futura Constitución. De hecho, ni tan siquiera se creó una Mancomunidad de Diputaciones, sino que se atribuyó a la Generalidad la tarea de coordinar las funciones de las Diputaciones en lo que fuera de ámbito catalán, pero sin que las cuatro instituciones provinciales perdieran su personalidad jurídica; un representante de cada una de ellas debería formar parte del Consejo ejecutivo de la Generalidad; y Tarradellas fue nombrado presidente de la Diputación provincial de Barcelona. Diecinueve días más tarde, otro decreto le nombró además presidente de la Generalidad, pero sin poderes ejecutivos, sino sólo representativos.

De acuerdo con lo que él había comprendido que eran las condiciones del pacto, Tarradellas, tras su retorno a Cataluña, nombró un Consejo ejecutivo «de unidad» con participación conjunta de los partidos autonomistas y UCD y disolvió la Asamblea de parlamentarios.

Los partidos autonomistas adaptaron más pronto o más tarde sus preferencias al resultado de la negociación entre Suárez y Tarradellas, dado que la que ellos habían tratado de desarrollar con el Gobierno no había ni tan sólo conseguido arrancar. Pese a los entorpecimientos y aplazamientos que Tarradellas provocó, consiguieron elaborar un proyecto de Estatuto de autonomía en el marco de la Constitución de 1978, el cual fue aprobado por las Cortes dos años después del restablecimiento simbólico de la Generalidad. De este modo, es decir por un camino distinto y más lento del previsto, acabaron consiguiendo el objetivo genérico de la reivindicación rupturista que no consiguieron en 1976-1977.

A pesar de todo lo dicho, habría sido posible que Tarradellas hubiera incumplido su acuerdo con Suárez y el rey. Por ejemplo, al llegar al balcón de la plaza de San Jaime de Barcelona, habría podido proclamar la República catalana dentro del Estado federal español, como habían hecho los presidentes de la Generalidad republicana de los años treinta y miembros entonces de su mismo partido Esquerra Republicana (ERC), Francesc Macià en 1931 y Lluís Companys en 1934, y como Heribert Barrera, líder de ERC, había propuesto públicamente antes de las elecciones del 15 de junio con la anuencia inicial del socialista Joan Reventós. Tarradellas

habría podido tomar también alguna otra medida quizá menos radical pero igualmente rupturista.

Pero, para evitar cualquier incumplimiento de las condiciones pactadas, el Gobierno aplazó hasta el último momento el nombramiento de Tarradellas como presidente de la Generalidad, y éste tuvo que viajar de nuevo a Madrid y, a lo largo de tres días, entrevistarse con el rey Juan Carlos, el presidente Suárez, el vicepresidente Gutiérrez Mellado y varios ministros como camino para retornar a Cataluña. Al llegar al palacio de la Generalidad fue saludado militarmente por los mozos de la escuadra y, ya en el balcón, pronunció su famoso grito «Ja sóc aquí».

Suárez le dio posesión del cargo al mediodía siguiente. Pero unas horas antes, esa misma mañana, Tarradellas consiguió que le recibiera el capitán general Coloma Gallegos, tras pedírselo tres veces. Según Tarradellas, «la conversación con Coloma Gallegos fue fría, quizá incluso tensa (...) y le pedí que reconsiderara su actitud porque desde luego que yo deseaba estar, como había sido siempre mi norma, en buenas relaciones con el Ejército».

El resultado del juego entre Suárez y Tarradellas fue, por tanto, un compromiso mutuamente beneficioso, en el que, sin embargo, ninguna de las partes alcanzó su primera preferencia. Esto lo distingue, por ejemplo, de los éxitos de Suárez en su juego con los franquistas en la primera fase de la transición. Los centenares de miles de personas que se manifestaron en la calle el 11 de septiembre o fueron a recibir a Tarradellas el 23 de octubre expresaron en cierto modo el sentimiento de esa ambivalencia. Por un lado, la euforia por la proximidad o la consecución de un acto de ruptura, aunque fuera simbólica, de la legitimidad y la legalidad franquistas, que no se había dado ni en el pacto de Suárez con los franquistas para aprobar la Ley para la reforma política, ni en el referéndum de diciembre de 1976, ni en las frustradas negociaciones preelectorales del Gobierno con la oposición democrática, ni en ninguna de las medidas de reforma adoptadas por Suárez con posterioridad. Por otro lado, la percepción de que no se obtenían los objetivos perseguidos por los partidos autonomistas que habían triunfado electoralmente en Cataluña el 15 de junio y, como consecuencia de ello, la reiteración casi monocorde del grito «Volem l'Estatut!».

Obsérvese que, de acuerdo con los esquemas presentados, el

juego entre Suárez y Tarradellas habría producido un resultado distinto si hubiera ocurrido alguna de estas tres cosas:

Primera, que Suárez hubiera tenido una ordenación de preferencias distinta de la que hemos supuesto, con permuta de orden entre la segunda y la tercera. Es decir, que hubiera preferido la confrontación con Tarradellas y los partidos autonomistas al reconocimiento de la legitimidad simbólica de Tarradellas en un marco de descentralización administrativa. Esto habría requerido que Suárez hubiera tenido una alternativa en que apoyar su proyecto reformista, pero, como hemos dicho, ni los modestos resultados electorales de UCD en Cataluña ni los de una posible alternativa de recambio, la coalición nacionalista de Jordi Pujol, le permitían contar con ella.

Segunda, que Tarradellas hubiera tenido asimismo una ordenación de preferencias distinta de la que hemos supuesto, con permuta de orden entre la segunda y la tercera. Es decir, que hubiera preferido permanecer en confrontación con el Gobierno reivindicando el Estatuto de autonomía a aceptar una presidencia simbólica de la Generalidad en un marco de descentralización administrativa. Para ello habría tenido que poder confiar en mayor medida en la capacidad de los partidos autonomistas de la oposición de lograr la autonomía en su juego con Suárez (lo cual no era nada probable, de acuerdo con los esquemas antes presentados); o bien sentirse con salud y fuerzas para resistir una prórroga posiblemente larga de su condición de exiliado hasta que la situación cambiara de un modo más favorable a sus intereses; o ambas cosas a la vez.

Lo específico del juego de Josep Tarradellas puede comprenderse también a la luz de lo ocurrido con otros personajes que se hallaban inicialmente en situaciones muy parecidas a la suya. Así, por ejemplo, el presidente del Gobierno vasco en el exilio, José María de Leizaola, que contaba desde hacía años con el apoyo institucionalizado de los partidos electoralmente vencedores en Euskadi en 1977, el PNV y el PSOE, volvió a su país como un simple turista. Por su parte, el presidente de la República española en el exilio, José Maldonado, ni tan siquiera tuvo la oportunidad de plantearse los términos de un juego de interacción con el Gobierno de Suárez o con el rey. Estas y otras comparaciones que podrían hacerse per-

miten comprender la importancia de los comportamientos estratégicos en el desenlace de situaciones que no están predeterminadas por la posición inicial que ocupa cada jugador.

Tercera, que, aun con las ordenaciones de preferencias que hemos supuesto en nuestro esquema, no hubiera habido cooperación. Es decir, que cada jugador hubiera permanecido en su estrategia dominante y se hubiera mantenido el equilibrio estable representado por la casilla superior izquierda, cuyos valores son 2, 2. Esto estuvo a punto de ocurrir tras la primera entrevista de Tarradellas con Suárez en el palacio de la Moncloa; según cuenta el primero, «cuando [a la salida] subí al coche con Carlos Sentís, le dije que todo iba muy mal y que regresaríamos a París al cabo de dos días». Tarradellas pensó haberse equivocado y haber echado por la borda toda su trayectoria de exilio testimonial, sobre todo cuando, al cabo de unas horas, se le comunicó que había sido suspendida la audiencia previamente concertada con el rey Juan Carlos. Este, en efecto, pudo haberse mostrado más sensible a las presiones militares y no haberle convocado de nuevo.

En tales hipótesis, el protagonismo habría vuelto al juego entre Suárez y los partidos autonomistas, cuyas posiciones producían relaciones de conflicto y no de cooperación, como hemos visto, de modo que la dinámica política de Cataluña probablemente se habría aproximado más a la que se creó en el País Vasco tras la derrota electoral de UCD en esa comunidad.

9. EL CONSENSO NOCTURNO

Intercambio de votos significa que varios votantes dejan de votar según sus preferencias sinceras y votan estratégica y coordinadamente, de modo que, mientras cada uno renuncia a obtener satisfacción en alguno de los temas sometidos a votación, la obtiene en otro.

En la realidad de las votaciones, no sólo ocurre que no todos los votantes tienen las mismas preferencias en un mismo tema, como es obvio, ya que, por ejemplo, con respecto a la forma de gobierno uno prefiere la monarquía y otro la república, sino que cada votante puede tener distinta intensidad de preferencias en distintos temas. Así, un votante es más reacio a dejar de votar sinceramente en aquellos temas que considera que definen prioritariamente su identidad, mientras acepta más fácilmente una votación estratégica o sofisticada en otros temas en los que tiene menor interés.

El intercambio de votos es, pues, más factible cuando los votantes tienen preferencias intensas en distintos temas; o, dicho de otro modo, cuando definen sus señas de identidad en torno a diversas cuestiones políticas. Si, por ejemplo, todos los partidos de un parlamento están definidos principalmente por sus posiciones encontradas en torno a las cuestiones militar, religiosa y monárquica y son menos beligerantes en los temas económico-sociales, difícilmente podrá haber intercambio de votos. Si, en cambio, un partido define principalmente sus señas de identidad, pongamos por caso en torno a la cuestión religiosa, otro en torno a la política económico-social y otro en torno a la distribución territorial del poder, es más probable que cada uno adopte posiciones sofisticadas o insinceras en los te-

mas que no le son prioritarios a cambio de una actitud correspondiente de los demás partidos en las cuestiones que le interesan especialmente. Esta podría ser, a grandes rasgos, una de las diferencias básicas entre los procesos constituyentes que tuvieron lugar en España en el siglo XIX y principios del XX y el que tuvo lugar en 1977-1978.

Nótese que lo dicho no significa que los partidos tengan que adoptar actitudes más moderadas en la segunda situación que en la primera. En una situación con variedad de temas prioritarios, en la que un partido da más importancia, por ejemplo, a la cuestión religiosa, otro a la cuestión económico-social y otro a la cuestión territorial o nacional, la posición de un partido en torno a la cuestión económico-social puede ser tan extrema como en una situación en la que todos los partidos coinciden en definirse prioritariamente en torno a esta cuestión. Lo que ocurre es que, si todos los partidos definen sus principales señas de identidad en un eje mercado-planificación, los intercambios de votos son más difíciles que si un partido define sus principales señas de identidad en este mismo eje y adopta por ejemplo una extrema posición planificadora, mientras los demás partidos están menos preocupados por esta cuestión y prefieren fijar posiciones intensas, y tal vez también extremas, en un eje confesionalidad-laicismo o en uno centralización-descentralización. Caben, pues, intercambios de votos entre un partido extremadamente confesional, otro extremadamente planificador y otro extremadamente anticentralista si a cada uno de ellos le importa relativamente poco el tema que define prioritariamente a los demás.

En algunos casos la utilidad total resultante de un intercambio de votos estratégicos es mayor que la obtenida con votaciones sinceras de todos los votantes, pero en otros casos —como ocurrió verosímilmente en la elaboración de la Constitución española actualmente en vigor, según veremos a continuación— la utilidad total obtenida con intercambio de votos es menor.

El consenso constitucional de 1978 fue, pues, un intercambio de votos estratégicos entre los partidos por el que se consiguió seguramente menos satisfacción total pero más repartida. Esta fue de hecho la principal idea expresada, con unas u otras palabras, por los dirigentes de todos los partidos que aceptaron la Constitución y el principal argumento para su aceptación: nadie está totalmente satis-

fecho ni totalmente insatisfecho con ella; todos han renunciado a imponer un «trágala» a los demás; nadie se identifica del todo con el texto constitucional pero nadie lo encuentra totalmente inaceptable; nadie ha conseguido hacérselo completamente a medida pero todos podrían gobernar con él.

JUGADAS DE POKER

La Ley para la reforma política no preveía con claridad la apertura de un proceso constituyente tras la celebración de las primeras elecciones generales, ya que también habría cabido, por ejemplo, una reforma parcial de las leyes fundamentales del franquismo. Pero los resultados de las elecciones de junio de 1977 fueron menos favorables de lo esperado para UCD, que no alcanzó la mayoría absoluta, y ésta se encontró con dificultades para imponer un proyecto en solitario. Por otra parte, y como ya hemos dicho anteriormente, el propio cumplimiento del programa de reforma política en torno al cual se definía la posición específica del Gobierno de Adolfo Suárez le había hecho perder cohesión e identidad y ello le empujaba también a pactar con otros partidos, de un lado o de otro.

En julio de 1977, en las Cortes electas se encontraban, pues, diversas posiciones no mayoritarias con respecto a la cuestión constitucional.

AP, presidida por Manuel Fraga, habría preferido la elaboración de varias leyes fundamentales en materia de organización de las instituciones, de modo que se prolongara la pervivencia de algunas leyes fundamentales del franquismo. Pero, a la vista de la inviabilidad de ese deseo por su posición muy minoritaria en las Cortes, defendió el acuerdo con UCD para la elaboración de un texto constitucional breve, limitado al aspecto organizativo y sin mención expresa de derechos y libertades, llamado también por su líder «Constitución flexible a la anglosajona».

Por su parte, UCD había pensado asimismo en una Constitución breve, limitada a la organización de las instituciones y sin mención de derechos y libertades. Concretamente, quería proponer su discusión a partir de un anteproyecto del Gobierno que, de he-

cho, había sido ya preparado por una comisión presidida por el ministro de Justicia Landelino Lavilla.

Finalmente, todos los grupos procedentes de la oposición democrática, socialistas del PSOE y del PSP, comunistas del PCE-PSUC, nacionalistas catalanes de CDC y republicanos de ERC, y nacionalistas vascos del PNV y radicales de EE, querían realizar el ya viejo programa antifranquista de apertura de un proceso constituyente. Deseaban por ello la elaboración de un nuevo texto constitucional relativamente extenso, que incluyera el establecimiento de un amplio conjunto de derechos y libertades, a partir de las propuestas de los diferentes grupos.

La primera y más importante cuestión planteada por el Gobierno de Suárez fue la aceptación de la monarquía por la oposición. Esta era la cuestión en la que UCD tenía preferencias más intensas y en la que no estaba dispuesta de ningún modo a votar estratégicamente en contra de su opción preferida en primer lugar.

Los nacionalistas catalanes y vascos, por su parte, mantenían ante la cuestión de la forma de gobierno una tradicional posición «accidentalista» por la que subordinaban la aceptación de una monarquía o una república a la forma de distribución territorial del poder que cada una de ellas asumiera. Es decir, tenían preferencias muy intensas en la cuestión de la organización territorial y podían votar estratégicamente en todas las demás cuestiones, incluida la forma de gobierno.

Los comunistas, por su parte, eran tradicionalmente republicanos, pero ya habían aceptado públicamente la monarquía como contrapartida de su legalización y, por tanto, estaban comprometidos a votar en esta cuestión en contra de su primera preferencia siempre que Juan Carlos continuara declarando, como había hecho, su voluntad de ser un rey constitucional.

Los republicanos de ERC, como parece lógico, no podían renunciar a su principal seña de identidad ideológica y no estaban dispuestos a dejar de votar sinceramente contra la monarquía.

Sólo los socialistas, por tanto, podían hacer del voto estratégico a favor de la monarquía un elemento para el intercambio de votos en las grandes cuestiones de la elaboración de la Constitución.

Así se configuró, pues, el primer y más importante intercambio de votos en las Cortes de 1977.

El 1 de agosto se formó la Comisión Constitucional del Congreso, con 17 diputados de UCD, 17 de la oposición (socialistas, comunistas, nacionalistas catalanes y vascos) y 2 de AP. Había, así, dos posibles mayorías: la formada por UCD y AP y la formada por UCD y todos o algunos grupos de la oposición (dado que, lógicamente, era casi imposible un acuerdo sin UCD entre AP y toda la oposición). La alternativa planteaba en cierto modo una elección entre lo que antes hemos definido como ruptura y continuidad (R y C).

Esa misma posibilidad de dos mayorías, AP-UCD o UCD-Oposición, que de hecho eran las mismas que, a grandes rasgos, podían darse en el Pleno del Congreso, se reprodujo, a partir de parecidas distribuciones proporcionales de fuerzas entre los bloques de partidos, en la ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso, en la Comisión Constitucional del Senado y en la Comisión Mixta Congreso-Senado (véanse sus composiciones en la tabla 8).

Concretamente, formaron la ponencia 3 diputados de UCD (José-Pedro Pérez Llorca, Miguel Herrero y Gabriel Cisneros), 1 de AP (Manuel Fraga) y 3 de la oposición (Gregorio Peces Barba por el PSOE, Jordi Solé Tura por el PCE-PSUC y Miquel Roca por CDC). Como puede verse, quedaron excluidos de la misma varios partidos con presencia en el Congreso: el PSP, al que el PSOE aspiraba ya absorber, aunque a su líder Enrique Tierno Galván se le encomendó la redacción del preámbulo de la Constitución, que fue aprobado sin llegar a discutirse; el PNV, inicialmente representado por Miquel Roca, a quien pronto desautorizó; ERC y EE; así como algunos centristas que en realidad giraban en torno a UCD.

Con objeto de mantener más claramente la posibilidad de votaciones con las dos mayorías alternativas, la oposición exigió que el presidente de la Comisión, Emilio Attard, de UCD, dejase de asistir a la ponencia después de la primera reunión.

Así, el mencionado intercambio de votos pudo ya tener lugar en la primera reunión de la ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso, celebrada el 22 de agosto de 1977.

Como ya hemos avanzado, en esta reunión se plantearon dos temas, prioritarios para distintos miembros de la ponencia.

Por una parte, las concepciones globales sobre el tipo de Cons-

titución a elaborar, breve y organizativa para UCD y AP, y extensa y con derechos y libertades para la oposición.

Por otra parte, Attard requirió una definición previa de los distintos partidos ante la monarquía, a sugerencia —según él mismo ha confesado— de «quien podía y tenía para mí autoridad suficiente» (eufemismo por el que cabe entender, sin duda, al mismo rey). De acuerdo con la estructura de preferencias que hemos presentado an-

Tabla 8. Votantes en el proceso constituyente en las Cortes

	Congreso Ponencia	Comisión	Pleno	Senado Comisión	Pleno	Comisión Mixta Congreso-Senado
UCD	3	17	165	12	106	5
PSOE	1	13	118	5	47	3
PCE	1	2	20			1
AP	1	2	16		2	
CDC	1	1	11		2	1
PNV		1	8	1	7	
PSP			6		2	
ERC			1		1	
EE			1		1	
Otros centro			4			
Entesa Catalans				2	15	
Progre- sistas				2	11	
Otros				3	13	1
Reales					41	
Totales	7	36	350	25	248	11

teriormente, la posición más firme a favor de la monarquía fue la de UCD, seguida en intensidad por AP, quien posiblemente tenía convicciones tan o más firmes sobre el tema pero simulaba cierta indolencia para hacerse rogar y obtener concesiones en otros temas, y, sometida a las contrapartidas ya expuestas, CDC y PCE. El socialista Peces Barba, en cambio, dijo: «El PSOE es republicano y la mención prioritaria del Rey ni es conveniente ni debe figurar en primer lugar de la Constitución», aunque aceptó la posibilidad de que, si la monarquía se imponía, los socialistas pudieran gobernar con ella.

Formalizamos en la tabla 9 las preferencias de los miembros de la ponencia constitucional en estos dos temas, con objeto de comparar los resultados de una votación sincera con los de una votación sofisticada con intercambio de votos estratégicos.

Podemos suponer, pues, que una votación sincera en la ponencia constitucional habría dado como resultado la elaboración de una Constitución breve, limitada a la organización de las instituciones y sin referencia a los derechos y libertades, con monarquía, gracias a los votos mayoritarios de AP y UCD. Estos dos partidos habrían obtenido la satisfacción de sus preferencias en los dos temas y los demás no habrían obtenido ninguna satisfacción en ningún tema. Si adjudicamos el valor 1 a la satisfacción de un votante en un tema y el valor 0 a la no satisfacción, la utilidad total obtenida habría sido 8.

Tabla 9. Preferencias sinceras

	Tipo de Constitución	Forma de gobierno	N.º de votos (v)	Número de satisfacciones	Utilidad (v x s)
AP	Breve, organizativa	Monarquía	1	2	2
UCD	Breve, organizativa	Monarquía	3	2	6
CDC	Extensa, con derechos	Accidental	1	0	0
PSOE	Extensa, con derechos	República	1	0	0
PCE	Extensa, con derechos	República	1	0	0
Resultado	Breve, organizativa	Monarquía			8

Véase en cambio, en la tabla 10, lo sucedido con un intercambio de votos estratégicos, que es lo que ocurrió en la realidad.

En esta votación sofisticada, todos y cada uno de los votantes mantienen su primera preferencia en un tema que consideran prioritario, y renuncian a su primera preferencia en otro tema que consideran menos importante. Lo que ocurre es que UCD y AP consideran prioritario el tema de la monarquía, por lo que renuncian a su preferencia de una Constitución breve y sin derechos, y la oposición considera prioritaria la inclusión de los derechos y libertades en la Constitución, por lo que se adapta a la primera preferencia monárquica de los demás en la cuestión de la forma de gobierno.

El resultado es la elaboración de una Constitución extensa con inclusión de derechos y libertades, con monarquía, votado por unanimidad. En este resultado, cada uno de los siete votantes obtiene la satisfacción de sus preferencias en un tema, de modo que la utilidad total alcanza el valor 7.

Como puede verse, la utilidad total de la votación sofisticada, cuyo valor es 7, es menor que la utilidad total obtenida con una votación sincera, cuyo valor es 8. Sin embargo, con ésta había cuatro votantes totalmente satisfechos y tres totalmente insatisfechos, mientras que, con intercambio de votos estratégicos, hay siete votantes satisfechos a medias. Con una votación sofisticada, la pérdida

Tabla 10. Votación sofisticada

	Tipo de Constitución	Forma de gobierno	N.º de votos (v)	Número de satisfacciones (s)	Utilidad (v x s)
AP	Extensa, con derechos*	Monarquía	1	1	1
UCD	Extensa, con derechos*	Monarquía	3	1	3
CDC	Extensa, con derechos	Monarquía*	1	1	1
PSOE	Extensa, con derechos	Monarquía*	1	1	1
PCE	Extensa, con derechos	Monarquía*	1	1	1
Resultado:	Extensa, con derechos	Monarquía			7

Nota: el signo * indica voto estratégico, contrario a la preferencia sincera del votante.

de utilidad total va acompañada, pues, por una mayor igualdad en la distribución de la utilidad.

EL YALTA DE AP

Este tipo de intercambio de votos se repitió en todo el proceso de discusión y aprobación del texto constitucional, que tuvo una larga duración, dieciséis meses, con centenares de reuniones y sesiones parlamentarias y un mínimo de seis votaciones distintas sobre cada tema.

Tras la publicación por algunos medios de prensa de un primer borrador del anteproyecto de Constitución, elaborado en secreto por la ponencia, y sobre todo después de la publicación del primer anteproyecto en el Boletín Oficial de las Cortes, el 5 de enero de 1978, fueron presentados por los grupos políticos y los parlamentarios individuales más de tres mil escritos y enmiendas. Al mismo tiempo, arreció la presión de diversos grupos extraparlamentarios o «poderes fácticos», especialmente el Ejército y la Iglesia católica, con propuestas en defensa de sus intereses que, en general, fueron asumidas en el marco parlamentario por AP.

Aunque en muchos temas UCD tenía sus preferencias específicas de tipo centrista, tras el éxito de las primeras fases de la reforma sufría ya una cierta crisis de planteamientos, como hemos dicho. Por ello, dado que su posición central le permitía hacer transacciones con partidos situados a su derecha y a su izquierda, tendió al intercambio de votos con unos u otros según la intensidad de las preferencias de éstos en cada tema.

Cabe así decir que, en términos generales, hubo intercambio de votos entre UCD y AP en varios temas relacionados con las cuestiones militar y religiosa, bajo presión de los poderes fácticos; entre UCD por un lado y PSOE y PCE por otro en las cuestiones económicas y sociales; y entre UCD y CDC en la cuestión de la distribución territorial del poder.

En la fase en que predominaron los intercambios entre UCD y AP el protagonismo recayó, por un lado, en los ponentes José-Pedro Pérez Llorca y Miguel Herrero, dirigidos por el ministro Llandelino Lavilla, algunos de los cuales tenían preferencias sinceras

más próximas a AP que otros miembros de UCD, y por el otro en el ponente Manuel Fraga. En cambio, en la fase basada en los intercambios entre UCD y el PSOE tuvieron mayor papel, por un lado, el ministro Fernando Abril Martorell, el diputado Rafael Arias Salgado y el ponente Pérez Llorca, algunos de los cuales tenían preferencias sinceras más próximas al PSOE que otros miembros de UCD, y por el otro los socialistas Alfonso Guerra y el ponente Gregorio Peces Barba.

Mediante estos intercambios se elaboró la mayor parte de la Constitución, aunque también hubo algunos intercambios de votos entre todos los partidos citados, algunos entre todos menos AP y algunos entre UCD y el PSOE sin intervención del PCE.

En muchas ocasiones la presentación de nuevas enmiendas por alguno de los demás grupos obligaba a los ponentes y diputados centristas a hacer consultas extraparlamentarias antes de tomar posición, de modo que en algunos períodos fue usual que los representantes de UCD salieran de las reuniones parlamentarias para llamar por teléfono a diversos ministros o al propio presidente del Gobierno o aplazaran su decisión de voto hasta el día siguiente.

Los decantamientos de UCD hacia unos u otros partidos estuvieron acompañados por amenazas de éstos de no aceptar la renuncia a sus primeras preferencias en temas que en realidad no consideraban prioritarios. Así, pese al acuerdo de hecho que se dio en la ponencia en torno a la monarquía, el PSOE mantuvo simbólicamente su voto particular a favor de la República hasta que fue votado y derrotado públicamente en la Comisión Constitucional. Fue, como ha dicho el propio ponente socialista Peces Barba, una «finta o jugada de poker para mejorar las posiciones en el debate», a la que UCD contestó con otra arma de presión, una enmienda para aumentar los poderes del rey, que fue igualmente derrotada. El mismo Peces Barba se retiró temporalmente de la ponencia, dando —como dijo la prensa— un espectacular «portazo», ante la tendencia de UCD a pactar en exclusiva con AP en muchos temas (aunque de hecho el socialista sólo estuvo ausente de cuatro reuniones, celebradas en un período de diez días, y volvió para suscribir el anteproyecto definitivo incluso en las partes en cuya elaboración no había intervenido). En ausencia del PSOE, cada uno de los otros cuatro partidos amenazó formalmente con retirarse también de la

ponencia si se aceptaban posiciones adversas para ellos en la cuestión de la distribución territorial del poder, aunque sólo AP y CDC mantuvieron estas amenazas en las fases posteriores de la discusión.

Una vez en la Comisión Constitucional del Congreso, el PSOE amenazó con retirarse de nuevo tras la presentación por el diputado de UCD Jesús Sancho Rof, subsecretario del Ministerio del Interior, de una enmienda restrictiva de las garantías de los detenidos, que era expresión de una demanda surgida en medios de la policía, y que la oposición consideró de tono intolerablemente franquista. A raíz de este incidente, la misma noche del 22 de mayo de 1978 tuvo lugar una cena en el restaurante «José Luis», situado frente al estadio Santiago Bernabeu del Real Madrid, en el que una delegación de UCD encabezada por Fernando Abril y otra del PSOE encabezada por Alfonso Guerra acordaron una serie de intercambios de votos que determinaron el desarrollo posterior del proceso de elaboración y aprobación de la Constitución.

Contemplado en una perspectiva más amplia de la transición política, este episodio puede tomarse como el momento decisivo en el que se evitó la producción de un ciclo en el proceso de elección sucesiva entre ruptura, reforma y continuidad (R, r y C). Según puede colegirse del tono excepcionalmente indignado de las manifestaciones de algunos portavoces de la oposición en la tarde anterior, la prosecución de los acuerdos entre UCD y AP habría podido provocar una retirada real de algunos partidos de las tareas parlamentarias, con lo que se habría obtenido, de hecho, un retorno a la continuidad. El decantamiento de UCD hacia los acuerdos con el PSOE favoreció, en cambio, un resultado global más próximo a los genéricos objetivos de ruptura de la oposición.

A finales de mayo se inició, pues, una serie de negociaciones nocturnas entre UCD y PSOE, mediante cenas en restaurantes y reuniones en despachos particulares prolongadas hasta altas horas de la madrugada, para pactar intercambios de votos y textos de compromiso en un gran número de artículos del texto constitucional. Ante las protestas de los demás grupos, algunos de ellos fueron incorporados también a las negociaciones. A menudo las sesiones parlamentarias tuvieron que interrumpirse o suspenderse para esperar que los tratos extraparlamentarios llegaran a acuerdos capaces de producir mayorías suficientes a la hora de votar.

A la vista de la exclusión de AP del llamado consenso nocturno, este grupo, dirigido temporalmente por Federico Silva y Gonzalo Fernández de la Mora, se retiró formalmente de la Comisión Constitucional. Silva protestó por lo que llamó, con sorprendente autoidentificación, unos «acuerdos de Yalta o Postdam, en que los vencedores del 15 de junio sean los que impongan su voluntad a las minorías». Al cabo de seis días, Manuel Fraga, que había estado de viaje, volvió a participar en las tareas de la Comisión tras habérselo pedido personalmente el rey Juan Carlos. Pero el hecho es que, después de su «portazo», AP ya no formó parte de la Comisión Constitucional del Senado ni de la Comisión Mixta Congreso-Senado; los diputados y senadores de este grupo se dividieron en la votación final entre votos a favor, en contra y abstenciones; de la propia coalición se escindieron los grupos derechistas de Silva y Fernández de la Mora, que hicieron campaña en contra de la Constitución en el referéndum que siguió a su aprobación parlamentaria; y el resto de AP, dirigido por Fraga, incluyó en su programa durante varios años la reforma constitucional.

No fue ésta, sin embargo, la única exclusión. El PNV, que, como hemos dicho, pronto dejó de sentirse representado por los nacionalistas catalanes e intervino directamente en las Comisiones y los Plenos del Congreso y del Senado, quedó también excluido de los intercambios de votos con UCD en el tema que le era prioritario, el restablecimiento de los derechos forales del pueblo vasco, por lo que acabó retirándose del Pleno del Congreso y tampoco votó afirmativamente la Constitución.

Vale la pena observar que todos los gestos y decisiones expuestos tienen un carácter estratégico o insincero, en él sentido de que quien los lleva a cabo subordina su aceptación de unas posiciones en unos temas, con las que muchas veces está de acuerdo o en un desacuerdo poco intenso, o incluso su aceptación del conjunto de la Constitución, a la aceptación por los demás de sus posiciones intensamente preferidas en otros temas, o bien rechaza globalmente la Constitución porque no le satisface en algún punto que considera prioritario, aunque esté bastante de acuerdo en todos los demás. Como ha escrito el ponente socialista Gregorio Peces Barba, hay que «dejar al interlocutor algunos triunfos, procurando que sean los menos importantes para nosotros»; pues «¿cómo se iban a aceptar

los indudables sacrificios y renunciaciones a aspectos ideológicos propios en aras del consenso, si no se producían compensaciones satisfactorias en otros temas?». O, en palabras del ponente comunista Jordi Solé Tura, «cada una de las fuerzas protagonistas del consenso constitucional tuvo que realizar un extraordinario esfuerzo para saber distinguir claramente lo principal y lo secundario, es decir, para saber lo que se debía obtener y a qué había que renunciar para obtenerlo», con la peculiaridad —añadimos nosotros— de que, a diferencia de lo que había ocurrido en otras épocas históricas, lo principal para unos era secundario para los otros y al revés.

Las deliberaciones de la ponencia fueron secretas y permitieron por ello una clara exposición de las prioridades e intereses de los ponentes en el seno de la misma. Pero las demás sesiones, celebradas ante los medios de comunicación, no permitían tales transparencias y de ahí el traslado de las negociaciones a sedes extraparlamentarias. Los acuerdos se introducían en las sesiones mediante nuevas enmiendas «in voce», presentadas por el partido más beneficiado por el acuerdo, aunque todos los partidos solieron reservar sus votos particulares a modo de amenaza latente y disuasoria por si se producía algún incumplimiento de los votos estratégicos de la otra parte y había que tomar represalias.

Ante el público, los acuerdos no siempre requerían coincidencia de voto de los pactantes. Si, por ejemplo, UCD conseguía del PSOE la aceptación de su posición en una cuestión en la que se enfrentaba a toda la oposición, el PSOE podía abstenerse en la votación de la enmienda de UCD, ya que ello podía bastar para facilitar la victoria ucedista y le salvaba un poco la cara ante el electorado socialista. Si en esa cuestión UCD coincidía en su posición con AP, los socialistas incluso podían votar en contra, sabiendo que la mayoría de UCD y AP no estaba en peligro, para simular no alejarse en lo más mínimo del resto de la oposición. Si, por ejemplo, el PCE presentaba una enmienda «in voce» contraria a lo pactado entre UCD y PSOE, éste podía igualmente abstenerse para no contrariar aparentemente a sus aliados de izquierda en otras votaciones, pero con ello se garantizaba indirectamente que la enmienda no iba a prosperar. Análogamente, tras la aceptación de la posición socialista en una cuestión por UCD,

ésta podía abstenerse para que no pareciera que se alejaba excesivamente de las posiciones conservadoras de AP, etcétera.

Hay que distinguir, pues, al menos tres tomas de posición de un partido o parlamentario individual en una cuestión sometida a votación. En primer lugar, la que correspondería a su preferencia sincera; en segundo lugar, la adoptada estratégicamente tras un acuerdo de intercambio de votos beneficioso para todas las partes pactantes, distinta de la anterior; y, en tercer lugar, la del voto efectivamente otorgado, que puede ser doblemente estratégica (para conseguir un determinado resultado en la votación y para dar una cierta imagen ante otros partidos y ante el electorado) y distinta de las otras dos.

En muchos casos, los intercambios no se daban entre posiciones de partido sobre un tema complejo, sino entre aspectos parciales del mismo, de modo que el resultado podía ser un texto equilibrado, pero también una fórmula ambigua o internamente contradictoria destinada a ser objeto con posterioridad de una gran actividad interpretativa por los juristas y el Tribunal Constitucional. En otros casos, el acuerdo conducía a neutralizar las diferentes posiciones y a aplazar la regulación del tema remitiéndola a una ley ordinaria posterior, en cuya elaboración y aprobación no necesariamente intervenirían los mismos grupos ni se reproducirían intercambios de votos parecidos a los del consenso constitucional.

Se exponen a continuación, a modo de ejemplos significativos, algunos resultados obtenidos con tales intercambios en distintos momentos del proceso de elaboración de la Constitución.

TEMAS CON PRESIÓN DE LOS PODERES FÁCTICOS

Entre los muchos temas que fueron objeto de intervención de las cúpulas del Ejército y de la Iglesia católica, elegimos como muestra la pena de muerte (artículo 15 de la Constitución) y la ayuda financiera del Estado a la Iglesia (artículo 16).

En unas primeras votaciones sobre estos temas realizadas en la Comisión Constitucional del Congreso durante la fase de intercambios entre AP y UCD, la mayor parte de los diputados votó de acuerdo con sus preferencias sinceras.

Así, AP, y UCD obtuvieron provisionalmente el mantenimiento de la pena de muerte, frente a la posición sinceramente abolicionista de PSOE, PCE, CDC y PNV. Es posible que en este tema algunos diputados de UCD votaran en contra de sus convicciones, en un voto de intercambio estratégico con el Ejército a través de sus vicarios de AP, aunque no hay duda de que otros diputados de UCD votaron sinceramente a favor del mantenimiento de la, pena capital.

Asimismo, AP, UCD, CDC y PNV obtuvieron provisionalmente la satisfacción de una preferencia sincera con la mención expresa de la Iglesia católica como beneficiaria de las ayudas del Estado en el artículo que regula la libertad religiosa, frente al sincero rechazo de esta mención por el PSOE. En esta votación el PCE votó con el primer grupo, realizando algo parecido a un voto estratégico de favor hacia la Iglesia católica.

Por tanto, y en lo que se refiere a estos dos temas, en esta primera fase de voto mayoritariamente sincero, AP y UCD (o al menos una parte de ella) obtuvieron provisionalmente la satisfacción de sus preferencias en los dos temas, CDC y PNV en uno, y PSOE y, PCE en ninguno.

En cambio, en otras votaciones posteriores sobre los mismos temas, realizadas durante la fase de intercambio entre UCD y PSOE, UCD votó estratégicamente sobre la pena de muerte y el PSOE se unió al PCE en el voto estratégico sobre la Iglesia católica.

De este modo, por una parte PSOE, PCE, CDC y PNV, así como los diputados sinceramente abolicionistas de UCD, consiguieron la abolición de la pena de muerte excepto en el Código militar, con el voto estratégico favorable de los diputados de UCD sinceramente partidarios de la misma y el voto sincero en contra de AP. (Posteriormente, el texto de este artículo fue modificado en la Comisión Constitucional del Senado y se estableció la abolición excepto en caso de guerra. La aprobación unánime de este nuevo texto fue resultado de un equívoco sobre las posiciones respectivas de los senadores de UCD y del senador militar por designación real, inducido por una maniobra del senador Pere Portabella, de la Entesa dels Catalans.)

Por otra parte, AP, UCD, CDC y PNV consolidaron el logro

de mencionar a la Iglesia católica como beneficiaría de las ayudas estatales, con el voto estratégico a favor de PSOE y PCE.

Por lo tanto, en esta segunda fase de voto sofisticado, AP, UCD, CDC y PNV obtuvieron una satisfacción completa de sus preferencias en un tema (eclesial) y parcial en otro (pena de muerte, aunque esta satisfacción parcial era menor para AP y el sector partidario de UCD que para los abolicionistas), mientras PSOE y PCE obtuvieron una satisfacción parcial en un tema (pena de muerte).

Con respecto a la primera fase, en las votaciones de esta segunda fase podemos considerar, pues, que cada diputado de AP y de UCD perdió algo menos de un punto en utilidad (ganó una insatisfacción parcial en un tema), y cada diputado de CDC, PNV, PSOE y PCE ganó algo menos de un punto (ganó una satisfacción parcial en un tema). Ponderando las ganancias con el número de diputados de cada partido, en la segunda fase, más sofisticada, la utilidad total parece menor, pero hay un mayor número de partidos que incrementan su satisfacción y disminuyen las desigualdades entre ellos (véase la tabla 11).

Estos dos casos se han elegido a modo de ejemplo, ya que en

Tabla 11. Intercambio de votos con presión de los «poderes fácticos»

	Primera votación (mayoritariamente sincera)		Segunda votación (sofisticada)	
	Abolición pena muerte	Mención a la Iglesia	Abolición con excepciones	Mención a la Iglesia
AP	NO	SI	NO	SI
UCD	NO	SI	SI*	SI
CDC	SI	SI	SI	SI
PNV	SI	SI	SI	SI
PSOE	SI	NO	SI	SI*
PCE	SI	SI*	SI	SI*
Resultado:	NO	SI	SI	SI

Nota: * indica voto estratégico

realidad el intercambio de votos fue más amplio y la presión de los poderes fácticos influyó en el resultado final de otros temas. Entre éstos, cabe mencionar, en lo que se refiere al Ejército, el mantenimiento de los tribunales de honor militares, no sujetos a la unidad de jurisdicciones (art. 117), y la falta de reconocimiento expreso del derecho a la objeción de conciencia (art. 30); y en lo que se refiere a la Iglesia, la afirmación de que «todos» (en vez de «las personas») tienen derecho a la vida, como medio de intentar impedir la regulación del aborto (art. 15).

TEMAS CON PREFERENCIAS INTENSAS EN EL EJE IZQUIERDA-DERECHA

Otro grupo de temas, cuyas fórmulas finales fueron casi definitivamente establecidas ya en la ponencia, se refiere a temas económico-sociales. En ellos, y ante la posibilidad de pactos excluyentes entre AP y UCD, socialistas y comunistas realizaron una fuerte presión porque los consideraban prioritarios para su identidad de izquierdas, de modo que en algunos casos consiguieron intercambios de votos con UCD y las consiguientes satisfacciones parciales.

Así, con respecto al modelo económico general, por un lado se reconoció «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado» (art. 38), con los votos sinceros favorables de AP, UCD y CDC, la abstención tal vez estratégica del PCE y el voto sincero en contra del PSOE. Por otro lado, en el título VII sobre Economía y Hacienda, se reconoció la iniciativa pública en la actividad económica, la participación ciudadana en los organismos públicos cuya función afecte al bienestar social y la planificación económica gubernamental (arts. 128, 129 y 131), con los votos sinceros favorables de PSOE y PCE y los votos estratégicos favorables de AP, UCD y CDC. Socialistas y comunistas declararon que estos últimos textos habían sido muy importantes para decidir su aceptación global de la Constitución y el PSOE incluso aprovechó la aprobación de los mismos para retirar su voto particular republicano.

Con una significación parecida se mantuvieron dos debates paralelos, uno sobre la constitucionalización del derecho de cierre de la empresa por su propietario (art. 37) y otro sobre los límites im-

puestos a la libertad sindical y el derecho de huelga, de los que eran excluidas algunas categorías profesionales como jueces y magistrados (arts. 28 y 127). UCD practicó intercambios de votos con PSOE y PCE en la primera cuestión y con AP en la segunda. De este modo, el cierre patronal, introducido en el primer borrador con el apoyo de AP y UCD, desapareció en el segundo gracias a los votos estratégicos en contra de UCD, y AP no consiguió ya reintroducirlo pese a mantener un voto particular sobre el mismo, a la vez que PSOE, PCE y CDC no consiguieron eliminar las citadas restricciones a la plena libertad sindical (véase tabla. 12).

Uno de los más prolongados temas de debate en todo el proceso, cuya fórmula final sólo se alcanzó en el último tramo, fue la cuestión escolar (art. 27). Por una parte, AP, UCD, CDC y PNV defendían, con el lema «libertad de enseñanza», la escuela privada, incluida la posible confesionalidad de la misma y la dirección de sus actividades por el empresario, en coincidencia con la patronal de las escuelas religiosas que se mostró muy activa en sus presiones. Por otra parte, PSOE y PCE habían sostenido tradicionalmente un programa de escuela pública única y laica. La fórmula finalmente aprobada requirió votos estratégicos de las dos partes: PSOE y PCE aceptaron la constitucionalización de las subvenciones públicas a las

Tabla 12. Intercambio de votos en cuestiones sociales

	Preferencias sinceras		Votación sofisticada	
	Cierre patronal	Libertad sindical	Cierre patronal	Libertad sindical
AP	SI	NO	SI	NO
UCD	SI	NO	NO*	NO
CDC	NO	SI	NO	SI
PSOE	NO	SI	NO	SI
PCE	NO	SI	NO	SI
Resultado:	SI	NO	NO	NO

Nota: * indica voto estratégico

escuelas privadas, a cambio de que los demás partidos renunciaran a incluir la dirección de las escuelas entre las prerrogativas de los propietarios y aceptaran la participación de padres, maestros y eventualmente alumnos en la gestión y el control de las mismas (véase tabla 13). Este intercambio dio lugar al llamado «pacto escolar».

TEMAS CON PREFERENCIAS INTENSAS EN EL EJE CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN

Otro grupo de temas se refiere a la distribución territorial del poder, donde las preferencias más intensas eran, por una parte, las de AP, tenaz defensora del Estado unitario, y por otra parte, CDC y PNV, muy interesados en obtener fórmulas particulares de organización institucional para Cataluña y Euskadi respectivamente.

•" La discusión ya fue muy viva a propósito del artículo 2, en el que se incluyó, por un lado, la «unidad de España» y, por otro, el «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones». El término «nacionalidades» resultó particularmente desagradable para AP y para el Ejército y de hecho la redacción final no fue obra de la

Tabla 13. Intercambio de votos en la cuestión escolar

	Preferencias sinceras		Votación sofisticada	
	Subvenciones a escuelas privadas	Participación de padres y maestros	Subvenciones a escuelas privadas	Participación de padres y maestros
AP	SI	NO	SI	NO
UCD	SI	NO	SI	SI*
CDC	SI	NO	SI	SI*
PSOE	NO	SI	SI*	SI
PCE	NO	SI	SI*	SI
Resultado:	SI	NO	SI	SI

Nota: * indica voto estratégico

ponencia sino que llegó a ella en forma de un papel escrito a mano, procedente del palacio de la Moncloa, en el que a los términos citados se habían añadido los de «patria común e indivisible» e «indisoluble unidad de la nación española». El mensajero de UCD que lo llevó hizo observar a los demás ponentes que el texto tenía las «licencias necesarias» y no se podía variar ni una coma del mismo porque respondía a un compromiso literal entre la presidencia del Gobierno y los interlocutores fácticos, intensamente interesados en el tema. Ante ello, el ponente Pérez Llorca se cuadró y, llevándose la mano extendida a la sien, hizo el saludo militar.

La discusión más sustantiva tuvo como objeto, sin embargo, el título VII, sobre la organización territorial del Estado, en el que se daban inicialmente las siguientes preferencias.

AP ponía el énfasis en el mantenimiento de las provincias como entidades administrativas y sólo parecía dispuesta a aceptar la posibilidad de algunas mancomunidades regionales de Diputaciones provinciales, como fórmulas de descentralización administrativa, pero sin carácter general.

La posición de UCD estaba condicionada por las ambigüedades del pacto que condujo al retorno de Josep Tarradellas como presidente de la Generalidad de Cataluña. Por una parte, estaba tentada de aceptar un trato especial para Cataluña, Euskadi y tal vez Galicia con la esperanza de que, como había sucedido en el caso catalán, no implicara más que un reconocimiento simbólico de las instituciones tradicionales de esas nacionalidades. Por otra parte, el ministro para las Regiones Manuel Clavero había contribuido a impulsar la creación de organismos preautonómicos en todas las regiones con el afán de impedir un trato de favor para aquellas nacionalidades. Algunos políticos centristas temían que esta generalización pudiera desbordar las previsiones iniciales y generar nuevas demandas de autonomía política que redujeran en mayor medida las competencias de las instituciones centrales del Estado. Pero, pese a estas discrepancias internas, en la ponencia constitucional el partido gubernamental se inclinó más bien hacia una generalización de las descentralizaciones administrativas de ámbito regional.

CDC y PNV deseaban, como hemos dicho, las máximas compe-

tencias autonómicas para sus nacionalidades, de modo que tanto podían aceptar que el resto del país se organizara con fórmulas de autonomía política, siempre que no fueran iguales a las de Cataluña y Euskadi para institucionalizar «el hecho diferencial», como que lo hiciera con descentralizaciones administrativas.

El PCE-PSUC reivindicaba asimismo la autonomía política de las nacionalidades, pero en un marco de redistribución general del poder en el territorio, continuador en cierto modo de la tradición federalista. El PSOE probablemente habría preferido acentuar el sentido igualitario del esquema federal, pero, por influencia de los socialistas catalanes, aceptaba también la legitimidad de la reivindicación autonómica específica de Cataluña, Euskadi y Galicia y se situaba en una posición genéricamente coincidente con la de los comunistas.

De acuerdo con las preferencias sinceras aquí expuestas, todas las votaciones en los organismos parlamentarios podrían haber dado *como* resultado una generalización de la descentralización administrativa, es decir, la imposición del modelo defendido por UCD (véase la tabla 14).

Sin embargo, las reiteradas negociaciones y fórmulas de compromiso acabaron llevando a un amplio intercambio de votos entre todos los partidos excepto AP, por el que se estableció un modelo mixto, que de hecho implicaba la superposición de estructuras administrativas incoherentes. En primer lugar, se mantuvieron las provincias, lo cual daba satisfacción a UCD; en segundo lugar, se establecieron distintas vías de acceso a la autonomía para las nacionalidades históricas y para las demás regiones, las cuales comportaban diferentes niveles iniciales de competencias y diferentes plazos para la plena consecución de los máximos previstos, para dar satisfacción a CDC; y en tercer lugar, se optó por la generalización de las autonomías y se previó que al final del proceso todas las comunidades autónomas podrían alcanzar los mismos niveles de competencias y producir un sistema homogéneo e igualitario, con una perspectiva federalizante que daba satisfacción a PSOE y PCE.

La aprobación global de esta combinación de propuestas requirió, por un lado, que UCD aceptara estratégicamente unos niveles iniciales de autonomía para las nacionalidades calificadas de históricas que no había aceptado en las negociaciones para el retorno de

Tarradellas, a cambio de obtener su prioridad sincera, es decir el mantenimiento de las provincias; y por otro lado, que PSOE y PCE aceptaran estratégicamente las provincias y CDC aceptara igualmente las provincias y además una generalización con horizonte igualitario que reducía la especificidad catalana, a cambio de la autonomía política de las nacionalidades, que para todos ellos era el aspecto principal de la cuestión.

Sólo AP persistió en todas sus preferencias sinceras y quedó excluida del acuerdo autonómico, de modo que sus dirigentes han considerado siempre que el título VIII era el peor de la Constitución y, durante algún tiempo, pidieron expresamente su reforma.

CDC parece haber sido el partido más beneficiado por el intercambio, ya que obtuvo su objetivo prioritario, la autonomía política, en el tema principal para la definición de su identidad (a lo que luego añadió sus victorias en las elecciones autonómicas de Cataluña, que le han permitido gobernar en esta comunidad durante más de una década). Sin embargo, a la vista de las concesiones estratégicas realizadas por cada partido a partir de sus preferencias sinceras, también es posible comprender que CDC haya mostrado un contento limitado con el modelo constitucional de Estado autonómico y no haya descartado del todo su modificación (véase de nuevo la tabla 14).

El PNV no logró, en cambio, satisfacer su objetivo prioritario en el tema que le da identidad. Perjudicado por su ausencia de la ponencia, presentó una y otra vez sus enmiendas para la constitucionalización de «los derechos históricos de los territorios forales», pero no logró que UCD accediera a intercambiar votos sobre este tema y fue derrotado en la Comisión Constitucional del Congreso y en los Plenos del Congreso y del Senado. Sólo en la Comisión Constitucional del Senado logró una votación favorable (por un voto de diferencia y tras repetirse la votación porque un senador se había confundido), al sumar su adhesión los senadores del PSOE, los Progresistas y Socialistas independientes y, gracias a la labor persuasiva de la Entesa deis Catalans, también los senadores reales. Sin embargo, el PSOE, que posiblemente dio en aquella ocasión su voto positivo de un modo doblemente estratégico, confiando en una negativa o abstención de algunos senadores reales que no se produjo, manifestó con posterioridad que con su apoyo a la en-

mienda sólo había intentado «forzar la negociación» y en el Pleno del Senado volvió a abstenerse en todas las votaciones de enmiendas ajenas para facilitar, ya sin riesgos, la aprobación de la enmienda de UCD. Hay que aclarar que, a diferencia de lo ocurrido en los intercambios de votos con CDC, el PNV no aceptaba en realidad ninguna fórmula que implicara una perspectiva de igualdad de competencias entre las diversas autonomías ni tan siquiera a medio o largo plazo, y UCD y PSOE, aun aceptando fórmulas fiscales peculiares para Euskadi, no estaban dispuestos a una nueva excepcionalidad jurídica añadida a la ya contemplada para las tres nacionalidades históricas.

VOTOS PARA VOTAR

El más demorado intercambio de votos fue el que tuvo por objeto el sistema electoral (arts. 68 y 69).

Como en la discusión de la Ley para la reforma política en las Cortes franquistas, AP seguía apoyando un sistema mayoritario des-

Tabla 14. Intercambio de votos en la cuestión autonómica

	Preferencias sinceras			Votación sofisticada		
	Provincias y desc. admtdva.	Autonomías particulares	Generalización	Provincias y desc. admtdva.	Autonomías particulares	Generalización
AP	SI	NO	NO	SI	NO	NO
UCD	SI	NO	SI	SI	SI*	SI
CDC	NO	SI	NO	SI*	SI	SI*
PNV	NO	SI	NO	NO	SI	NO
PSOE	NO	SI	SI	SI*	SI	SI
PCE	NO	SI	SI	SI*	SI	SI
Resultado:	SI	NO	SI	SI	SI	SI

Nota: * indica voto estratégico

tinado a primar sobre todo a los partidos con simpatías en las zonas rurales, pero, dada su posición minoritaria, prefería que no se constitucionalizase ningún criterio electoral; todos los partidos procedentes de la oposición antifranquista querían, por su parte, la constitucionalización de un sistema de representación proporcional; y UCD, especialmente beneficiada por las normas electorales que había puesto en vigor en mayo de 1977, no quería incluir ningún criterio claro sobre el tema en la Constitución, sin duda con la intención de prolongar la normativa vigente y en todo caso poder modificarla a conveniencia sin condicionamientos previos.

Dada esta diversidad de posturas, la mayoría formada por AP y UCD podría haber impedido que en la Constitución se hablara del tema, pero ello sólo habría aplazado el problema a una ley posterior con respecto a cuyo contenido los dos partidos no habrían coincidido. Los desacuerdos en la Comisión Constitucional del Congreso se mantuvieron, pues, hasta muy tarde y se alteró el orden de discusión de los artículos correspondientes con objeto de dejarla para el final.

Como en tantos otros temas, UCD y PSOE protagonizaron el intercambio que acabó imponiéndose, aunque en este caso con mayor oposición de los demás grupos que la habitual. Por un lado, UCD aceptó que en la Constitución se fijaran expresamente unos criterios generales y que éstos fueran de proporcionalidad para el Congreso y, por otro lado, el PSOE aceptó las provincias como circunscripciones electorales y el sistema mayoritario para el Senado. UCD satisfizo, pues, su preferencia en el Senado, que quedó convertido en una cámara disfuncional con la estructura autonómica del Estado, a cambio de un voto estratégico en lo referido al Congreso, y el PSOE satisfizo su preferencia en el Congreso a cambio de votar estratégicamente en lo demás. AP, por un lado, y comunistas y nacionalistas por otro se opusieron; el ponente socialista manifestó que compartía las posiciones de estos últimos, pero votó una vez más de acuerdo con UCD.

En realidad, el texto constitucional permitió el mantenimiento del sistema electoral introducido en 1977 por el Gobierno de Adolfo Suárez y su posterior confirmación en la ley electoral de 1985 por el Gobierno de Felipe González, sistema que, como hemos visto en un capítulo anterior, si bien inicialmente había benefi-

ciado en mayor medida a UCD, había beneficiado también al PSOE y perjudicado, en mayor o menor medida, a todos los demás.

ENCUENTROS EN LA TERCERA FASE

Las tomas finales de posición ante el proyecto de Constitución fueron resultado de los intercambios de votos, acuerdos y exclusiones que, a través de algunos temas significativos, hemos mostrado hasta aquí.

En primer lugar, vale la pena señalar algo que ya podía deducirse de lo dicho en el capítulo 1 sobre las posibilidades de consenso entre las distintas ordenaciones de preferencias con respecto a la ruptura, la reforma y la continuidad. A medida que avanzaba el consenso entre algunos partidos, más virulenta se presentaba la oposición de los maximalistas, es decir aquellos cuyas ordenaciones de preferencias tienen varios máximos o son convexas hacia abajo (columnas I y VI de la tabla 1), que sentían cómo se producía su exclusión.

Así, a lo largo de 1978 tuvo lugar, por un lado, lo que la prensa llamó «la escalada terrorista», protagonizada sobre todo por ETA y también por el grupo marxista revolucionario GRAPO. El 21 de julio de ese año, el mismo día que el Pleno del Congreso de los diputados aprobó la Constitución, ETA atentó por primera vez en su historia contra altos mandos militares en Madrid y, especialmente en los meses de octubre a diciembre, cuando terminaron los trámites parlamentarios y se celebró el referéndum constitucional, prodigó las bombas, secuestros y atentados, con un número récord de muertos en toda su trayectoria anterior y posterior.

Por otro lado, se intensificaron también los atentados ultras, incluidos varios contra órganos de prensa favorables a la Constitución. En noviembre, tras la aprobación del texto constitucional por las Cortes y antes del referéndum, por primera vez salió a la luz una conspiración golpista, que fue llamada «Operación Galaxia» (por el nombre de la cafetería en la que se reunían los promotores), en la que habían intervenido jefes y oficiales del Ejército, la Policía armada y la Guardia Civil, con la intención de secuestrar al Gobierno, asesinar a sus responsables y restablecer una dictadura militar.

El consenso, por su parte, alcanzó una notable amplitud entre los partidos gradualistas, es decir, aquellos con ordenaciones de preferencias coherentes con la gradación en un eje de mayor a menor radicalidad del cambio o con un solo máximo (véase de nuevo la tabla 1). Así, en las votaciones parlamentarias finales votaron a favor de la Constitución los principales beneficiarios de los intercambios de votos antes expuestos, UCD, PSOE, PCE, CDC, PSP y una parte de AP; se abstuvieron los partidos excluidos de la ponencia y los intercambios posteriores, PNV y ERC, así como otra parte de AP (todos ellos situados en las columnas II, III y IV); y votaron en contra los emparentados con los extraparlamentarios de las columnas I y VI, es decir, por un lado los próximos a la oposición revolucionaria, EE, que daba entonces apoyo a ETA político-militar, y por otro los simpatizantes de los involucionistas, es decir los escindidos de AP y los senadores militares.

Coherentemente con lo dicho, en la campaña del referéndum se mostraron a favor de la Constitución, además de los grupos mencionados, los grupos extraparlamentarios de la antigua oposición democrática, es decir los democristianos y liberales no integrados en UCD y los comunistas disidentes de ORT y PTE (todos ellos situados en la columna II); y en contra, por un lado, los grupos de la oposición revolucionaria LCR y Herri Batasuna (columna I), y por otro los involucionistas de Fuerza Nueva y FE de las JONS, así como algunos obispos (columna VI).

Los grupos que estuvieron a favor del sí a la Constitución habían obtenido en las elecciones de 1977 un apoyo electoral del 65,9 % del censo y obtuvieron tres meses después del referéndum, en las elecciones de 1979, un apoyo del 55,2 %. Los votos favorables a la Constitución en el referéndum de diciembre de 1978 estuvieron entre esas dos cifras, en el 59 % de los electores legalmente registrados. Solamente un 5,2 % votó «no».

Sólo en Euskadi, especialmente afectado por la exclusión del PNV y EE del consenso constitucional, no venció el sí: la Constitución obtuvo el apoyo de alrededor de un 30 % del censo (casi igual al apoyo obtenido en esa comunidad por los partidos constitucionales en las elecciones), mientras se registraba una mayoritaria abstención.

En el marco general de la transición española, la mutua acepta-

ción parcial de posiciones políticas de la antigua oposición democrática y de los reformistas de UCD vino a suplir el juego cooperativo de interacción entre estos dos jugadores que, como hemos visto anteriormente, no llegó a tener lugar antes de las elecciones de 1977. La frustrada negociación para la ruptura pactada fue sustituida así por el consenso nocturno en la elaboración de la Constitución. De este modo, en una tercera fase de la elección colectiva entre R, r y C, mediante los encuentros entre los reformistas y la oposición democrática, a costa de los continuistas, se acabaron imponiendo los objetivos básicos del programa de ruptura.

En palabras de Miquel Roca, que de un modo u otro hicieron suyas todos los partidos de la antigua oposición democrática: «No hemos ido desde la ruptura a la Constitución, sino que por la vía de la Constitución simultanearemos un proceso de reforma con una meta de ruptura.»

En una visión histórica más amplia, los resultados de las votaciones parlamentarias y el referéndum han permitido decir que la Constitución de 1978 es la que ha contado con un apoyo más amplio en toda la historia contemporánea de España. Al mismo tiempo, y precisamente porque ese apoyo se basa en satisfacciones parciales más ampliamente repartidas pero con menos valor total, es probablemente una de las que menos pasiones y entusiasmos provoca entre quienes le conceden legitimidad.

10. ¡EN NOMBRE DEL REY!

La estrategia golpista del 23 de febrero de 1981 fue resultado de la confluencia y articulación de diversas conspiraciones civiles y militares. Entre los nutridores del golpismo se encontraban los siguientes grupos, cuya dinámica hemos visto en anteriores capítulos sobre la transición.

En lo que se refiere a sectores civiles, por una parte, los ultras o involucionistas y, por otra, los franquistas continuistas que habían pactado la reforma con Suárez y se sentían engañados por los ulteriores pactos de éste con la oposición democrática, especialmente por la legalización de los comunistas, la puesta en marcha del Estado de las autonomías y la aprobación de la Constitución.

En lo que respecta a militares, había funcionarios de la guerra con opiniones políticas asimilables a las de los grupos civiles señalados y, en particular, algunos guardias civiles y policías nacionales espoleados en su maximalismo por los continuos atentados de ETA y otros grupos de la oposición revolucionaria de que eran víctimas, así como algunos generales que habían pactado con Suárez una democracia limitada y se habían visto burlados posteriormente por las medidas del Gobierno del que era vicepresidente Gutiérrez Mellado.

Había, pues, por un lado, una dinámica de excluidos del consenso (columna VI de la tabla 1), complementaria en cierto modo de la de los grupos maximalistas del otro extremo del arco de opinión (columna I), y por otro lado, una dinámica de franquistas (columna V) que habían participado inicialmente del consenso con los reformistas (columna III) y en algunos casos incluso se habían in-

corporado temporalmente a la acción de los aperturistas (columna IV), pero habían sido marginados posteriormente por el consenso rupturista entre los reformistas y la oposición (columnas III y II).

En términos más descriptivos y por orden cronológico de aparición, podemos distinguir las siguientes líneas de conspiración.

Por una parte, un grupo de generales, entre los cuales se encuentran De Santiago, Pita da Veiga, Alvarez Arenas, Iniesta y Colonia Gallegos, ya citados anteriormente por sus disidencias con el reformismo del Gobierno Suárez, y Jaime Milans del Bosch, teniente general de gran prestigio entre sus compañeros, que, tras una reunión en Játiva en septiembre de 1977, denuncian «la inadmisibles política separatista, orquestada por unos políticos que vienen a hacer tabla rasa del pasado régimen de Franco» y acuerdan proponer al rey Juan Carlos un Gobierno de salvación nacional con apoyo de las Fuerzas Armadas y presidido por un teniente general. Paralelamente, un grupo de políticos civiles, entre quienes están los también citados continuistas Carlos Arias, Fernández de la Mora y Silva y algunos ultras como Girón, que ya en octubre de 1977 trazan un 'plan llamado nada menos que «Los cien mil de San Luis» destinado a dar apoyo a un previsible golpe militar. Asimismo, existe la tentativa del entonces jefe de la División Acorazada Brunete (DAC), general Luis Torres Rojas, de tomar el palacio de la Moncloa, secuestrar al Gobierno y nombrar uno nuevo presidido por el general Vega, plan que es desbaratado en enero de 1980. La mayor parte de todos estos grupos se coordinan, bajo la cabeza visible del teniente general Milans del Bosch, y se expresan desde noviembre de 1980 a través del colectivo «Almendros» en las páginas del diario «El Alcázar». Su plan inicial es dar un golpe «duro» sacando los tanques a la calle e instaurando un Gobierno militar, al estilo del que había tenido lugar en Turquía en aquellas mismas fechas, y prevén inicialmente la acción para el 2 de mayo de 1981.

Por otra parte, existe la actividad de un grupo de coroneles y tenientes coroneles, que empiezan a conspirar en octubre de 1980 para dar un golpe propio avanzándose al de los generales, al estilo del que acabó con la monarquía en Grecia en 1967. Persiste asimismo la incesante labor conspirativa de algunos jefes de la Policía y la Guardia Civil, como el teniente coronel Antonio Tejero, que ya había organizado la «Operación Galaxia», orientada a ocupar el pa-

lacio de la Moncloa y detener al Gobierno, desarbolada en vísperas de la aprobación de la Constitución. Tras cumplir una levísima pena de prisión, Tejero contacta en junio de 1980 con Milans del Bosch y éste le encarga que prepare otro asalto a mano armada, esta vez al palacio del Congreso de los diputados. Tejero se inspira para esta acción en el golpe del general Pavía contra la primera República española en 1873 y en el golpe de las guerrillas sandinistas dirigidas por Edén Pastora en Nicaragua en 1979. Desea la disolución de las Cortes y la formación de una Junta militar presidida por Milans, pero éste pretende que el asalto al Congreso no sea más que un «detonante» de una operación más compleja.

El tercer componente son los planes de formación de un Gobierno de gestión, presidido por un militar pero con acuerdo de los principales partidos parlamentarios, para superar la crisis interna que está descomponiendo al partido gubernamental UCD. A lo largo de 1980 surgen varias iniciativas en este sentido con diversos candidatos para encabezar la operación: Alfonso Osorio, antiguo vicepresidente de Suárez convertido en diputado de CD, que es comandante jurídico militar; Jesús González del Yerro, capitán general de Canarias; y sobre todo el general Alfonso Armada, antiguo preceptor del príncipe Juan Carlos y ex jefe de la Secretaría de la Casa del Rey, que asume efectivamente el liderazgo. Armada conecta con políticos de CD, UCD, PSOE, CiU y PCE (así como con Josep Tarradellas), insinuándoles sus ambiciones: consigue, frente a la oposición de Suárez y Gutiérrez Mellado, ser nombrado segundo jefe de Estado Mayor del Ejército, a propuesta del jefe del mismo, José Gabeiras, en quien se ha centralizado la dependencia de los capitanes generales; y el 6 de febrero de 1981 mantiene una entrevista privada con el rey Juan Carlos en la estación de esquí de Baqueira, en la que le sugiere veladamente su plan, así como otros contactos posteriores. Armada pretende la formación de un Gobierno de unión nacional, presidido por él y formalmente no contrario a la letra de la Constitución, inspirándose en el golpe «blando» del general De Gaulle en 1958 contra la IV República francesa.

El 10 de enero de 1981 Milans y Armada se ponen de acuerdo en reconducir el golpe «duro», adelantándose al mismo, y trazan un plan conjunto hacia un golpe «blando» que ha de culminar el 21 de marzo. Al cabo de ocho días, Milans se reúne en Madrid con Te-

jero, Torres Rojas y otros mandos y, en las semanas siguientes, contacta con capitanes generales y diversos conspiradores civiles y militares. Sin embargo, Adolfo Suárez, alertado del malestar militar por el propio rey Juan Carlos, trata de evitar el golpe dimitiendo como jefe del Gobierno el 29 de enero para evitar «que el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la historia de España», y designa un sucesor de UCD, Leopoldo Calvo Sotelo, que se dispone a someterse inmediatamente a una sesión de investidura de las Cortes.

... A partir de este momento, los planes golpistas se aceleran. El 1 de febrero, el colectivo «Almendros» escribe en el diario que le sirve de portavoz: «Hemos entrado en un tiempo protagónico para las otras instituciones: el Rey y las Fuerzas Armadas. Se inicia la cuenta atrás.» Milans ve con recelo el previsible nombramiento de Calvo Sotelo, que podría retrasar su previsión de golpe «blando»; Tejero se impacienta y, al parecer, es presionado (o tal vez provocado) por el comandante Cortina, de los servicios militares de información (CESID); y ante la coyuntura de tener a las Cortes y el Gobierno reunidos para la votación de investidura del nuevo candidato ucedista a presidente, se acuerda en apenas cuarenta y ocho horas, y por tanto con bastante improvisación, dar el golpe el 23 de febrero.

El plan es el siguiente:

Detonante: Tejero y sus guardias civiles ocupan el Congreso de los diputados.

Pronunciamiento: Milans del Bosch en la III región militar, Valencia, declara el estado de excepción, saca los tanques a la calle, e invita a sumarse al movimiento a los demás capitanes generales en lo que concibe como una «operación dominó». En Madrid, donde el capitán general Guillermo Quintana Lacaci parece fielmente constitucionalista, la DAC, bajo la dirección de su ex jefe Torres Rojas, trasladado expresamente para la ocasión, ocupa la ciudad y especialmente los centros de comunicación y refuerza y releva en el Congreso a las fuerzas armadas de Tejero.

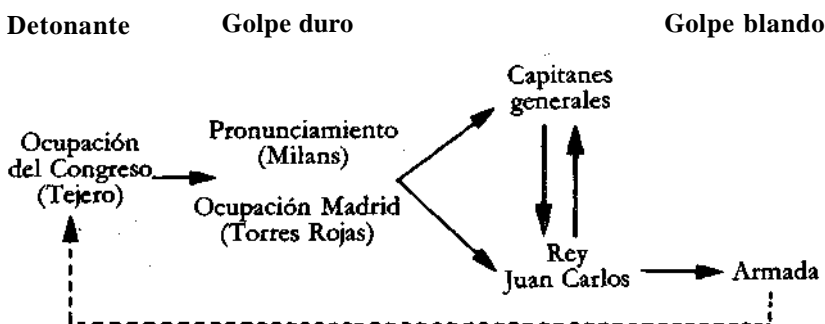
Culminación: Armada se ofrece al rey Juan Carlos a encontrar una salida a la sublevación militar y, en nombre del rey, se presenta en el Congreso, donde el anterior presidente está dimitido y el nuevo aún no ha sido nombrado, y, ante el «vacío de poder», pro-

pone que los diputados le nombren a él jefe del Gobierno. En las jornadas preparatorias del golpe, Tejero recibe esta advertencia o instrucción: «No te extrañes si, al entrar la autoridad militar en el hemiciclo, se levanta el portavoz de algún grupo parlamentario, acallando a los demás y diciéndoles que lo que está ocurriendo allí es necesario y hay que aceptar la propuesta que se les va a hacer.»

El plan es, pues, una combinación de aspectos parciales de varios modelos: primero, el golpe de Pavía o nicaragüense, utilizado como detonante; segundo, una variante del pronunciamiento al modo español decimonónico, incluido el golpe del general Primo de Rivera de 1923 aceptado por el rey Alfonso XIII, y el golpe duro a la turca, contemplada como movimiento de presión ante el rey Juan Carlos; y tercero, el golpe blando a lo De Gaulle, ofrecido como salida institucional. Como resultado, Armada sería presidente del Gobierno, y Milans, presidente de la Junta de jefes de Estado Mayor, máximo cargo militar, a partir de lo cual se procedería a una reforma constitucional antiautonomista, se reforzaría la moderación del sistema de partidos y el Ejército tomaría a su cargo la represión antiterrorista (véase un diagrama del plan en la figura 6).

La clave del éxito reside, por una parte, en el comportamiento de los capitanes generales, un número reducido de personas que, dada la organización territorial del mando, pueden controlar todas las fuerzas armadas, y, por otra parte, en el comportamiento del rey. Milans y Armada han sondeado a unos y otro, no les han confesado

Figura 6. Plan del golpe de Estado del 23-F



expresamente su plan y por tanto no cuentan con el apoyo explícito de casi ninguno de ellos, pero creen interpretar correctamente sus inquietudes y preferencias y prevén que, en sucesivos momentos, se sumarán a la acción. Para conseguirlo tienen que hacer explotar el detonante y dar el golpe duro «en nombre del rey», con la expectativa de provocar así la «operación dominó» de pronunciamiento de los Capitanes generales, y ofrecer luego al rey el hecho consumado del pronunciamiento militar para que éste lo acepte. Hay, por tanto, en el plan una ineludible interacción entre los capitanes generales y el rey —representada por las dos flechas gruesas y verticales de la figura 6-, cuyos matices serán decisivos para el desenlace final.

EL GOLPE IMAGINARIO

Ante los capitanes generales se va a presentar, pues, la alternativa de dar el golpe (es decir, sumarse a la declaración de estado de excepción inicialmente dictada por Milans) o no darlo.

Tras las consultas realizadas, Milans puede observar, con buen tino, que muchos comparten el malestar con el proceso político, pero prácticamente ninguno quiere el golpe a toda costa, y que todos ellos ponen en primer lugar la lealtad al jefe supremo de las Fuerzas Armadas, el rey Juan Carlos. Como tantos otros jefes militares, muchos capitanes generales ven a Juan Carlos como el «sucesor del Caudillo», estiman positivamente su formación en las academias militares y sitúan la obediencia al mismo por encima del acatamiento a la Constitución.

Cabe suponer, por tanto, que su primera preferencia es sumarse a un golpe bajo las órdenes del rey y mantener a éste en su puesto de máximo jefe militar y civil. Sin embargo, en caso de que el rey se opusiera al golpe, preferirían no darlo a darlo contra él, probablemente por el peligro de enfrentamiento civil que esto último conllevaría y la voluntad de no repetir una tragedia como la de 1936-1939, aunque la mayoría de ellos la hubiera vivido entonces heroicamente y como fuente de orgullo personal posterior. La última preferencia es, obviamente, la situación algo ridícula de abstenerse de dar el golpe mientras el rey lo propicia o lo alienta.

Contemplados los hechos retrospectivamente, esta ordenación de preferencias parece ser válida para la mayoría de los capitanes generales, aunque probablemente cada uno de ellos diera prelación a una hipótesis con respecto a la siguiente con diferente intensidad. Sólo de los comportamientos reales de cuatro de los once capitanes generales —los de las Regiones militares I y de IX a XI, aunque con las reservas que expondremos más adelante en relación con alguno de ellos— se pueden inducir con cierta claridad ordenaciones de preferencias diferentes. En los otros siete —los de las Regiones II a VIII—, las preferencias reveladas por sus actos no contradicen las que formulamos aquí (véase tabla 15).

Donde la observación empírica contradice en parte lo que parecen haber sido las conjeturas de Armada es en la ordenación de preferencias del rey Juan Carlos.

Su antiguo preceptor ve en el rey un sincero deseo constitucionalista, del que cabe colegir que su primera preferencia es que ni él ni los capitanes generales den ningún golpe, pero imagina que pondría el acuerdo con éstos por delante de la confrontación con los mismos, aunque fuera en torno a un golpe de iniciativa ajena a cuya aceptación se viera empujado. Cabe concebir esta ordenación de preferencias del rey como verosímil por un comprensible temor del monarca a perder el trono a manos militares, por una actitud de reciprocidad con respecto a la lealtad de los jefes militares y hasta por algunos precedentes de comportamiento familiar, incluido el de su abuelo Alfonso XIII ante el golpe militar del 1923.

Tabla 15. Capitanes generales de las Regiones militares en febrero de 1981

- I. Madrid. Guillermo Quintana Lacaci
- II. Sevilla. Pedro Merry Gordon
- III. Valencia. Jaime Milans del Bosch
- IV. Barcelona. Antonio Pascual Galmés
- V. Zaragoza. Antonio Elícegui Prieto
- VI. Burgos. Luis Polanco Mejorada
- VII. Valladolid. Ángel Campano López
- VIII. La Coruña. Fernández Posse
- IX. Granada. Rafael Delgado Gómez
- X. Baleares. De la Torre Pascal
- XI. Canarias. Jesús González del Yerro.

La última preferencia del rey es, obviamente, la misma que los capitanes generales: el equívoco de propiciar el golpe mientras éstos se mantienen en una actitud constitucional.

Así pues, de acuerdo con lo que parecen haber sido los cálculos más o menos razonables de Milans y Armada sobre las preferencias de los capitanes generales y del rey, podemos formular el siguiente esquema:

Preferencias de los capitanes generales: Preferencias del rey Juan Carlos:

Capitanes generales	Rey	Valor ordinal	Capitanes generales	Rey	Valor ordinal
golpe	golpe	4	no	no	4
no	no	3	golpe	golpe	3
golpe	no	2	golpe	no	2
no	golpe	1	no	golpe	1

La interacción se representa en la siguiente matriz:

		Rey	
		golpe	no
Capitanes generales	golpe	4, 3	2, 2
	no	1, 1	4, 3

El juego resultante es el que se conoce en la teoría con el nombre, algo pintoresco, de Batalla de los sexos. En él pueden darse dos equilibrios: los correspondientes a las casillas superior izquierda (con los valores 4, 3) e inferior derecha (con los valores 3, 4), que no son indiferentes para los dos jugadores ni intercambiables, ya que un jugador, el situado a la izquierda, prefiere el equilibrio con valores 4, 3 y el otro, el situado arriba, el equilibrio con valores 3, 4. Es decir, los capitanes generales prefieren un golpe monárquico con apoyo del rey, mientras éste desearía que todos se abstuvieran de tal actividad.

El decantamiento hacia uno u otro resultado de equilibrio depende de la coordinación de movimientos, basada por ejemplo en las promesas y amenazas entre los jugadores. Cuando el juego se repite más de una vez, cabe la alternancia —y de ahí el ejemplo que da nombre al juego, en el que una pareja de personas de distinto sexo que desean salir juntas, pero él prefiere el cine y ella el teatro, optan por ir una vez a cada sitio. Pero en un caso como un golpe de Estado, parece lógico pensar que el plazo para poder repetir el juego tras un primer desenlace es más bien demorado, por lo que cada jugador tratará de conseguir su resultado preferido en cada ocasión.

El objetivo golpista de Armada de alcanzar un resultado situado en la casilla superior izquierda sólo podía conseguirse, pues, mediante un sutil juego de control y suministro de información a cada uno de los jugadores sobre las preferencias y estrategias del otro. Primero, Armada tenía que decir a los capitanes generales (incluido el propio Milans) que el rey Juan Carlos le había manifestado privadamente, en su entrevista en Baqueira, su sintonía con las inquietudes militares, de modo que los capitanes generales se sumaran al golpe creyendo hacerlo «en nombre del rey». Segundo, una vez explotado el detonante y dado, mediante este equívoco, el golpe duro, podría presentar al rey la estrategia golpista de los capitanes generales, de modo que Juan Carlos eligiera aceptarla como su segunda mejor solución.

Los acontecimientos protagonizados por aquellos que formaban parte del plan inicial del golpe concuerdan con este cálculo.

A las 18,20 horas del 23 de febrero de 1981, el teniente coronel Tejero entró en el Congreso de los diputados, seguido por cerca de trescientos guardias civiles, gritando: «¡En nombre del Rey!» Al entrar en el hemiciclo donde los diputados estaban votando la investidura de Calvo Sotelo y subir a la tribuna dijo: «¡Vengo en nombre del Rey y del teniente general Milans del Bosch!» Tras unas ráfagas de metrallera contra el techo al grito de «¡Todos el suelo!» para atemorizar a los diputados, un capitán anunció por el micrófono que, en un plazo máximo de media hora, se presentaría «la autoridad competente, militar por supuesto»; sin embargo, este anuncio sólo pretendía dar una apariencia de golpe previamente muy organizado, ya que Milans, Armada y el propio Tejero se habían concedido un plazo de dos horas para conseguir el «efecto dominó», es decir, la

incorporación de los capitanes generales a la operación. Los ocupantes del Congreso expusieron sus objetivos en un manifiesto destinado a ser publicado en la prensa —que no llegó a ver la luz como un rechazo de «las autonomías separatistas» y «la impunidad de los asesinos terroristas», al tiempo que «aceptan y respetan al Rey, al que quieren ver al frente de los destinos de la Patria, respaldado por sus Fuerzas Armadas».

Milans del Bosch declaró el estado de excepción en Valencia con un bando en el que justificaba la medida por «el vacío de poder» creado por la ocupación del Congreso y «en tanto no se recibían las correspondientes instrucciones que dicte Su Majestad el Rey» y que terminaba «con un fuerte ¡Viva el Rey! ¡Viva por siempre España!», texto que fue leído cada media hora por radio. Puso en marcha la alerta-3 de la operación Diana en su región y la operación Turia en la ciudad de Valencia, con movilización de más de tres mil hombres armados, vehículos y carros de combate. Inmediatamente mandó un télex a todos los capitanes generales e hizo una primera ronda de llamadas telefónicas informándoles de su decisión y buscando su adhesión por empatía, subrayando siempre el acuerdo del rey. Más tarde, en una segunda ronda de llamadas les ofreció la «solución Armada» para «evitar una masacre en el Congreso» y «la división del Ejército», añadiendo: «Te juro por mi honor que es por el Rey.»

En la División Acorazada Brunete, en Madrid, el general Torres Rojas y otros jefes y oficiales pusieron en marcha la alerta-2 de la operación Diana, señalando asimismo que la dirección correspondía al general Armada, bajo las órdenes del rey. Inicialmente, el jefe de la división, el general José Juste, permaneció pasivo ante tal movilización y sólo reaccionó en contra y anuló parcialmente las órdenes dadas cuando llamó por teléfono al palacio real en La Zarzuela y, a la pregunta de si estaba ahí Alfonso Armada, obtuvo de Sabino Fernández Campo, sustituto de Armada como jefe de la Secretaría de la Casa del Rey, la respuesta de «no está ni se le espera». No pudo evitar, sin embargo, que fuerzas del regimiento de caballería de Villaviciosa 14 ocuparan temporalmente Radio Nacional y Televisión Española, interrumpiendo la programación informativa e imponiendo la emisión de música militar y películas de supuesto humor respectivamente, así como que el comandante Pardo Zancada se

uniera a Tejero en el Congreso al mando de fuerzas de la Policía Nacional, al grito de «¡Vengo aquí por orden del Rey!», coreado por varios guardias civiles con vivas a España, el Ejército y el Rey.

El jefe de Estado Mayor del Ejército, José Gabeiras, de quien dependían organizativamente, como hemos dicho, todas las Regiones militares, estuvo reunido con su segundo el general Armada y un grupo de treinta y cinco mandos militares en el Cuartel General del Ejército. Desde allí realizó otra ronda de llamadas a los capitanes generales a quienes, ante la información difundida por Milans sobre el acuerdo real, les propuso hablar directamente con el rey. También Armada llamó a los capitanes generales y al teniente general Ignacio Alfaro, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), reunida en otro lugar, para informarles de su oferta de ser nombrado presidente. Tras ello, Gabeiras accedió a que Armada fuera al Congreso a proponer una «fórmula constitucional» que obtuviera el acuerdo de los diputados, una «fórmula hábil», según dijo Armada a los demás reunidos, que sería un Gobierno presidido por él. Al llamar a La Zarzuela para informar de la iniciativa, el rey le expresó su total desacuerdo, diciéndole, entre otras cosas: «Alfonso, ¿te has vuelto loco?» Sin embargo, Gabeiras llamó a Milans para obtener la contraseña que Armada necesitaba para entrar en el Congreso y dijo a los presentes: «¡Pueden irse ustedes a sus casas! Esto está en vías de solución.» Armada expuso su plan a los jefes de la Guardia Civil, general José Aramburu, y de la Policía Nacional, general José Sáenz de Santamaría, apostados en el Hotel Palace, delante del palacio del Congreso, quienes le acompañaron hasta la puerta del mismo. Armada dio la contraseña y entró.

Mientras tanto, Milans esperaba el apoyo inicial de cinco capitanes generales «si el rey respalda» y la neutralidad de otros tres. Tejero anunció a los diputados que, además de la III Región militar, al mando de Milans, se habían unido al alzamiento la II, la IV y la V; Armada mencionó la II, la V y la VII y un ayudante suyo dijo que en total eran siete las Capitanías con las que ya se podía contar. En efecto, en un plazo inferior a una hora tras la ocupación del Congreso por los guardias civiles de Tejero y tras la primera ronda de llamadas de Milans, los capitanes generales de cuatro Regiones militares: Pedro Merry Gordon, de la II, Antonio Pascual Galmés, de la IV, Antonio Elícegui, de la V, y Ángel Campano, de la VII, ini-

ciaron los movimientos de alerta-2 de la operación Diana, mientras que los capitanes generales de la VI Región, Luis Polanco, y de la VIII, Fernández Posse, acuartelaron a las tropas. Merry Gordon habló hasta cinco veces con Milans y varias con Armada y trató de tomar el mando de las fuerzas de orden público de Sevilla prescindiendo del gobernador civil. En la región de Valladolid hubo arengas en los cuarteles, municionamiento de tropas en los vehículos y movimientos de blindados. Otros movimientos se produjeron en diversos puntos por iniciativa de varios gobernadores militares y jefes de la Policía y la Guardia Civil. El capitán general Pascual Galmés dijo a Armada en una de sus comunicaciones: «¡Alfonso! ¡Leña al mono! Aquí hay que arreglar como sea el tema del Congreso. ¡Tú, tira para "alante"!», tras lo cual llamó por teléfono al presidente de la Generalidad de Cataluña, Jordi Pujol, y le dijo: «Todo se va a solucionar. El general Armada va ahora mismo hacia el Congreso a proponerse presidente de un nuevo Gobierno de amplia coalición.»

En el interior del Congreso, el presidente y el vicepresidente del Gobierno, Adolfo Suárez y Gutiérrez Mellado, y los dirigentes de UCD Agustín Rodríguez Sahagún, del PSOE Felipe González y Alfonso Guerra, y del PCE Santiago Carrillo, fueron sacados del hemiciclo y llevados a una habitación aparte. El diputado comunista Ramón Tamames escribió que «mi primera impresión -creo que como la de muchos otros— fue la de que podía tratarse de una reunión con los representantes del "Gobierno militar", tal vez con la intención de pactar el golpe de Estado o de informar sobre sus inmediatas consecuencias». El ex vicepresidente del Gobierno y diputado de CD Alfonso Osorio dijo a Manuel Fraga, que había podido permanecer en el hemiciclo: «Manolo, baja y habla con Tejero: ¡dile que llame a Armada!», cosa que Fraga no hizo hasta bastantes horas más tarde.

EL GOLPE REAL

Sin embargo, el cálculo que atribuimos a Armada falló en lo que se refería a las preferencias del rey.

De las experiencias de su abuelo Alfonso XIII y de su cuñado Constantino de Grecia, Juan Carlos podía haber extraído la conclusión, coincidente con el supuesto del golpe imaginario de Armada,

de que apoyando el golpe conservaría el poder. Pero probablemente Juan Carlos también había reflexionado que era un modo de conservarlo poco tiempo, ya que tanto la dictadura de Primo de Rivera como la de los coroneles griegos fueron sucedidas por repúblicas al cabo de ocho años. La legitimidad franquista y la legitimidad hereditaria o tradicional que el rey podía conservar apoyando un golpe militar eran, al menos en el último cuarto del siglo XX, relativamente débiles en comparación con la legitimidad constitucional perdida con aquel apoyo. Por ello, Juan Carlos podía pensar que si se oponía al golpe y era derrocado por los militares, tenía poco que perder —tal vez algo así como unos ocho años de mandato—, mientras que si se oponía al golpe y ganaba, perdería la legitimidad franquista, pero podía tener mucho que ganar: conservar la legitimidad tradicional, confirmar la legitimidad constitucional y quizá añadirles una legitimidad carismática que podrían permitirle asentar su reinado de por vida.

Mediante un cálculo de este tipo o a través de otras consideraciones, el rey había adoptado una ordenación de preferencias en la que era prioritario que no hubiera golpe, y mejor que en el golpe o en su abstención el rey actuara de acuerdo con los capitanes generales. Formalizamos, pues, esta ordenación del siguiente modo, en el que se altera el orden de la segunda y la tercera preferencias en relación con lo supuesto en el golpe imaginario de Armada.

Preferencias del rey Juan Carlos:

Capitanes generales	Rey	Valor ordinal
no	no	4
golpe	no	3
golpe	golpe	2
no	golpe	1

Como resultado de la interacción entre esta ordenación de preferencias real del rey y la ya presentada de los capitanes generales, en la que no es necesario introducir cambios en relación con lo supuesto en el golpe imaginario de Milans y Armada, obtenemos la siguiente matriz:

		Rey	
		golpe	no
Capitanes generales	golpe	4 2	2 3
	no	1 1	3 4

En este juego los capitanes generales no tienen una estrategia dominante, pero el rey sí la tiene: oponerse al golpe. Puede comprobarse fácilmente que en cualquier hipótesis de comportamiento de los capitanes generales, el rey obtiene mejores resultados si se opone al golpe. Ante esta estrategia dominante del rey, que sitúa los resultados esperables en la columna derecha, la estrategia que produce mejor resultado a los capitanes generales es no sumarse al golpe, de modo que se obtiene un equilibrio en la casilla inferior derecha, cuyos valores son 3, 4. En éste, el rey satisface su primera preferencia, pero los capitanes generales, que sólo satisfacen su segunda preferencia, ya que habrían estado mejor con un golpe apoyado por el rey, no tienen interés en alterar unilateralmente su elección, por lo que el resultado es estable.

Ciertamente, los capitanes generales pueden amenazar con dar el golpe para arrastrar al rey a la casilla superior izquierda, cuyos valores son 4, 2, pero el rey puede contestar manteniéndose decididamente en contra, de modo que se obtenga el resultado simbolizado por la casilla superior derecha, con valores 2, 3, ante lo cual los capitanes generales optan lógicamente por volver a la abstención y devuelven el equilibrio a la casilla inferior derecha, en la que los valores son superiores para los dos.

Este juego de mutuas amenazas, veladas o explícitas, tenía que consumirse sin duda más de la escasa media hora que había anunciado el capitán que habló por el micrófono del hemiciclo del Congreso. Tal vez podía haberse desarrollado en las dos horas que, a partir de un esquema distinto de interacción de preferencias, Milans y Armada habían calculado para su «efecto dominó». Pero al parecer requirió aún más tiempo.

Primero fue la ronda de llamadas telefónicas del rey a los capitanes generales, que completó antes de las 20 horas, preguntándoles uno a uno: «¿Estás conmigo? ¿Puedo contar con tu lealtad?» Sólo uno de los once capitanes generales, el teniente general González del Yerro, tuvo la iniciativa de llamar él mismo al rey condenando el golpe y ofreciéndole su apoyo. A todos, así como a la JUJEM y a la junta de subsecretarios improvisada como Gobierno provisional, bajo la presidencia de Francisco Laína, Juan Carlos les aclaró que «se está utilizando mi nombre en falso. Yo no he autorizado nada a nadie», mensaje que confirmó a los capitanes generales con un télex unas horas después. Hacia las 21,45 horas, dio la negativa ya mencionada a la oferta de Armada de dirigirse al Congreso en su nombre, gritando por teléfono: «¡Ni parlamentos, ni negociaciones, ni recados de mi parte! ¡Yo doy órdenes! Y ahora no hay más orden que restablecer la vía constitucional. No hay otra dirección.» A las 23,35 horas, mientras Armada se dirigía a pesar de todo al Congreso, grabó un mensaje para ser emitido por televisión, en el que hacía pública la orden cursada a los capitanes generales para evitar toda medida contraria al mantenimiento del «orden constitucional dentro de la legalidad vigente», el cual apareció en las pantallas casi dos horas después. Tras su emisión, reiteró por teléfono a Milans que «cualquier golpe de Estado no podrá escudarse en el Rey: es contra el Rey», a lo que añadió: «Te juro, Jaime, que yo no abduco ni me voy. No puedo ni quiero ni voy a apoyar un golpe de Estado, por mucho que me digas que esto lo dicta vuestro amor a España. Estoy contra el golpe y el golpe es sin mí y contra mí. Y si queréis otra cosa, no podréis contar conmigo. ¡Tendréis que fusilarme!». Confirmó el mensaje y la orden de retirada de las fuerzas movilizadas con un télex a las 2,30 horas de la madrugada del martes día 24.

A pesar de todo ello, Milans y Armada persistieron en su actitud de rebelión. Armada se encontró, sin embargo, con una actitud adversa de Tejero, que no había podido ser relevado por fuerzas de la DAC según el plan previsto y que probablemente no esperaba encontrarle como la «autoridad competente». Armada le anunció que iba a proponer un Gobierno presidido por él con acuerdo de los parlamentarios, pero que actuaba «a título personal», sin el respaldo del rey, y que Tejero debía exiliarse tomando un avión que estaba esperándole con los motores en marcha en el aeropuerto militar

de Getafe. A ello Tejero opuso su negativa a marcharse y su deseo de que se formara un Gobierno militar que ilegalizara a los partidos marxistas y disolviera las autonomías. La mediación telefónica de Miláns no convenció al teniente coronel de la Guardia Civil de que aceptara su instrumentalización para el golpe blando. Armada llegó a proponer un cambio en su plan: que se formara un Gobierno militar, como quería Tejero, pero presidido por el propio general, ante lo cual el teniente coronel respondió con desprecio: «¡Este lo que quiere es una poltrona!» Contemplado desde la expectativa de un rey más propenso al acuerdo con los jefes militares golpistas, el descubrimiento de la realidad de un Armada sin apoyo real propiciaba este comentario telefónico de Tejero a Milans: «A mí todo esto me empieza a oler a traición, a nosotros desde arriba [el rey], o al Rey y a nosotros».

Tras una hora de vana tentativa, Armada salió del Congreso y, al enterarse del mensaje televisivo de Juan Carlos, comentó: «El Rey se ha equivocado. Es una cuestión militar que debemos solucionar los militares.» Con estas palabras Armada confesaba implícitamente un error de cálculo inicial con respecto al rey, que tal vez quiso compensar mediante una especie de rectificación sobre la marcha hacia un golpe duro contra el rey. De hecho Milans estuvo tratando de convencer a Tejero de que aceptara a Armada hasta las 4,30 de la madrugada, mucho después de que el rey le hubiera reiterado su rotunda oposición al golpe. Pero hacia las 5 se rindió.

Parece, pues, claro que, si hubiera contado con el apoyo del rey, el golpe habría triunfado. No funcionó del modo esperado por los conspiradores la interacción entre el rey y los capitanes generales, de modo que la oferta de golpe blando que Armada trató pese a todo de dar no fue resultado de una designación real —a diferencia de lo que se preveía en el plan inicial, representado en la figura 6—. Sin la flecha situada a la derecha, que simboliza el empuje del rey Juan Carlos a Armada, la presentación de éste en el Congreso, simbolizada por la línea de puntos que le sigue, tenía una fuerza insuficiente. A ello hay que añadir el maximalismo de Tejero, a quien Milans preveía utilizar como detonante para prescindir después de él. Pero el hecho de que Tejero no hubiera sido relevado por fuerzas de la DAC, como el plan inicial preveía, fue también un resultado de la acción desmovilizadora realizada por el capitán general de Madrid, Guillermo Quintana, y el jefe de la división, general Juste, a quienes llegó temprana-

mente la influencia decisiva del rey. Así pues, sin apoyo del rey y con su iniciativa desautorizadora, el golpe fracasó.

Excepto Milans, ningún general o alto mando militar tomó la iniciativa de invitar al rey a ponerse al frente del golpe, pero ante su negativa todos permanecieron durante largo rato en la ambigüedad y a la espera. Es digno de observar que el propio Juste estuvo pasivo e indeciso hasta que conoció el desacuerdo del rey con el golpe, ya que, según dijo, «esto aclara las cosas», mientras que —hay que suponer con el rey de acuerdo, la acción golpista no le habría merecido un claro rechazo. El propio capitán general Quintana, a quien Milans ni tan siquiera había considerado como susceptible de unirse al golpe, manifestó un tiempo después: «Si aquel día el Rey me hubiese mandado salir a la calle, yo, en posición de firme, habría salido.» Piénsese también en las palabras del coronel de la Policía Nacional que fue enviado al Congreso con la misión de desarmar a Tejero. Ante la manifestación de éste: «Yo no cumplo más órdenes que las de Su Majestad el Rey y las del teniente general Milans del Bosch», Félix Alcalá Galiano dijo: «Enséñeme esas órdenes porque, de ser eso verdad, la cosa sería distinta.» O préstese simplemente atención al hecho de que, en el proceso posterior a sólo 33 personas implicadas en el golpe del 23-F, el fiscal Claver Torrente admitiera: «Si empezáramos a ampliar ramificaciones, llegaríamos a los Urales»; y de que un general codefensor creyera que «siendo rigurosos, tendríamos que haber visto sentado en el banquillo a más de medio Ejército». Considérese cuál sería el ambiente en los cuarteles para que el tribunal militar condenara en primera instancia a los acusados a penas inferiores a la mitad de las pedidas por los fiscales, con once absoluciones (sentencia rectificada después al alza por el Tribunal Supremo), o el significado de las propias medidas de reforma militar posterior, por las que se cambió la composición de toda la JUJEM, se intensificaron los pases a la reserva y los relevos de capitanes generales y se modificó la estructura del mando de modo que unas pocas personas no pudieran ya movilizar a todo el Ejército sobre una base territorial.

Por todo ello es lógico que el rey confesara al día siguiente del golpe a los dirigentes de los partidos políticos a los que convocó a su palacio: «Hubo momentos en que lo tuve así, así...»

Nuestro supuesto sobre la ordenación de preferencias de la mayor parte de los capitanes generales, en la que ocupa el primer

lugar una decisión golpista, no es, pues, contradictorio con lo que los hechos parecen indicar. Contradice las apariencias de una abstención golpista de la mayoría de los capitanes generales, pero es compatible con el fracaso del golpe porque en él se antepone como segunda preferencia el acuerdo con el rey a un golpe antimonárquico. Y en esta ordenación hay que incluir al propio Milans, que se declaraba «visceralmente monárquico» y había reconocido con anterioridad que sin el rey «no me sigue ni mi asistente».

Desbaratar el golpe consistía, pues, no en enviar tropas fieles -de problemática identificación, por otra parte— a defender las instituciones, sino sólo en mostrar públicamente el juego real (en el doble sentido de la palabra) y deshacer el equívoco del juego imaginario de los conspiradores. Es decir, en desmentir a los capitanes generales la información o la suposición inicial sobre las preferencias del otro jugador. Por eso el contragolpe real no se dio con carros y fusiles sino mediante teléfonos normales y teléfonos rojos, línea corriente, malla verde y malla cero, secráfonos, télex y televisión. Como decía una semana después un militar golpista y presumiblemente monárquico: «La próxima vez, ¡cortarle la línea de teléfonos al rey!»

¿Y EL PUEBLO?

Ante una solución alcanzada por la interacción de tan escaso número de personas, cabe preguntarse si pudo haber algún otro jugador que con su intervención pudiera haber modificado aquel juego. En concreto, hay que preguntarse por la actitud ciudadana ante el golpe, del que hubo inmediata noticia e, insólitamente en los usos habituales del golpismo, fue transmitido en directo por radio.

Simplificadamente, para un gran número de ciudadanos españoles había aquella tarde y noche dos opciones a elegir: o realizar una acción de resistencia como declararse en huelga y, por ejemplo, salir a la calle a colaborar a parar el golpe, opción a la que llamaremos acción, o esperar pasivamente a contemplar como espectadores el desenlace producido por las conductas de un puñado de personas, los jefes militares y el rey, opción a la que llamaremos pasividad. Para otros ciudadanos las opciones podían ser: salir a la calle a apoyar el golpe o quedarse en casa, pero no los tendremos en cuenta aquí.

Supongamos que no hubiera llegado a los capitanes generales ningún desmentido sobre el juego del rey y planteémos una hipótesis acerca de sus preferencias en su interacción con los ciudadanos. Análogamente a lo que hemos supuesto en relación con el rey, podemos suponer que su primera preferencia era dar el golpe sin resistencia popular, pero preferían no dar el golpe a darlo contra una resistencia popular activa, posiblemente por querer evitar una repetición del sangriento enfrentamiento que siguió al alzamiento de 1936. La última preferencia sería desaprovechar la ocasión de dar el golpe ante la pasividad popular.

Aun con este supuesto de una ordenación de preferencias de los capitanes generales relativamente prudente, los hechos nos obligan a interpretar que, para los ciudadanos que no simpatizaban con el golpe, la prioridad era mantenerse en la pasividad a toda costa, mejor sin golpe (y la última preferencia, pasar innecesariamente a la acción sin que hubiera golpe). Dicho en términos formales:

Preferencias de los capitanes generales:			Preferencias de los ciudadanos antigolpistas:		
Capitanes generales	Ciudadanos	Valor ordinal	Capitanes generales	Ciudadanos	Valor ordinal
golpe	pasividad	4	no	pasividad	4
no	acción	3	golpe	pasividad	3
golpe	acción	2	golpe	acción	2
no	pasividad	1	no	acción	1

El juego sería, pues, el representado por esta matriz:

		Ciudadanos	
		acción	pasividad
Capitanes generales	golpe	2	3
	no	1	4

Los capitanes generales no tienen una estrategia dominante, pero

los ciudadanos antigolpistas sí la tienen: mantenerse en la pasividad. Ante ella, que sitúa los resultados esperables en la columna derecha, los capitanes generales obtienen mejor resultado dando el golpe, de modo que se obtiene un equilibrio situado en la casilla superior derecha, cuyos valores son 4, 3. Los jefes militares dan el golpe ante la pasividad popular.

Los hechos avalan esta previsión ucrónica. Por ejemplo, al anochecer del 23 de febrero de 1981, algunos activistas de Comisiones Obreras trataron de convocar una huelga general, pero la propuesta encontró el rechazo de los dirigentes de los grupos políticos no secuestrados en el palacio del Congreso y, tras unas conversaciones con UGT, ambos sindicatos acordaron proponer modestamente una hora de huelga en los lugares de trabajo al día siguiente. Pero la mejor prueba de la tendencia a la pasividad ciudadana puede hallarse en Valencia, zona con un nivel relativamente elevado de organización política y sindical y con una mayoría del electorado con posiciones de izquierdas, en la que al golpe efectivo dado por Milans no le siguió ninguna reacción popular. Es de imaginar que, si el golpe se hubiera dado sin oposición expresa del rey, la resistencia activa de los ciudadanos aún habría sido menor. De hecho, tras la aparición de Juan Carlos por televisión, a la 1,23 de la madrugada, millones de radioyentes y telespectadores españoles, que hasta entonces habían asistido, con interés y temor, al espectáculo, se fueron a dormir.

De nuevo aparece, pues, el miedo a la guerra civil como un factor determinante de los comportamientos ciudadanos que da amplia capacidad de maniobra al personal político (y, en este caso, militar). Fue la intervención del rey en su juego con los capitanes generales la que les hizo obtener su peor preferencia en la interacción con los ciudadanos que acabamos de formalizar, mientras que los españoles antigolpistas alcanzaban pasivamente su primera preferencia (casilla inferior derecha, con valores 1,4). No es extraño, por todo ello, que, tras este telecomunicativo episodio político, Juan Carlos recibiera grandes muestras de fervor y adhesión popular —la legitimidad carismática a que antes nos hemos referido— y los altos jefes militares que habrían podido protagonizar el golpe experimentarían cierta humillación o sensación de ridículo, con efectos más bien disuasorios sobre nuevas tentativas de atentar contra la democracia constitucional.

11. LOS HIJOS DE AITOR

En la teoría de juegos caben, además de juegos de dos jugadores como los que hemos presentado hasta aquí, juegos de n jugadores en los que $n > 2$. Hay algunas dificultades gráficas para representar las interacciones entre tres jugadores, pero en ellas se suelen observar contradicciones y complementariedades entre algunos equilibrios alcanzados con juegos entre los mismos jugadores de dos en dos. Ello permite establecer mejor una secuencia de comportamientos o la necesidad de que alguno de los jugadores tenga que renunciar a obtener un resultado favorable en sus relaciones con un jugador si quiere mejorar sus posiciones en las relaciones con el tercero, lo cual no se observa en las representaciones duales.

En el presente y el siguiente capítulos se ensayará una representación gráfica en tres dimensiones, no muy usual en la teoría, de la interacción global de tres jugadores. En este primer caso, los tres son los más destacados protagonistas del juego político en el País Vasco, mientras que en el siguiente nos trasladaremos a un escenario catalán.

EL JUEGO VASCO

Desde el inicio de la transición política hasta la actualidad cabe distinguir en Euskadi tres posiciones políticas básicas que definen a los tres «jugadores» de nuestro análisis.

En primer lugar, la aprobación tanto de la Constitución como del Estatuto de autonomía, posición en la que coinciden los parti-

dos de derecha y de izquierda de ámbito español: UCD, PSOE, PCE y AP (aunque, como hemos dicho, este último mantuvo durante algún tiempo el deseo de reformar el título VIII de la Constitución).

í En segundo lugar, la no aceptación de la Constitución y la aprobación del Estatuto, posición adoptada por los partidos nacionalistas de ámbito vasco PNV y EE.

En tercer lugar, la no aceptación ni de la Constitución ni del Estatuto, posición adoptada por ETA y sus simpatizantes, la coalición HB.

Tabla 16. Elecciones, Constitución y Estatuto vasco

	Elecciones generales 1979		Referéndum Constitución 1978	Referéndum Estatuto 1979
OP/UCD	13.0		SI	SI 53.2
PSOE	12.2	30.0	30.8	
PCE	3.0			
PTE y otros	1.8			
PNV	17.7		Abst.+NO+b+n 69.2	Abst.+NO+b+n 46.8
EE	5.1	24.5		
EMK y otros	1.7			
HB	9.7			
Blancos + nulos	2.7	45.5		
Abstención	33.1			
	100.0	100.0	100.0	100.0

Se ha elegido el apoyo en votos obtenido por cada partido en las elecciones más próximas a los dos referenda, las generales de 1979. Esta comparación no significa, en rigor, que los electores de cada partido sigan con total disciplina las consignas del mismo ante cada referéndum, ya que caben algunas desviaciones que en su mayor parte se neutralizan mutuamente. Las desviaciones del voto partidario proporcionalmente más significativas son las de votantes del PNV que votaron sí a la Constitución y, en mucha menor medida, las de votantes del PCE que votaron no a la Constitución. También parece existir un pequeño sector derechista que votó sí a la Constitución y no al Estatuto. Para un análisis detallado de estas correlaciones, véase Juan J. Linz: *Conflicto en Euskadi*, Madrid, Espasa-Calpe, 1986, tercera parte, y especialmente pp. 280-285. El alto grado de correspondencia entre los comportamientos electorales en las elecciones y los referenda mencionados parece, de todos modos, suficiente para distinguir las tres posiciones políticas básicas que definen a los tres jugadores de nuestro análisis.

Es fácil observar cómo las distintas combinaciones de estas tres posiciones produjeron una minoría a favor de la Constitución en el referéndum de 1978 y una mayoría a favor del Estatuto en el referéndum de 1979 (véase la tabla 16).

Las distintas combinaciones de posiciones políticas han generado también una cierta ambigüedad en los conceptos. Así, el Estatuto de autonomía es concebido por los partidos de ámbito español del primer grupo (básicamente, los partidos gubernamentales UCD y PSOE) como una consecuencia de la Constitución, al que ésta limita, con peligro de que mayores concesiones pudieran alterar el marco de relaciones del Gobierno estatal con el resto de las Comunidades autónomas del Estado. En cambio, para los partidos de ámbito vasco del segundo grupo (PNV y durante un cierto período EE), el Estatuto es interpretado como un pacto bilateral entre la comunidad vasca y la Corona española, al modo de la tradición foral. Esta segunda concepción tiende a ver la autonomía vasca como un caso único en el Estado español y a no descartar una ampliación de la misma más allá de los límites constitucionales, incluyendo por ejemplo la unificación de Euskadi con Navarra, perspectiva justificada habitualmente con la doctrina de los «derechos históricos de los territorios forales» y a veces con la doctrina del derecho de autodeterminación del pueblo vasco. En cambio, las organizaciones del tercer grupo (HB y ETA) asocian exclusivamente el ejercicio del derecho de autodeterminación a la obtención de la independencia de Euskadi.

Para evitar confusiones terminológicas y precisar la función política de cada posición en la definición de los jugadores, podemos decir que la autonomía constitucional ha sido la posición defendida por el Gobierno del Estado, tanto los de UCD como los del PSOE; el foralismo del pacto bilateral ha inspirado a la fuerza mayoritaria del gobierno de la Comunidad vasca, el PNV; y la independencia ha sido el objetivo de la organización armada ETA y sus simpatizantes de HB.

Delimitamos, pues, esquemáticamente y a efectos de nuestro análisis, únicamente tres jugadores según sus posiciones políticas básicas:

Gobierno del Estado, tanto de UCD como del PSOE, así como

las organizaciones vascas de estos partidos: autonomía constitucional.

Gobierno vasco, presidido por el PNV: foralismo del pacto bilateral.

ETA, considerada como movimiento que incluye a HB: independencia.

Dados los contradictorios objetivos de cada uno de ellos, es obviamente imposible que una mayoría de jugadores, en este caso dos, obtenga la satisfacción de los mismos. Por ello, cada uno de los jugadores trata de adoptar posiciones que interactúen con las del adversario para producir resultados que pueda considerar relativamente favorables, aun teniendo que renunciar a sus posiciones definitivas.

➤. Así, el Gobierno del Estado puede o bien interpretar restrictivamente el Estatuto de autonomía y tratar de centralizar las decisiones para armonizar el caso vasco con las demás comunidades autónomas del Estado (opción a la que llamaremos c), o bien hacer concesiones a las demandas autonómicas, especialmente en materia financiera y policial (opción a la que llamaremos a).

El Gobierno vasco, por su parte, puede insistir en una peculiar lectura foralista del Estatuto (opción f), o dar muestras de aceptar el marco constitucional (opción k).

I Finalmente, ETA puede intensificar su actividad terrorista, multiplicando y diversificando las víctimas de los secuestros y asesinatos (opción t), o proponer una negociación política con objeto de conseguir la reinserción social de sus presos y exiliados y cesar en la violencia (opción r).

Veremos en primer lugar algunas interacciones entre los jugadores de dos en dos: entre el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco, y entre el Gobierno del Estado y ETA, para pasar posteriormente a un juego de tres.

JUEGO ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL GOBIERNO VASCO

De acuerdo con los hechos de la práctica política y, en algunos casos, las intenciones sinceramente confesadas por los protagonis-

tas, podemos suponer las siguientes ordenaciones de preferencias.

Para el gobierno del Estado, tanto los de UCD en 1979-1982 como los del PSOE en el período posterior, la ordenación de preferencias es la que sigue. En primer lugar, una interpretación centralista o restrictiva del Estatuto, que le permita, entre otras cosas, conservar competencias en materia policial en el País Vasco, acompañada por un acatamiento constitucional por parte del Gobierno vasco. En segundo lugar, un acuerdo con el Gobierno vasco en materia autonómica, aun con concesiones, a cambio de la aceptación del marco constitucional por el Gobierno vasco. En tercer lugar, el conflicto entre una posición restrictiva del Gobierno estatal en materia autonómica y una posición foralista o de pacto bilateral del Gobierno vasco. Y, obviamente, en último lugar, concesiones autonómicas del Gobierno del Estado al Gobierno vasco sin contrapartidas políticas por parte de éste. Dicho más simplemente, el Gobierno del Estado prefiere prioritariamente (o, dicho más técnicamente, en orden lexicográfico): primero, que el Gobierno vasco abandone la posición foralista y acate la Constitución, mejor sin tener que hacerle concesiones en materia autonómica.

Suponemos, por otra parte, que las preferencias del Gobierno nacionalista vasco son las siguientes. En primer lugar, que el Gobierno del Estado le haga concesiones autonómicas sin tener que renunciar a su posición foralista (es decir, la última preferencia del Gobierno estatal): en segundo lugar, obtener concesiones autonómicas aceptando la Constitución; en tercer lugar, el conflicto de mantenerse en la posición foralista sin que el Gobierno del Estado le haga concesiones; y finalmente, aceptar la Constitución sin contrapartidas estatales en materia autonómica (es decir, la primera preferencia del Gobierno estatal). En pocas palabras, el Gobierno vasco quiere sobre todo que el Gobierno estatal le haga concesiones autonómicas, mejor sin tener que renunciar al foralismo.

El esquema de estas ordenaciones de preferencias, a las que se atribuye un valor ordinal de mayor a menor (de 4 a 1), es el siguiente:

Preferencias del
Gobierno del Estado:

Gobierno Estado	Gobierno vasco	Valor ordinal
a	k	4
a	k	3
c	f	2
a	f	1

Preferencias del
Gobierno vasco:

Gobierno Estado	Gobierno vasco	Valor ordinal
a	f	4
a	k	3
c	f	2
c	k	1

Opciones del Gobierno del Estado:

c: restricciones centralistas a la autonomía; a: concesiones autonómicas

Opciones del Gobierno Vasco: -

f: foralismo; k: aceptación de la Constitución

Los intereses de los jugadores son contradictorios, hasta el punto de que, como hemos señalado, la opción preferida en primer lugar por uno es preferida en último lugar por el otro y viceversa, e interdependientes hasta el punto de que coinciden en la segunda y la tercera preferencias. La interacción entre los dos jugadores se refleja en la siguiente matriz:

		Gobierno vasco	
		f	k
Gobierno Estado	c	2	1
	a	4	3
		1	3

El esquema resultante es el ya conocido Dilema del prisionero. En él, como sabemos, cada jugador tiene una estrategia dominante, es decir, una opción que adopta en cualquier caso independientemente de cuál sea la opción adoptada por el adversario, ya que, sea cual sea ésta, le produce mejores resultados. En este caso, la estrategia dominante del Gobierno del Estado es c, es decir, las restriccio-

nes centralistas a la autonomía, y la estrategia dominante del Gobierno vasco es f, es decir, una posición foralista de interpretación del Estatuto como un pacto bilateral con la Corona al margen de la Constitución. Como resultado de la adopción de sus estrategias dominantes por los dos jugadores, se alcanza un equilibrio estable en la casilla superior izquierda, cuyos valores ordinales son 2, 2.

También sabemos que este equilibrio es estable, ya que una vez alcanzado ninguno de los dos jugadores tiene incentivos para cambiar unilateralmente su elección, pero ineficiente, ya que los dos jugadores estarían mejor en otra situación, la casilla inferior derecha, donde los valores 3, 3 son superiores para ambos.

Para trasladarse a esta casilla, se requiere que los dos jugadores establezcan relaciones de cooperación, basadas siempre en expectativas razonables de cada uno de que «el otro» jugador se mantendrá en la elección acordada, ya que de otro modo una traición podría producir el peor resultado para quien se atuviera al acuerdo.

Supongamos, por ejemplo, que el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco acuerdan cooperar y elegir, respectivamente, a y k. Consiguientemente, el Gobierno español acepta un concierto económico más favorable al Gobierno vasco, le traspasa las atribuciones policiales y le proporciona medios para poner en marcha una potente Ertzaintza bajo sus órdenes, mientras retira la Policía Nacional y la Guardia Civil del País Vasco. Sin embargo, una vez el Gobierno del Estado se ha situado en a, el PNV que preside el Gobierno vasco puede tener la tentación de no cumplir su parte del acuerdo y mantenerse en la posición foralista, f, es decir, continuar rechazando la Constitución y reclamando mayores competencias autonómicas. Entonces el resultado ya no sería a, k, con valores 3, 3, sino a, f, con valores 1, 4, es decir, el mejor resultado para el Gobierno vasco y el peor para el Gobierno del Estado. La cooperación sólo habría sido racional para el Gobierno del Estado si éste pudiera amenazar entonces con un correspondiente cambio a la posición c, digamos mandar de nuevo fuerzas policiales al territorio vasco (para lo cual debería tenerlas disponibles y dispuestas), de modo que se produjera otra vez el resultado 2, 2, peor para los dos jugadores que el acordado. Esta amenaza desempeña un papel disuasorio para desanimar el incumplimiento de las promesas y en muchos casos es una condición necesaria para la cooperación.

Lo mismo podría ocurrir al revés. Supongamos que, tras un acuerdo, el PNV declara formalmente que acata la Constitución, condena taxativamente cualquier vía ilegal de acción política y sanciona a algunos de sus militantes más tradicionalistas y empecinados. Sin embargo, una vez el PNV se ha situado en k, el Gobierno del Estado podría estar tentado de no cumplir sus promesas de retirada de las fuerzas policiales y mantenerse en c, de modo que se obtuviera el resultado 4, 1, óptimo para el Gobierno del Estado y pésimo para el Gobierno vasco presidido por el PNV. Sólo podría evitar tal peligro la posibilidad de éste de volver a su posición foralista inicial (para lo cual debería poder seguir contando con su nutrida e ideologizada militancia y con algún líder a la vez creíble y ambiguo en la reserva).

La cooperación se dará, pues, entre jugadores con intereses contradictorios si ambos pueden salir beneficiados de la misma y cuentan con medios para amenazar creíblemente al que incumpla las promesas con llevarle a una situación peor.

Este análisis puede dar cuenta de un gran número de hechos sucedidos en las relaciones entre el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco en los últimos años.

En una primera fase, adoptando ambos jugadores su estrategia dominante sin cooperación, se alcanzó un equilibrio más bien insatisfactorio para ambos. Por un lado, el Gobierno del Estado bloqueó los traspasos de competencias previstos en el Estatuto de autonomía, y la UCD y el PSOE aprobaron la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) según la cual la legislación estatal prevalecería sobre la legislación autonómica incluso en materias de competencia exclusiva de las Comunidades autónomas. Por otro lado, los parlamentarios del PNV dejaron de asistir a las Cortes durante varios meses en 1980, sus alcaldes y presidentes de Diputaciones boicotearon una visita al País Vasco del presidente del Gobierno del Estado Adolfo Suárez declarándolo «persona non grata», y los dirigentes nacionalistas mantuvieron una posición ambigua con respecto a ETA, justificando sus fines aunque no sus medios. Por ambas partes se presentaron numerosos conflictos de competencias y recursos ante el Tribunal Constitucional contra leyes aprobadas por uno u otro parlamento. Estas posiciones se mantuvieron en líneas generales con los

Gobiernos constitucionales del Estado presididos por los centristas Adolfo Suárez (siendo ministros de Administración Territorial José Pedro Pérez Llorca y Rodolfo Martín Villa) y Leopoldo Calvo Sotelo (siendo ministros Rafael Arias Salgado y Luis Coscolluela) y con el primer Gobierno presidido por el socialista Felipe González (siendo ministro Tomás de la Cuadra); así como con el Gobierno autónomo vasco presidido por el nacionalista Carlos Garaikoetxea.

En una segunda fase, y tras un balance más bien negativo del resultado obtenido con estas estrategias de permanente conflicto entre los tós gobiernos, ambas partes pasaron a cooperar para obtener mutuos beneficios. Por un lado, el Gobierno del Estado se vio forzado a eliminar una parte sustancial de la LOAPA, tras una sentencia adversa del Tribunal Constitucional, y, desde el segundo Gobierno presidido por González (siendo ministros Félix Pons y Joaquín Almunia), se intensificaron los traspasos de competencias, incluso en materias antes abiertamente conflictivas (como Sanidad y Justicia). Por otro lado, el nuevo Gobierno vasco, presidido por el nacionalista José Antonio Ardanza, hizo reiteradas declaraciones explícitas de respeto y acatamiento del marco constitucional. Ambas partes llegaron a acuerdos sobre el cupo financiero y sobre un plan de retirada gradual de la Policía y la Guardia Civil del País Vasco y desarrollo de la Ertzaintza. Atendiendo una petición del PNV, el Gobierno socialista derogó la Ley antiterrorista y sustituyó algunos de sus preceptos por nuevas disposiciones en el Código penal y la Ley de enjuiciamiento criminal. Una expresión de esta cooperación fue el pacto de legislatura suscrito en el Parlamento vasco entre el PNV y el PSOE y, sobre todo, el «Acuerdo contra la violencia» o Pacto de Ajuria-Enea firmado por ambos partidos, junto con otros partidos parlamentarios (AP, CDS y EE y las reservas de EA), en enero de 1988.

El cambio de estrategia del PNV, dirigido siempre en segundo plano por Xabier Arzalluz, al hacer pasar al Gobierno vasco de la no cooperación a la cooperación con el Gobierno del Estado, puede explicar en parte la crisis interna de ese partido y sobre todo la escisión que, encabezada por el primer lehendakari Garaikoetxea, dio lugar en 1986 a la formación del partido Eusko Alkartasuna. Este partido se ha mantenido desde entonces en unas

posiciones políticas más radicalizadas que el autonomismo constitucional hacia el que se ha orientado el Gobierno de Ardanza: continua reivindicación del derecho de autodeterminación (aunque no explícitamente la independencia), unidad política del País Vasco con Navarra e Iparralde, y reticencias y ambigüedades ante el Acuerdo contra la violencia o pacto antiterrorista. Otra parte importante de la explicación de la crisis debería buscarse en la política de intercambio de votos del PNV en los ayuntamientos y el parlamento de la Comunidad autónoma de Navarra, que será analizada en otro capítulo. También es posible que en el PNV coexistieran distintas orientaciones políticas, una de las cuales comportara, por ejemplo, una permuta de orden entre la segunda y la tercera preferencias antes presentadas, y que eso alimentara una ambigüedad que ha disminuido con posterioridad a la escisión.

JUEGO ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y ETA

Partiendo de las opciones antes definidas para cada jugador, y de acuerdo con sus acciones y declaraciones reales, podemos suponer las siguientes ordenaciones de preferencias.

El Gobierno del Estado prefiere, en primer lugar, una política de restricciones centralistas con la que mantenga las fuerzas policiales en el País Vasco, y que ETA abandone las armas y siga el camino de la reinserción social; en segundo lugar, hacer Concesiones autonómicas, como la retirada de las fuerzas policiales del País Vasco, y que ETA abandone las armas y se reinsera; en tercer lugar, mantener las fuerzas policiales en el País Vasco mientras ETA continúa su actividad terrorista; y, por último, retirar las fuerzas policiales del País Vasco y ofrecer la reinserción a presos y exiliados mientras ETA prosigue e intensifica los secuestros y asesinatos. En pocas palabras, el Gobierno del Estado desea por encima de todo que ETA cese en su actividad terrorista, mejor sin tener que hacer concesiones autonómicas que le lleven a renunciar a mantener la Policía y la Guardia Civil en territorio vasco.

Por otra parte, podemos suponer que las preferencias de ETA

están ordenadas del siguiente modo. En primer lugar, mantener la organización armada mientras el Gobierno retira las fuerzas policiales de Euskadi, excarcela a los presos y deja de reprimirle (es decir, la última preferencia del Gobierno del Estado); en segundo lugar, proseguir la lucha por la independencia por medios pacíficos, aceptando la reinserción y obteniendo concesiones como la libertad de los presos, el retorno de los exiliados y la retirada de Euskadi de las fuerzas de ocupación; en tercer lugar, continuar la lucha armada enfrentándose al centralismo y la represión, con presencia de las fuerzas policiales del Estado en territorio vasco; y, por último, cesar en la actividad violenta mientras las fuerzas policiales del Estado permanecen en Euskadi (es decir, la primera preferencia del Gobierno estatal). En pocas palabras, ETA quiere sobre todo que cese la represión, mejor sin tener que renunciar a su organización armada.

Cabe discutir la ordenación de la segunda y la tercera preferencias de ETA. Aquí hemos supuesto que ETA es una organización independentista, que concibe la lucha armada no como un fin en sí mismo sino como un medio (y no el único, ya que promueve al mismo tiempo los movimientos de masas y la participación en las elecciones). Por ello suponemos que ETA prefiere una Euskadi con los presos y exiliados reinsertados y sin las fuerzas policiales del Estado español a la espiral de violencia creada por el terrorismo y la represión. Pero también es posible que en ETA y en HB coexistan personas que responden a estos supuestos y otras con una ordenación de preferencias distinta, en la que se antepone la continuidad de la práctica de los secuestros y extorsiones a cualquier otra elección. El predominio de esta orientación situaría a ETA en una posición puramente maximalista, en cuyo caso mantendría siempre su estrategia dominante y no podría llevar a cabo ningún tipo de cooperación con el Gobierno estatal. También caben comportamientos mixtos, que explicarían, por un lado, las reinserciones parciales y, por otro, los «encabritamientos» de sectores etarras que han tenido lugar con cierta reiteración.

En la hipótesis de que en ETA predominen las motivaciones políticas tal como se han presentado anteriormente, obtenemos los siguientes esquemas:

Preferencias del Gobierno del Estado:			Preferencias de ETA:		
Gobierno Estado	ETA	Valor ordinal	Gobierno Estado	ETA	Valor ordinal
c	r	4	a	t	4
a	r	3	a	r	3
c	t	2	c	t	2
a	t	1	c	r	1

Opciones del gobierno del Estado:

c: centralismo, represión y presencia policial en el País Vasco

a: concesiones autonómicas y retirada de las fuerzas policiales

Opciones de ETA:

t: terrorismo o lucha armada

r: reinserción

Es fácil observar la contradicción de intereses de ambos jugadores, ya que la primera preferencia de uno es la última del otro y viceversa, así como la interdependencia de los mismos, ya que coinciden en la segunda y la tercera preferencias. La interacción se refleja en la siguiente matriz:

		ETA	
		t	r
Gobierno Estado	c	2, 2	1, 4
	a	4, 1	3, 3

Obtenemos de nuevo un Dilema del prisionero, ante el que podemos desarrollar unas reflexiones análogas a las antes expuestas para el juego entre el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco. Cada jugador tiene una estrategia dominante: ETA, proseguir con el terrorismo; el Gobierno del Estado, continuar con la represión. El resultado de estas estrategias es c, t (casilla superior izquierda), cuyos valores son 2,2, un equilibrio estable pero ineficiente, ya que ambos jugadores, están interesados en trasladarse a 3, 3. Pero, para alcanzar este nuevo resultado,

que comporta la retirada de las fuerzas policiales del País Vasco, el abandono de las armas por ETA y la reinserción, se requiere -como hemos señalado anteriormente- cooperación, con posibilidad de promesas y amenazas para que la otra parte cumpla el acuerdo.

Este análisis puede dar cuenta de las dos orientaciones básicas que se han alternado en las relaciones entre ETA y el Gobierno del Estado en los últimos años.

Por un lado, la dinámica terrorismo-represión. Es decir, atentados etarras contra policías, guardias civiles, militares, parlamentarios de la UCD y del PSOE y ciudadanos de diversa condición, bombas y asaltos a cuarteles, edificios oficiales y lugares públicos, incluidos aeropuertos y estaciones de ferrocarril, secuestros de cónsules y empresarios, extorsiones económicas y, en general, amedrentamiento de la población mediante la violencia; enfrente, ampliación de la gama de actividades legalmente delictivas, medidas de excepción que permiten prolongar el tiempo de detención, torturas a detenidos, actuación del Batallón Vasco Español, Anti-Terrorismo ETA y los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) con secuestros, atentados a etarras y parlamentarios de HB y ametrallamiento de lugares públicos de reunión de colaboradores y simpatizantes del independentismo.

Por otro lado, diversas tentativas de negociación con el objetivo de lograr la pacificación del País Vasco y la reinserción de ETA, que han obtenido éxitos y fracasos parciales. Entre ellas, cabe citar las iniciadas en 1977-1978, siendo ministro del Interior el centrista Rodolfo Martín Villa (con la colaboración, en un cierto momento, del entonces consejero de Interior del Consejo general vasco, el socialista José M. Benegas), con dirigentes etarras como Javier Garayalde «Ekarra» y José Miguel Beñarain «Argala»; las llevadas a cabo en 1982 por iniciativa del ex etarra y político de EE Mario Onaindía, siendo ministro del Interior el centrista Juan José Rosón, que condujeron a la autodisolución de la mayor parte de ETA político-militar (aunque una fracción se «encabritó» y prosiguió las acciones armadas con el nombre de ETA-pm VIII Asamblea); y las que tuvieron lugar en Argelia con gobiernos socialistas, en 1987, siendo ministro del Interior José Barriónuevo, con el dirigente etarra Domingo Iturbe «Txomín», y en 1988-1989, siendo ministro del Interior José Luis Corcuera, con el dirigente etarra Eugenio Etxebeste «Antxon». Tales negociaciones han producido períodos de tregua por ambas partes y reinserciones de

algunos etarras, aunque han sido sucedidas siempre por la reanudación de las actividades terroristas y de la persecución represiva.

LA DIFÍCIL COOPERACIÓN A TRES

Aunque no lo haremos aquí, cabría demostrar que, en un juego de interacción entre el Gobierno vasco y ETA, nunca se alcanza el abandono de las armas por ETA, ni aun suponiendo diversas ordenaciones de preferencias del Gobierno vasco, si en el juego no interviene, como factor externo, el Gobierno estatal. Puede aceptarse intuitivamente este resultado a partir de la consideración de que la fuerza negociadora del Gobierno del Estado procede de su control sobre las fuerzas policiales y demás aparatos de represión, mientras que los medios disuasorios que puede emplear el Gobierno vasco en unas relaciones bilaterales con ETA tienen un efecto mucho menor.

El propio desarrollo de los juegos de dos en dos plantea, pues, la conveniencia de analizar la interacción de los jugadores en un juego de tres.

Por adición y desarrollo lógico de las ordenaciones de preferencias antes supuestas en los juegos de dos en dos, así como por las prioridades que cada jugador parece atribuir, por sus acciones y declaraciones, a la consecución de unos u otros objetivos, suponemos los siguientes criterios.

El Gobierno del Estado prefiere, en orden lexicográfico: en primer lugar, que ETA cese en su actividad terrorista; en segundo lugar, que el PNV que preside el Gobierno vasco abandone la posición foralista y acate la Constitución; mejor sin tener que hacer concesiones en materia autonómica como renunciar a mantener la Policía y la Guardia Civil en territorio vasco o excarcelar a los etarras.

El Gobierno vasco prefiere, lexicográficamente: en primer lugar, que el Gobierno estatal le haga concesiones autonómicas; en segundo lugar, mantener su posición foralista; mejor sin terrorismo.

ETA prefiere, lexicográficamente: en primer lugar, que cese la represión; en segundo lugar, no tener que renunciar a su organización armada; mejor si el Gobierno vasco se mantiene en su posición foralista.

Obtenemos así los siguientes esquemas, que, como el lector podrá observar sin mucha dificultad, son coherentes con los juegos de dos en dos presentados anteriormente.

Preferencias del Gobierno del Estado:				Preferencias del Gobierno vasco:				Preferencias de ETA:			
Gob. Est.	Gob. V.	ETA	Val. ord.	Gob. Est.	Gob. V.	ETA	Val. ord.	Gob. Est.	Gob. V.	ETA	Val. ord.
c	k	r	8	a	f	t	8	a	f	t	8
a	k	r	7	a	f	t	7	a	k	t	7
c	f	r	6	a	k	r	6	a	f	r	6
a	f	r	5	a	k	t	5	a	k	r	5
c	k	t	4	c	f	r	4	c	f	t	4
a	k	t	3	c	f	t	3	c	k	t	3
c	f	t	2	c	k	r	2	c	f	r	2
a	f	t	1	c	k	t	1	c	k	r	1

Opciones del Gobierno del Estado:

c: restricciones centralistas a la autonomía y presencia policial en el País Vasco

a: concesiones autonómicas y retirada de las fuerzas policiales

Opciones del Gobierno Vasco:

f: foralismo; k: aceptación de la Constitución

Opciones de ETA:

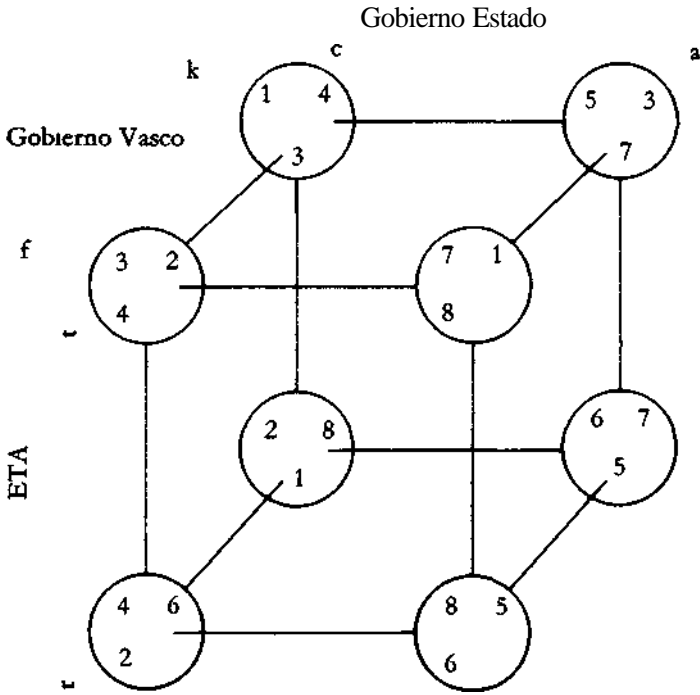
t: terrorismo o lucha armada; r: reinserción

La interacción entre los tres jugadores se refleja en la figura de la página siguiente, en cada una de cuyas tres dimensiones se sitúan las opciones de uno de los jugadores.

Puede observarse que el Gobierno del Estado tiene una estrategia dominante, c, ya que sus valores en la superficie izquierda del cubo son siempre superiores a los valores correspondientes en la superficie derecha. Asimismo, el Gobierno vasco tiene una estrategia dominante, f, ya que sus valores en la superficie anterior son siempre superiores a los valores correspondientes en la superficie posterior. ETA tiene también una estrategia dominante, t, ya que sus valores en la superficie superior son siempre superiores a los correspondientes en la superficie inferior.

Como resultado de estas estrategias dominantes, se alcanza un equilibrio estable en c, f, t, bola izquierda anterior superior, cuyos valores son 3_4^2 . Es decir, el Gobierno del Estado sigue una política de restricciones centralistas en materia autonómica y mantiene sus fuerzas policiales en el País Vasco, el Gobierno nacionalista vasco permanece en su posición foralista, y ETA persiste en la acción armada. Es, en resumen, una situación que podemos llamar de

máximo conflicto, muy similar a la que parece haber predominado en los primeros años ochenta.



Modo de leer la figura:
 El Gobierno del Estado se mueve a lo largo; si elige c, se sitúa en la superficie izquierda del cubo, y si elige a, en la superficie derecha. El Gobierno vasco se mueve a lo ancho; si elige f, se sitúa en la superficie anterior, y si elige k, en la superficie posterior. ETA se mueve a lo alto; si elige t, se sitúa en la superficie superior, y si elige r, en la superficie inferior. En cada bola, el número situado a la derecha indica el valor ordinal de esa combinación de preferencias para el Gobierno del Estado, de acuerdo con las ordenaciones de preferencias antes expuestas; el número situado a la izquierda indica el valor ordinal para el Gobierno vasco; y el número situado abajo indica el valor ordinal para ETA.

Como puede verse, este equilibrio es estable, porque ningún jugador está interesado en cambiar unilateralmente su elección, ya que saldría perdiendo con ello (el Gobierno del Estado pasaría de 2 a 1, el Gobierno vasco de 3 a 1 y ETA de 4 a 2). Pero es también un equilibrio muy ineficiente, ya que hay al menos otras tres situaciones en las que los tres jugadores estarían mejor.

Una de estas situaciones es la bola derecha posterior inferior, cuyos valores son ⁶⁵⁷, situación que requiere un cambio de opción de los tres jugadores. En ella el Gobierno del Estado haría concesiones en materia autonómica y retiraría las fuerzas policiales del territorio vasco, el Gobierno nacionalista vasco abandonaría el foralismo y acataría la Constitución, y ETA cesaría en la lucha armada y se reinsertaría (siendo sustituida en el juego verosímelmente por HB). Este resultado, que requiere una cooperación entre los tres jugadores, puede ser llamado de *máxima cooperación*.

Pero hay que tener en cuenta que, como se observa en la figura, en caso de alcanzar ese equilibrio todos los jugadores tendrían tentaciones de cambiar de nuevo su opción y volver a sus posiciones definitorias, ya que saldrían ganando con ello (el Gobierno del Estado pasaría de 7 a 8, el Gobierno vasco de 6 a 8 y ETA de 5 a 6). Estas tentaciones sólo podrían ser disuadidas mediante amenazas recíprocas, para cuya credibilidad cada jugador debería mantener los medios necesarios.

La posibilidad de alcanzar este resultado pudo ser entrevista en varios momentos. Primero, en las tentativas de diversos partidos en los primeros años ochenta de constituir un «frente por la paz» (al que se atribuía también el objetivo del «desarrollo del Estatuto») y, más concretamente, en la «Mesa por la paz» que pretendía, como su nombre indica, lograr la pacificación de Euskadi, pero también «la profundización de la autonomía» o una «interpretación extensiva del Estatuto», para cuya formación el entonces lehendakari Carlos Garaikoetxea convocó en la primavera de 1983 a las fuerzas políticas representativas de los tres jugadores de nuestro análisis: PSOE, PNV y HB. Más tarde, en algunos momentos de las negociaciones de lo que después sería el «pacto de Ajuria-Enea», en las que se trató de incluir, sin éxito, a HB, con proposiciones programáticas sobre la Ertzaintza, el desarrollo estatutario y las relaciones con Navarra.

Pero, de hecho, las formas de cooperación que más se han desarrollado en la práctica no han sido éstas sino las que conducen a las otras dos situaciones mejores que el equilibrio de máximo conflicto.

Una de ellas es la bola derecha posterior superior, cuyos valores son ⁵⁷³, resultado de una cooperación bilateral entre el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco. Puede ser considerada como la

misma cooperación que hemos analizado como primer Dilema del prisionero en los juegos de dos en dos, y que en la presente figura se desarrollaría en la superficie superior del cubo.

La otra situación mejor que el equilibrio de máximo conflicto es la bola derecha anterior inferior, cuyos valores son 8_6^5 , resultado de una cooperación bilateral entre el Gobierno del Estado y ETA. Puede ser considerada como la otra cooperación que hemos analizado como segundo Dilema del prisionero en los juegos de dos en dos, y que en la presente figura se desarrollaría en la superficie anterior del cubo.

Sin embargo, en este análisis de conjunto de las interacciones entre los tres jugadores se observa lo contradictorio de estas cooperaciones de dos en dos, ya que conducen a resultados diferentes e incompatibles, así como la imposibilidad de pasar desde alguna de ellas al equilibrio de máxima cooperación. Esto no era visible con los juegos de dos en dos.

Obsérvese, en efecto, que si se produce una cooperación bilateral entre el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco, es decir, si se traslada el equilibrio desde el máximo conflicto 3_4^2 a 5_7^3 , ETA permanece en su posición definitiva, t, y no tiene allí ningún incentivo para abandonarla, ya que si lo hiciera descendería de 7 a 5.

Igualmente, si se produce una cooperación bilateral entre el Gobierno del Estado y ETA, es decir, si se traslada el equilibrio desde el máximo conflicto 3_4^2 a 8_6^5 , el Gobierno vasco vuelve a su posición definitiva, f, y no tiene allí ningún incentivo para abandonarla, ya que si lo hiciera pasaría de 8 a 6 (al tiempo que ETA saldría también perjudicada en su posición, ya que pasaría de 6 a 5).

Estas contradicciones podrían expresarse también como coaliciones alternativas de dos jugadores con exclusión de un tercero (usando ahora el sentido genérico que tienen la palabra «coalición» en la teoría, no en el específico de acuerdos entre grupos parlamentarios para formar una mayoría de gobierno): coalición entre el Gobierno del Estado y el Gobierno vasco, o coalición entre el Gobierno del Estado y ETA, desde las cuales no parece posible pasar a una coalición total o de los tres jugadores.

Dicho en términos más descriptivos de la realidad, esto significa lo siguiente:

En primer lugar, cuanto mayores sean las concesiones autonó-

micas del Gobierno del Estado y más firme el acatamiento constitucional del Gobierno nacionalista vasco, gracias a una política de colaboración entre los dos gobiernos, menos interés tendrá ETA en cesar en su actividad armada. De ahí también, posiblemente, las reticencias y los retrasos del Gobierno del Estado en cumplir su acuerdo con el Gobierno vasco de retirar la Policía y la Guardia Civil del País Vasco, ya que tiene que seguirles atribuyendo la misión de perseguir a los activistas etarras, al menos mientras aquellas fuerzas no sean sustituidas por una Ertzaintza con garantías de mantener un alto grado de fidelidad constitucional y de eficacia en la lucha antiterrorista.

En segundo lugar, cuanto más avance la negociación entre el Gobierno del Estado y ETA, en la mesa de Argelia o en otra que pueda sustituirla (en Venezuela o en otra parte), más incentivos tendrá el PNV para desentenderse de su acatamiento constitucional y recuperar su posición foralista tradicional. Esto permite prever que un éxito de la negociación del Gobierno del Estado con ETA, que permitiera un desarme de la organización y la reinserción de sus militantes, suscitaría fuertes tentaciones en el PNV de romper la colaboración con el Gobierno del Estado y tal vez incluso de aproximarse de nuevo a EA en torno a posiciones anteriores del partido (según podría inferirse de la reunificación pregonada reiteradamente por personajes destacados de los dos partidos).

Así pues, el equilibrio que hemos llamado de máxima cooperación sólo podría ser alcanzado mediante una negociación coordinada de las tres partes, pero no a partir de ninguno de los equilibrios de cooperación bilateral ni mediante negociaciones bilaterales separadas, tal como se ha intentado en algunas ocasiones. Cabe recordar además que, como en los dos equilibrios anteriores, una vez logrado este equilibrio, las tentaciones de cada parte cooperante de cambiar de nuevo de opción sólo podrían ser disuadidas si, paradójicamente, cada una mantuviera los instrumentos necesarios para amenazar con volver a su posición definitiva. Es decir, si, a pesar de haberse retirado, las fuerzas policiales del Estado estuvieran prestas a intervenir de nuevo en el País Vasco; la militancia y el liderazgo del PNV mantuvieran su disposición a volver a su tradición foralista inconstitucional; y, aun con la ETA disuelta o reinsertada, HB pudiera gallear de algún modo con una reanudación de la violencia.

12. EN CATALA, SI US PLAUI!

La libertad de usar la lengua catalana en los tratos privados, la comunicación y los asuntos públicos ha sido tradicionalmente un elemento de todo programa democrático en Cataluña. Durante el franquismo, la supresión del catalán en el ámbito de la administración, la escuela y los medios de comunicación incrementó la importancia de esta reivindicación en los movimientos por la consecución de las libertades democráticas, la cual fue aceptada incluso por aquellos —como el movimiento obrero— en los que una gran parte de sus componentes eran inmigrantes de Andalucía y otras tierras españolas y monolingües castellano-parlantes.

La reivindicación genérica y antifranquista era compartida, sin embargo, desde programas diferentes. Así, por ejemplo, en la Asamblea de Cataluña, que agrupó a los movimientos de oposición en los años setenta, se formuló ambiguamente la posición unitaria como «uso oficial» del catalán, dado que los comunistas del PSUC y otros grupos de izquierda defendían la cooficialidad del catalán y el castellano, mientras algunos nacionalistas radicales aspiraban a la oficialidad única del catalán. Discrepancias y matices parecidos subyacían en algunas iniciativas del Congreso de Cultura Catalana, realizado en los inicios de la transición, como por ejemplo la campaña presidida por el lema «En català, si us plau!».

La situación lingüística real en la sociedad catalana en aquel momento y hasta el final de la década, puede describirse con algunos datos básicos. Según el padrón de 1975, aproximadamente un 60 % de los ciudadanos de Cataluña eran autóctonos y un 40 % inmigrantes. En cifras redondeadas, un 60 % manifestaba saber hablar

el catalán, en una proporción prácticamente igual a la de la población autóctona, y un 80 % entenderlo, lo cual significa que en torno a una mitad de los inmigrantes lo entendía pasivamente sin hablarlo y la otra mitad no lo entendía. En los usos lingüísticos orales de las conversaciones mixtas, dominaban los comportamientos de adaptación unilateral de los autóctonos bilingües a la lengua castellana de los interlocutores inmigrados monolingües, lo cual producía conversaciones lingüísticamente homogéneas con una proporción de uso del castellano mucho mayor que la del censo individual. Esto significa que el catalán estaba discriminado no sólo en el ámbito público y oficial sino también en los usos orales en las relaciones privadas. Concretamente, sólo un 48 % de la población manifestaba usar el catalán como lengua familiar. No obstante, la gran mayoría de los inmigrantes apreciaba las ventajas profesionales y el prestigio social del catalán y se declaraba favorable a la enseñanza del catalán en las escuelas de sus hijos.

La Constitución de 1978 estableció la oficialidad del castellano en todo el territorio del Estado, con «el deber de conocerlo y el derecho a usarlo» de todos los ciudadanos, a la vez que previo la cooficialidad de las demás lenguas usadas en España en las Comunidades autónomas correspondientes. El Estatuto de autonomía de Cataluña confirmó esta cooficialidad, si bien afirmando que el catalán es «la lengua propia de Cataluña», lo cual creaba la posibilidad de una política autonómica de promoción preferente del catalán.

A la vista de estos datos y de la evolución posterior de la política catalana y española, podemos delimitar los principales jugadores que intervienen en esta cuestión del siguiente modo.

En primer lugar, los nacionalistas catalanes, es decir, los autóctonos bilingües que aprecian la lengua propia o específica como un valor en sí mismo y desean su promoción. A partir de 1980, las preferencias de este jugador colectivo inspiran la política del Gobierno autónomo de Cataluña a través de la coalición Convergencia i Unió (CiU).

En segundo lugar, los inmigrantes castellano-parlantes, concentrados sobre todo en la zona metropolitana de Barcelona y en una gran parte influidos políticamente por los partidos de izquierdas. Valoran negativamente la persecución del catalán por el franquismo y estiman favorablemente la autonomía como elemento de

la democracia, pero sienten la reivindicación lingüística catalana con una intensidad relativamente más baja que los nacionalistas catalanes y prefieren evitar el coste personal de aprender una segunda lengua.

En tercer lugar, el Gobierno del Estado (tanto de UCD como del PSOE), que legalmente actúa en el marco constitucional y en los hechos se muestra interesado sobre todo en mantener el castellano como idioma oficial y lengua común de comunicación en todo el territorio español.

Con la ayuda de los esquemas proporcionados por la teoría de juegos, analizaremos a continuación las interacciones entre estos tres jugadores, empezando —como en el anterior capítulo— por juegos de dos en dos, para esbozar más tarde un juego de tres.

LA «NORMALIZACIÓN» LINGÜÍSTICA

Veamos en primer lugar la interacción entre los nacionalistas catalanes y los inmigrantes.

Los nacionalistas catalanes pueden elegir entre dos opciones. La primera es el monolingüismo catalán (a la que llamaremos m), que implica una actitud de no adaptación en los usos orales y, por tanto, el mantenimiento de conversaciones bilingües cuando el interlocutor es monolingüe castellano-parlante, así como el uso exclusivo del catalán en la administración autónoma y en los medios de comunicación públicos de la Generalidad gobernada por los nacionalistas. La segunda opción es el bilingüismo (a la que llamaremos b), que permite una adaptación a la lengua del interlocutor, según cuál sea el grado relativo de dificultad de cada uno para usar su segunda lengua respectiva, así como el uso del catalán y el castellano en la administración y los medios de comunicación públicos de la Comunidad autónoma.

Los inmigrantes, por su parte, se enfrentan también a una doble alternativa. La primera es mantenerse en su condición monolingüe castellana, no aprender otra lengua y por tanto esperar siempre la adaptación lingüística del interlocutor, sea éste un ciudadano privado o un funcionario público (opción a la que llamaremos no). La segunda opción es aprender catalán (a la que llamaremos sí), de

modo que esté en condiciones de entender el mensaje de una eventual administración monolingüe catalana, mantener una conversación con un autóctono que hable en su primera lengua e incluso adaptarse a la misma.

La elección combinada de estas opciones produce resultados que podemos suponer que cada jugador ordena de mayor a menor, según sus preferencias declaradas y presuntas y los comportamientos observables.

Así, los nacionalistas catalanes dan prioridad al uso de la lengua catalana (y ordenan lexicográficamente sus preferencias a partir de este criterio), con la restricción de que quieren evitar la incomunicación con la población inmigrada y el conflicto lingüístico. Esta restricción se desprende del énfasis generalizado del catalanismo en la bondad de la «integración» de los inmigrantes, el amplio rechazo del enfrentamiento entre dos comunidades, identificado peyorativamente con el «lerrouxismo», y lo minoritario de las actitudes de abierta segregación. Entre todas las combinaciones posibles, prefieren, pues, en primer lugar, el monolingüismo y el aprendizaje del catalán por los inmigrantes, lo cual produce una «integración» de éstos equivalente a su asimilación unilateral a la lengua catalana; en segundo lugar, el bilingüismo con aprendizaje del catalán por los inmigrantes, lo cual permite una parte de los intercambios mixtos en catalán; en tercer lugar, el bilingüismo sin aprendizaje del catalán por los inmigrantes, lo cual reduce el catalán al ámbito de la comunicación entre autóctonos; y, en último lugar, el monolingüismo sin aprendizaje del catalán por los inmigrantes, que significa incomunicación y conflicto.

Los inmigrantes, por su parte, dan prioridad al bilingüismo de los autóctonos y la Generalidad, mejor sin que ellos tengan que aprender catalán. Por tanto, prefieren en primer lugar bilingüismo oficial y no aprender catalán, lo cual les permite comunicarse siempre en su primera lengua; en segundo lugar, bilingüismo oficial y aprender catalán, ya que el coste de aprender una segunda lengua tiene la contrapartida de más oportunidades de promoción laboral y social; en tercer lugar, monolingüismo catalán oficial y aprender catalán, lo cual les obliga a usar siempre su segunda lengua; y, por último —igual que los nacionalistas catalanes—, monolingüismo catalán oficial y no aprender catalán, que significa incomunicación y conflicto.

Valorando ordinalmente las preferencias de mayor a menor, obtenemos el siguiente esquema:

Preferencias de los nacionalistas catalanes:			Preferencias de los inmigrantes-		
Naciona- listas	Inmi- grantes	Valor ordinal	Naciona- listas	Inmi- grantes	Valor ordinal
m	sí	4	b	no	4
b	sí	3	b	sí	3
b	no	2	m	si	2
m	no	1	m	no	1

Opciones de los nacionalistas:

m: monolingüismo; b: bilingüismo;

Opciones de los inmigrantes:

sí: aprender catalán; no: no aprender catalán

La interacción entre los dos jugadores se refleja en la siguiente matriz:

		Inmigrantes	
		sí	no
Nacionalistas catalanes	m	2 4	1 1
	b	3 3	4 2

La estructura resultante es la de un juego conocido teóricamente como el Gallina o el Cobarde (*Chicken* en inglés), en el que ningún jugador tiene una estrategia dominante. Si cada uno actúa sin conocer la decisión del otro, basándose en un cálculo prudente sobre los diversos resultados posibles (es decir, con aversión al riesgo para evitar el mal mayor), cabe encontrar un equilibrio en la casilla inferior izquierda, cuyos valores ordinales son 3, 3. En este caso, el equilibrio significa bilingüismo de los nacionalistas catalanes y aprendizaje del catalán por los inmigrantes. Sin embargo, este equi-

librio es inestable, ya que una vez alcanzado cada jugador tiene la tentación de alterar su estrategia y trasladar el resultado a una casilla en la que obtenga un valor superior: la casilla superior izquierda en el caso de los nacionalistas y la casilla inferior derecha en el de los inmigrantes. Ya que los inmigrantes aprenden catalán, los nacionalistas pueden sentirse inclinados a implantar el monolingüismo; ya que hay bilingüismo, los inmigrantes pueden pensar que ya no hace falta aprender catalán.

De hecho, cada jugador puede salir beneficiado si informa previamente de su estrategia. Si los nacionalistas se niegan a usar el castellano o anuncian que implantarán una administración autónoma monolingüe, por ejemplo a través del programa político de un partido con posibilidades de acceder al Gobierno de la Generalidad -y sitúan, por tanto, el resultado previsible en la fila superior de la matriz—, pueden provocar que los inmigrantes decidan aprender catalán para evitar un resultado de incomunicación lingüística, de modo que se alcance un resultado de equilibrio estable en la casilla superior izquierda, cuyos valores son 4, 2. Para aprovechar en su propio beneficio esta posibilidad del juego, los inmigrantes deberían negarse a escuchar a nadie que hablara en catalán o amenazar con no aprender catalán a través de algún portavoz colectivo creíble, como por ejemplo un partido político de tipo «lerrouxista»; situarían así la solución previsible en la columna derecha y, como consecuencia, los nacionalistas podrían aceptar el bilingüismo para evitar lo peor, de modo que se obtuviera un resultado alternativo de equilibrio estable situado en la casilla inferior derecha, cuyos valores son 2, 4.

Una de las imágenes de referencia de este juego es el desafío lanzado por el personaje interpretado por James Dean en la película de Nicholas Ray *Rebelde sin causa*. Un sábado avanzada la noche, dos jóvenes eufóricos se disponen a correr en sus coches en dirección a un barranco y cada uno apuesta a que frenará después que el otro; si son prudentes, los dos frenarán a tiempo, pero si uno avisa que no frenará y su amenaza es creíble, puede provocar el acobardamiento del otro y su frenazo temprano, de modo que el primero salga ganador del desafío.

El resultado de las primeras elecciones autonómicas de Cataluña en 1980, con la victoria relativa de la coalición nacionalista cata-

lana CiU y la derrota contundente del partido andalucista PSA (que obtuvo sólo dos diputados), comportó la concreción del desafío del primer jugador y la difuminación del segundo.

Así, una de las primeras decisiones del Gobierno de la Generalidad presidido por Jordi Pujol, del que era consejero de Cultura el nacionalista radical Max Cahner, fue la creación de una Dirección general de política lingüística, a cargo de Aina Molí, como instrumento de una intervención planificada que recibió el nombre de «normalización lingüística». Esta política pretendía generalizar el conocimiento del catalán, «dar un trato preferente» a esta lengua, «fomentar el uso del catalán en las instituciones oficiales y privadas» e «impulsar la modificación de las actitudes lingüísticas y las pautas de conducta» predominantes hasta entonces en la sociedad catalana.

La generalización del conocimiento del catalán fue el objetivo de su introducción en las escuelas como lengua vehicular de la enseñanza, bien totalmente o bien en parte de la docencia, medida acompañada por la exigencia de conocimiento de esta lengua a los maestros funcionarios del Estado destinados en Cataluña y por la incorporación del catalán a las pruebas de acceso a la Universidad.

El trato preferente al catalán se concretó también en diversas medidas de apoyo financiero y publicitario a la prensa, la edición y diferentes actividades culturales realizadas en esta lengua. Se promovieron oficialmente los cambios de rótulos en establecimientos comerciales y el Gobierno autónomo firmó acuerdos con grandes empresas para que introdujeran el catalán en sus comunicaciones internas y externas.

Pronto fue declarado también el monolingüismo oficial de la administración pública autonómica. Según las directrices de la Dirección general de política lingüística, todos los órganos, organismos autónomos e instituciones dependientes o vinculadas a la Generalidad deben «emplear la lengua catalana como vehículo normal de expresión en sus documentos, actos públicos y en los de la administración ordinaria». Esta disposición ha ido acompañada por la realización intensiva de cursos de catalán para funcionarios de la administración autonómica.

Asimismo, la Generalidad creó la Corporación Catalana de Ra-

dio y Televisión y en particular puso en marcha la emisión de programas en catalán por TV-3.

Por su parte, la modificación de las actitudes lingüísticas y las pautas de conducta de los ciudadanos en sus usos privados fue el objeto de diversas campañas oficiales, como la protagonizada por la niña «Norma» en 1982 y la difusión del lema «Depèn de vostè/tu» en 1985, para la «promoción de la conversación bilingüe», es decir, la no adaptación del autóctono bilingüe a la lengua castellana del interlocutor. Concretamente, fue ampliamente divulgada la instrucción de «practicar el bilingüismo pasivo —cada uno usa su lengua mientras no haya incompreensión— como primer paso hacia la normalización». No queda claro cuál sería el siguiente paso ni, en general, el objetivo final de la «normalización lingüística». Sin embargo, cabe prever que una generalización del bilingüismo pasivo entre la población autóctona que no fuera acompañado por un mayor uso del catalán por los inmigrantes podría conducir a la formación de dos grupos casi monolingües, o al menos con notables diferencias de competencia en el uso de una y otra lengua, y, a largo plazo, posiblemente a una mayor segregación o separación. Sólo si la no adaptación lingüística de los autóctonos lograra una adaptación unilateral de los inmigrantes a su segunda lengua, el catalán, cabría esperar una aproximación a un monolingüismo colectivo catalán.

Paralelamente a estas medidas de la administración autonómica, algunas acciones propagandísticas y medidas de coacción de la organización Crida a la Solidaritat contribuyeron a disuadir la resistencia a tales exhortaciones y a señalar nuevos objetivos para la acción oficial.

Durante algún tiempo pudo pensarse que el desafío de los nacionalistas catalanes podía surgir efecto. Algunas encuestas parecían mostrar incluso un pequeño pero efectivo incremento del conocimiento del catalán hablado entre la población inmigrada en Cataluña. Sin embargo, como expondremos a continuación, es posible interpretar que la intervención exterior e indirecta del Gobierno del Estado ha modificado el resultado de este juego de dos.

Planteemos -de un modo parecido a como hemos hecho en el capítulo anterior en relación con el País Vasco- un juego de interacción entre el Gobierno del Estado y el Gobierno nacionalista de la Generalidad en el que quede implicada la política lingüística.

El Gobierno del Estado no puede interferir legalmente en la política lingüística de la Generalidad, pero en general, con respecto a la autonomía de Cataluña, como con respecto a la vasca, puede elegir entre dos opciones. Una consiste en interpretar restrictivamente el Estatuto de autonomía y tratar de centralizar las decisiones para armonizar esta comunidad autónoma con las demás (opción a la que llamaremos c). La otra es hacer concesiones a las demandas autonómicas, sobre todo en materia de traspasos de competencias y su financiación (opción a la que llamaremos a).

Por su parte, el Gobierno nacionalista de la Generalidad, que —a diferencia del nacionalismo vasco- está formalmente comprometido con el marco constitucional, tiene instrumentos relativamente débiles para influir en el Gobierno del Estado. Cuando éste estaba en manos de UCD, CiU lo apoyó en el Congreso de los diputados porque necesitaba, a cambio, los votos centristas en el Parlamento ; de Cataluña, donde tenía sólo una mayoría relativa. Ante el Gobierno con mayoría absoluta del PSOE, y contando ya CiU con mayoría absoluta en el Parlamento catalán, trató de impulsar una alternativa española de centro-derecha, el Partido Reformista Democrático, pero éste tuvo un gran fracaso electoral.

De hecho, CiU sólo puede presionar al Gobierno del Estado mediante una intensificación de los componentes nacionalistas de su política interior en Cataluña. En particular, puede hacer valer —como en el juego anterior— su posible elección del monolingüismo catalán (m) frente al bilingüismo (b) en la política oficial de la administración autonómica y en los comportamientos lingüísticos de los nacionalistas. El Gobierno estatal puede sentirse afectado por las consecuencias adversas de esa elección en los inmigrantes castellano-parlantes de Cataluña e, indirectamente, por la influencia que una política lingüística en la comunidad catalana puede tener en los demás ciudadanos españoles: disuadir nuevas inmigraciones a Cataluña y, eventualmente, estimular la emigración de algunos residen-

tes en esta comunidad (como por ejemplo, los maestros castellano-parlantes y otros funcionarios sometidos a un reciclaje profesional obligatorio para aprender catalán).

Las combinaciones de las elecciones de cada jugador pueden ordenarse según unas ordenaciones de preferencias coherentes con sus comportamientos observables.

El Gobierno del Estado da prioridad al mantenimiento del castellano como lengua oficial en todo el territorio español, mejor sin tener que hacer concesiones autonómicas a la Generalidad. Prefiere, por tanto, en primer lugar, introducir restricciones centralistas a la autonomía y que no haya independencia lingüística de Cataluña, es decir, que la administración autonómica sea bilingüe; en segundo lugar, hacer concesiones en otras materias autonómicas a cambio de que se mantenga el bilingüismo de la Generalidad; en tercer lugar, el conflicto entre instituciones provocado por las restricciones autonómicas y el monolingüismo catalán de la Generalidad; y, por último, las concesiones autonómicas sin contrapartida, es decir, con monolingüismo catalán de la Generalidad.

El Gobierno nacionalista de la Generalidad da, por su parte, prioridad al mantenimiento de la autonomía en que basa su existencia, mejor sin tener que renunciar al monolingüismo catalán. Prefiere, así, en primer lugar, que el Gobierno del Estado le haga concesiones autonómicas mientras mantiene una administración y una política lingüística de monolingüismo (es decir, la última preferencia del Gobierno estatal); en segundo lugar, la obtención de concesiones autonómicas a cambio de aceptar una política de bilingüismo; en tercer lugar, el conflicto entre las restricciones autonómicas del centralismo estatal y el monolingüismo catalán de los nacionalistas; y, por último, la aceptación del bilingüismo sin contrapartidas estatales en materia autonómica (es decir, la primera preferencia del Gobierno del Estado).

Como puede verse, el conflicto de intereses entre el Gobierno del Estado y el Gobierno nacionalista de la Generalidad es superior al que existe entre éste y la población inmigrada en Cataluña, ya que estos últimos coincidían en rechazar las relaciones de mutua incomunicación como última preferencia, mientras que la primera preferencia de un Gobierno es la última del otro y viceversa. Esto es coherente con la orientación beligerante del nacionalismo cata-

lán con respecto a un «enemigo exterior», identificado genéricamente con el Estado, mientras predica la «integración» de un grupo culturalmente ajeno que otros nacionalismos —como, por ejemplo, el vasco— tienden a considerar en mayor medida como un enemigo interior y una «quinta columna».

Las ordenaciones de preferencias expuestas pueden presentarse según el siguiente esquema:

Preferencias del Gobierno del Estado:			Preferencias de los nacionalistas catalanes:		
Gobierno Estado	Naciona- listas	Valor ordinal	Gobierno Estado	Naciona- listas	Valor ordinal
c	b	4	a	m	4
a	b	3	a	b	3
c	m	2	c	m	2
a	m	1	c	b	1

Opciones del Gobierno del Estado:

c: restricciones centralistas a la autonomía; a: concesiones autonómicas

Opciones de los nacionalistas:

m: monolingüismo catalán; b: bilingüismo

La siguiente matriz da cuenta de la interacción.

		Nacionalistas catalanes	
		m	b
Gobierno Estado	c	2 2	1 4
	a	4 1	3 3

El juego resultante es el ya conocido Dilema del prisionero. Cada jugador tiene una estrategia dominante, que en este caso son las restricciones centralistas a la autonomía para el Gobierno del Estado y el monolingüismo para los nacionalistas catalanes, las cuales producen un equilibrio ineficiente pero estable, situado en la ca-

silla superior izquierda, cuyos valores son 2, 2. Obsérvese que en este equilibrio los nacionalistas catalanes mantienen una estrategia, el monolingüismo, que coincide con la adoptada en su juego con los inmigrantes que hemos analizado en el apartado anterior. Hay, sin embargo, otro equilibrio más beneficioso para ambos, el representado por la casilla inferior derecha, con valores 3, 3, que sólo puede alcanzarse mediante la cooperación entre los dos jugadores.

El equilibrio ineficiente y no-cooperativo de este Dilema del prisionero parece bastante coherente con la descripción de lo que fueron a grandes rasgos las relaciones entre los dos gobiernos en los primeros años ochenta. Por un lado, el Gobierno del Estado regateó y retrasó los trasposos de competencias previstos en el Estatuto de autonomía, la UCD y el PSOE aprobaron la ya citada LO APA (que pretendía, entre otros objetivos, garantizar el uso y la enseñanza del castellano en todo el territorio español), y el fiscal general del Estado presentó una querrela contra el presidente de la Generalidad Jordi Pujol por supuesta apropiación indebida y falsedad en documento mercantil en su etapa anterior como directivo de Banca Catalana. Por otro lado, el Gobierno nacionalista de la Generalidad, mientras fomentaba el radicalismo nacionalista en los aspectos lingüístico y cultural y permanecía ambiguo ante el discurso independentista catalán (muy minoritario políticamente), impulsó las candidaturas del PRD como alternativa de gobierno frente al PSOE. Esta disparidad de instrumentos antigubernamentales, que provocó acusaciones de incoherencia contra CiU por mantener un doble discurso o doble lenguaje, puede ser interpretada como inserta en una única estrategia de confrontación con el Gobierno estatal. En este período, protagonizado por los mismos ministros de Administración territorial citados en el capítulo anterior como sujetos de una relación conflictiva con el Gobierno vasco y por algunos beligerantes consejeros del Gobierno de la Generalidad, ambas partes promovieron numerosos conflictos de competencias y recursos ante el Tribunal Constitucional.

Algunos hechos pudieron contribuir a la adopción de estrategias cooperativas entre los dos jugadores, capaces de producir un nuevo equilibrio más beneficioso para ambos, como la sentencia desfavorable del Tribunal Constitucional sobre la LO APA, ya comentada, y el sobreseimiento del proceso judicial contra Jordi Pujol. A ello ca-

bría añadir probablemente una cierta sensación de perdurabilidad gubernamental de los partidos CiU y PSOE respectivamente, sobre todo después de que el primero obtuviera la mayoría absoluta en el Parlamento de Cataluña en 1984 y la revalidara en 1988 y el segundo repitiera la suya en las Cortes generales en 1986 y en 1989. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el caso vasco, la permanencia de los socialistas catalanes en la oposición debilita los incentivos para ese posible cambio de estrategia hacia una mutua cooperación.

Como puede verse, en el juego cooperativo el Gobierno del Estado aceptaría consolidar la autonomía de Cataluña, lo cual significaría nuevas concesiones en los traspasos estatutarios y tratos financieros favorables a la Generalidad, aunque continuara tentado por la opción restrictiva de la autonomía, mientras los nacionalistas catalanes adoptarían de hecho el bilingüismo, aunque pudieran mantener cierta actitud de denuncia del sempiterno centralismo estatal y algunas ambigüedades en el discurso nacionalista verbal. Las aparentes reticencias no serían más que cartas de reserva para mantener al otro jugador en la posición cooperativa, que funcionarían a modo de amenazas para disuadir toda tentación de ruptura unilateral del acuerdo.

Sin embargo, lo importante para el tema que inicialmente hemos planteado es que este equilibrio cooperativo entre el Gobierno del Estado y el Gobierno nacionalista de la Generalidad implica un cambio de estrategia de los nacionalistas catalanes en relación con la inicialmente adoptada en el juego anterior con los inmigrantes.

Una exposición de la interacción conjunta de los tres jugadores nos permitirá describir mejor la secuencia lógica de esta modificación.

MONOLINGÜISMO POR AUTONOMÍA

De acuerdo con las ordenaciones de preferencias que hemos utilizado en los anteriores juegos de dos en dos, podemos establecer un orden de temas prioritarios para cada jugador que guíe sus elecciones cuando interactúan las estrategias de los tres.

Así, suponemos que el Gobierno nacionalista de la Generalidad está interesado, sobre todo, en la autonomía, y, a continuación, en

el monolingüismo catalán, con la salvedad de relegar a posiciones menos deseadas aquellos resultados en que el monolingüismo catalán implica incomunicación y conflicto con los inmigrantes.

Los inmigrantes castellano-parlantes en Cataluña están interesados, por encima de todo, en que haya una administración autónoma bilingüe que no les obligue a aprender catalán; a continuación, en mantenerse en su condición monolingüe castellana sin aprender catalán, excepto en aquellas situaciones en que esta elección comporte incomunicación y conflicto con los nacionalistas catalanes y la administración autónoma; y, finalmente, en que haya autonomía de Cataluña.

Al Gobierno del Estado, por su parte, le interesa más que nada la perduración del castellano como lengua común y oficial en Cataluña; a continuación, no tener que hacer concesiones autonómicas; y, finalmente, que los inmigrantes no se sientan movidos a aprender catalán (y de este modo no se desanimen indirectamente las migraciones a Cataluña ni se incentiven los retornos de los inmigrantes a Andalucía).

Obtenemos así las siguientes ordenaciones de preferencias combinadas.

Preferencias de los nacionalistas catalanes:				Preferencias del Gobierno del Estado:				Preferencias de los inmigrantes:			
Nac.	Gob. Est.	Inm.	Val. ord.	Nac.	Gob. Est.	Inm.	Val. ord.	Nac.	Gob. Est.	Inm.	Val. ord.
m	a	sí	8	b	c	no	8	b	a	no	8
b	a	sí	7	b	c	sí	7	b	c	no	7
b	a	no	6	b	a	no	6	b	a	sí	6
m	a	no	5	b	a	sí	5	b	c	sí	5
m	c	sí	4	m	c	no	4	m	a	sí	4
b	c	sí	3	m	c	sí	3	m	c	sí	3
b	c	no	2	m	a	no	2	m	a	no	2
m	c	no	1	m	a	sí	1	m	c	no	1

Opciones de los nacionalistas:

m: monolingüismo catalán; b: bilingüismo

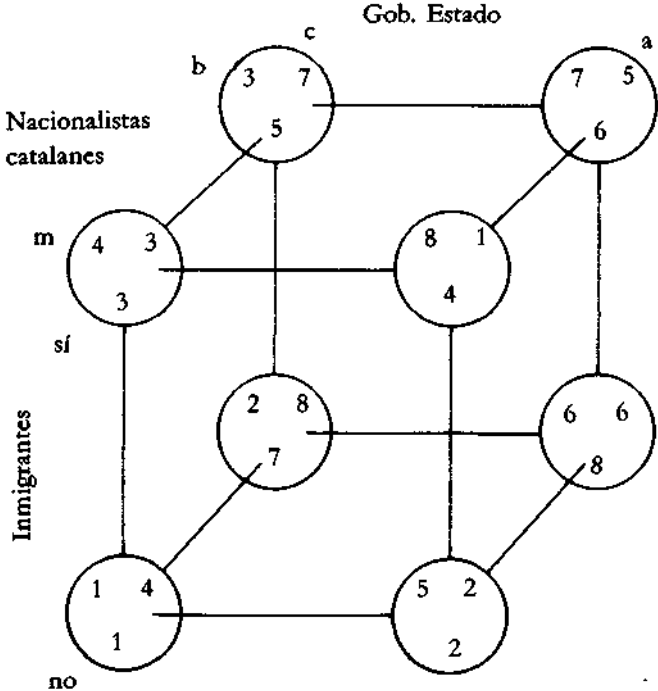
Opciones del Gobierno del Estado:

c: restricciones centralistas a la autonomía; a: concesiones autonómicas

Opciones de los inmigrantes:

sí: aprender catalán; no: no aprender catalán

: La interacción entre los tres jugadores se simboliza en el siguiente cubo, en cada una de cuyas dimensiones se sitúan -como en el capítulo anterior— las opciones de alguno de los jugadores y en las bolas los valores que cada uno de ellos obtiene en la correspondiente interacción.



Los nacionalistas catalanes eligen entre monolingüismo (m) y bilingüismo (b) y sitúan el resultado en la cara anterior o la cara posterior del cubo; el Gobierno del Estado elige entre centralismo (c) y autonomía (a) y sitúa el resultado en la cara izquierda o la cara derecha; los inmigrantes eligen entre aprender (sí) o no aprender (no) catalán y sitúan el resultado en la cara superior o la cara inferior. En cada bola, el número situado a la izquierda indica el valor para los nacionalistas catalanes, el número situado a la derecha indica el valor para el Gobierno del Estado y el número situado abajo indica el valor para los inmigrantes.

Puede comprobarse que el único jugador que tiene una estrategia dominante, que adoptará independientemente de cuál piense que vaya a ser la estrategia elegida por los demás jugadores, es el Gobierno del Estado. Si éste elige su estrategia dominante, c (res-

tricciones centralistas a la autonomía), y sitúa el resultado previsible en la cara lateral izquierda del cubo, donde obtiene siempre valores superiores que en las posiciones correspondientes de la cara lateral derecha, caben dos equilibrios como producto de las elecciones combinadas de los nacionalistas catalanes y los inmigrantes.

Uno es el representado por la bola izquierda posterior inferior, cuyos valores son 2_7^8 , en el que el Gobierno del Estado opta por el centralismo, los nacionalistas aceptan el bilingüismo y los inmigrantes no aprenden catalán. En este equilibrio se reúnen el equilibrio favorable a los inmigrantes que hemos observado como uno de los posibles en el juego del Cobarde de dos jugadores (nacionalistas e inmigrantes) y el equilibrio no cooperativo e ineficiente que hemos encontrado en el Dilema del prisionero entre los otros dos jugadores (nacionalistas y Gobierno estatal). Corresponde a una situación que puede llamarse de *discriminación contra el catalán*, que es posible identificar con ciertos períodos de franquismo asentado.

Este es un equilibrio estable, pero en él, como puede verse, los nacionalistas están en una posición muy mala —la penúltima sobre ocho— y es de esperar que tratarán por algún medio de modificarla. Lo único que pueden hacer es amenazar con cambiar su elección al monolingüismo, pese a que este cambio unilateral de decisión les produciría un resultado aun peor, con el fin de persuadir a los otros jugadores de que alteren su elección y se produzca un resultado más equitativo. La amenaza de los nacionalistas catalanes de cambiar al monolingüismo no es, pues, muy creíble, ya que produciría incomunicación con las demás partes, pero no es inverosímil porque se encuentran en una situación casi desesperada y algunos pueden asumir ese riesgo de empeorar un poco más su posición con la esperanza de mejorarla de un modo significativo. Esto es más o menos lo que hicieron durante el franquismo algunos catalano-parlantes al convertirse en patriotas combativos por un futuro más favorable al catalán.

El otro equilibrio es el simbolizado por la bola izquierda anterior superior, cuyos valores son 4_3^3 , en el que, frente al centralismo estatal, los nacionalistas catalanes mantienen un comportamiento monolingüe catalán y los inmigrantes aprenden catalán. En este equilibrio se reúnen el equilibrio favorable a los nacionalistas en el juego del Cobarde de dos jugadores (nacionalistas e inmigrantes) y el equilibrio no cooperativo e ineficiente del Dilema

del prisionero del otro juego de dos jugadores (nacionalistas y Gobierno estatal). Corresponde a una situación en la que, frente al centralismo del Estado, hay un *movimiento catalanista a favor de la lengua propia, con participación de los nacionalistas catalanes y también de los inmigrantes*, que podemos asociar a ciertos momentos del antifranquismo.

Es -como el anterior— un equilibrio estable, pero ineficiente, ya que hay al menos otras dos situaciones en las que los tres jugadores obtendrían mejores resultados y a las que pueden trasladarse mediante una cooperación coordinada. Estas son las simbolizadas por la bola derecha posterior superior, cuyos valores son 7_6^5 , y por la bola derecha posterior inferior, cuyos valores son 6_8^6 .

En la primera de estas dos situaciones, con valores 7_6^5 , el Gobierno del Estado acepta la autonomía, los nacionalistas catalanes admiten el bilingüismo y los inmigrantes continúan deseando aprender catalán. Es una situación que cabría llamar de *autonomía bilingüe con participación de los inmigrantes*. Cada uno de los tres jugadores tienen tentaciones de trasladarse unilateralmente a sus posiciones preferidas (el centralismo estatal, el monolingüismo catalán y la ausencia de aprendizaje de una segunda lengua, respectivamente), donde obtendrían valores superiores (el Gobierno del Estado pasaría de 5 a 7; los nacionalistas catalanes, de 7 a 8; y los inmigrantes, de 6 a 8), pero podrían mantenerse en la posición pactada mediante alguna mutua disuasión.

La otra situación mejor a la que cabe trasladarse desde el catalanismo de nacionalistas e inmigrantes contra el Estado centralista es la simbolizada —como hemos dicho— por la bola derecha posterior inferior, con valores 6_8^6 . Esta sólo se distingue de la que acabamos de mencionar en que en ella los inmigrantes no aprenden catalán. Podemos llamarla *autonomía bilingüe sin participación de los inmigrantes*.

Cabe considerar, por tanto, que, al alejarse del equilibrio que hemos llamado catalanismo de nacionalistas e inmigrantes enfrenado al centralismo, los inmigrantes tienen mayores incentivos que los otros dos jugadores para recuperar su opción preferida, es decir, no aprender catalán. Por una parte, como hemos dicho, la cooperación entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de la Generalidad les puede conducir a una situación como la representada por la bola

cuyos valores son 7_6^5 , desde la que estarán tentados —como los demás jugadores— de cambiar unilateralmente a su posición preferida. Pero, por otra parte, esa misma cooperación puede llevar directamente a la situación representada por la bola cuyos valores son 6_8^6 , en la que los inmigrantes se inhiben de la promoción del catalán. Por tanto, es de esperar que, al tener incentivos de dejar de aprender catalán procedentes de las *dos* situaciones de autonomía bilingüe a las que cabe llegar mediante la cooperación, haya un número significativo de inmigrantes que, aun habiendo deseado aprender catalán cuando la defensa de la lengua era una reivindicación antifranquista o incluso habiendo empezado a aprenderlo de hecho, dejen de aprenderlo en una situación de autonomía bilingüe.

De acuerdo con lo que hemos expuesto en los juegos de dos jugadores, podemos decir que el monolingüismo inicialmente aceptado como una solución de equilibrio en el juego entre los inmigrantes y los nacionalistas por iniciativa o «desafío» de éstos, es alterado por la cooperación entre los nacionalistas y el Gobierno del Estado a favor del bilingüismo y la autonomía en el otro juego de dos. Y, como puede verse también volviendo al primer juego, ante este bilingüismo autonómico, los inmigrantes dejan de aprender catalán.

La realidad siempre es más compleja que los modelos que pretenden explicarla y no hay duda de que en el comportamiento de los inmigrantes castellano-parlantes en Cataluña ha habido de las dos cosas: quienes se han mantenido en su deseo de aprender la lengua específica del país y quienes, al atemperarse los fervores antifranquistas, han enfriado aquella voluntad. Hay que señalar que la proximidad lingüística entre el catalán y el castellano permite —a diferencia, por ejemplo, del euskera— un grado aceptable de comprensión pasiva de la lengua sin saber hablarla. También cabe que los deseos confesados de aprendizaje del catalán por los inmigrantes se reduzcan, en la práctica, al deseo de que a sus hijos les sea enseñado en la escuela el catalán sin aprenderlos ellos. Los datos disponibles parecen confirmar, de todos modos, una disminución perceptible de la voluntad de aprender el catalán sin aprenderlo ellos entre los inmigrantes.

Hay que tener en cuenta que la composición demográfica de Cataluña ha cambiado desde 1975 porque la recesión económica y

otros factores invirtieron el signo del saldo migratorio, de modo que, diez años después, alrededor de un 70% de la población era autóctona (incluyendo a los hijos de los anteriores inmigrantes) y sólo un 30 % de los residentes en territorio catalán había nacido fuera del mismo. Según los datos lingüísticos del padrón de 1986, un 64 % manifestaba que sabía hablar catalán y un 90 % de los ciudadanos de Cataluña decía entenderlo. Esto significa que, en relación con 1975, había disminuido la incompreensión pasiva del catalán por los inmigrantes (aunque hubiera aún algunos que permanecieran ajenos a esta lengua). Pero había también una proporción visible de autóctonos -probablemente hijos de inmigrantes— que no sabían hablar el catalán, cosa que antes no sucedía. Por otra parte, una encuesta de Gabise-«Diari de Barcelona» de 1988 mostraba que sólo un 55 % de los habitantes utilizaba el catalán como lengua habitual, lo cual significa que los autóctonos seguían manteniendo ampliamente una actitud de adaptación al castellano.

A la vista de estos datos, cabe una evaluación de los objetivos de la política lingüística nacionalista iniciada en 1980.

Por una parte, instrumentos como la introducción del catalán en la enseñanza y la acción de los medios de comunicación públicos en catalán parecen haber conseguido resultados apreciables en el objetivo de generalizar el conocimiento pasivo de la lengua. Asimismo, ha aumentado la difusión del catalán mediante el uso oficial, las subvenciones culturales, la rotulación pública, etc.

i En cambio, parecen haber tenido poco éxito las campañas para modificar los comportamientos lingüísticos privados a favor de la actitud no adaptativa de los catalano-parlantes y la conversación bilingüe. Ante los inconvenientes o incomodidades provocados por el mantenimiento de una conversación en dos lenguas distintas, ha seguido predominando la actitud de adaptación unilateral de aquel que tiene menos dificultades en usar su segunda lengua, el cual es en la mayor parte de los casos el autóctono bilingüe. Esto ocurre incluso en los tratos orales entre los funcionarios autonómicos y los ciudadanos de origen inmigrante. Lógicamente, esta actitud adaptativa desincentiva el aprendizaje activo o hablado del catalán por los inmigrantes.

La inhibición ante el catalán de algunos inmigrantes que en los inicios de la transición manifestaban su deseo de aprenderlo se re-

fleja en las cifras más pormenorizadas. Analizando los datos más recientes en diversas comarcas, el director del Servicio de Normalización de la lengua catalana de la Generalidad observaba en 1987 que en una con un altísimo porcentaje de inmigrantes, el Bajo Llobregat, «lo curioso es que parece haber un retroceso [en el conocimiento activo de la lengua catalana], pequeño pero creciente, entre los que tienen, ahora, más de 50 años»; y en otra comarca con un bajísimo porcentaje de inmigrantes, Osona, «otra vez hay un retroceso entre los que tienen, ahora, más de 55 o 60 años: un fenómeno muy extraño». Es posible, como el citado autor indica, que los datos de 1975 estuvieran inflados; es decir, que algunos de los que entonces declaraban saber hablar el catalán no supieran realmente hablarlo. Pero, aunque así fuera, su declaración voluntarista de entonces expresaría una actitud favorable y un deseo de aprenderlo, o tal vez una capacidad de chapurrearlo o hablarlo «un poquito», que, once años más tarde, esas mismas personas habían dejado de manifestar.

Nuestro análisis significa, en un resumen muy apretado, que los nacionalistas catalanes pueden intercambiar la autonomía política por la renuncia a imponer el monolingüismo catalán a la población inmigrada en Cataluña. Dicho de otro modo, la consolidación de las instituciones autonómicas y el suministro de recursos competenciales y financieros por el Gobierno del Estado puede haber inducido un cambio en el planteamiento del proyecto de «normalización lingüística». El monolingüismo catalán de toda la población al que hemos supuesto que aspiran los nacionalistas ya no podría ser así el «paso siguiente» a la difusión del bilingüismo pasivo, es decir a la adopción de comportamientos no adaptativos por los autóctonos bilingües -como parecía pretender la Dirección general de política lingüística de la Generalidad—, sino, si acaso, un eventual resultado futuro de un relevo generacional apoyado en la escolarización masiva en catalán y la ausencia de nueva inmigración.

Sin embargo, a la luz de lo que hemos dicho, no son muy claros los incentivos que podrían tener, aun a largo plazo, los inmigrantes o sus hijos para modificar sus actitudes lingüísticas y pautas de conducta a favor de una adaptación a su segunda lengua, el catalán, ni tan sólo los que podrían mover a los autóctonos bilingües a dejar de adaptarse al castellano en las conversaciones mixtas. Como dice, con cierta socarronería, un buen conocedor de las mentalidades de

los inmigrantes, Francisco Candel, «la normalización lingüística se acepta, pero no se practica». En palabras del nuevo director general de Política Lingüística nombrado en 1988, Miquel Reniu, aun habiendo aumentado el conocimiento del catalán, sigue existiendo «uáa situación de clara desigualdad entre el grado de conocimiento del catalán y su uso real». El propio presidente Pujol lo percibe: «La lengua ha ganado mucho terreno en el uso oficial, pero no tanto en el uso social. (...) En este momento [1989] hay más déficit de decisión de determinados sectores sociales que de acción institucional.»

En la práctica, incluso los partidos nacionalistas se adaptan a esta situación. Los mismos que en los primeros años de democracia y en las primeras elecciones autonómicas distinguían su mensaje porque sólo empleaban el medio de la lengua catalana para su difusión, en la segunda mitad de los ochenta, como dice el mismo Candel, «reclaman el voto en castellano y las instancias en catalán». El equilibrio de autonomía bilingüe, inducido por la intervención exterior del Gobierno del Estado, parece, pues, más atractivo que el monolingüismo sin autonomía que los nacionalistas podrían lograr en Cataluña en un juego lingüístico interior.

13. LA MINORÍA MAYORITARIA

Una minoría electoral puede convertirse en una mayoría parlamentaria a través de las desviaciones de la representación producidas por el sistema electoral —como hemos visto en un capítulo anterior- y de este modo imponer su punto de vista unilateral en un amplio conjunto de decisiones tomadas por diversas instituciones del Estado. Pero incluso una minoría parlamentaria puede conseguir una mayoría en otras instituciones mediante ciertos sistemas de elección indirecta de los cargos públicos, como se verá a continuación.

Aparentemente, una democracia parlamentaria con un sistema electoral basado en un principio genérico de proporcionalidad y un amplio multipartidismo, como la española, tendría que permitir un elevado grado de correspondencia entre la representación política y la pluralidad de las preferencias de los ciudadanos. Pero todo parece indicar que las cautelas de los constituyentes de 1977-1978 para conseguir unos altos niveles a la vez de representatividad y de estabilidad del sistema político han tenido efectos perversos, algunos de ellos posiblemente no contemplados como posibles en el diseño inicial.

Parece, en efecto, que los autores de la Constitución de 1978 tuvieron, a este respecto, una doble preocupación.

Por un lado, saliendo de una dictadura excluyente, sintieron el temor de que una baja participación de algunas tendencias políticas en las instituciones democráticas no consiguiera dar a éstas suficiente legitimación y pudiera generar una oposición antisistema con consecuencias perturbadoras, al modo trágicamente tradicional en

la Historia contemporánea española. Por ello establecieron algunas reglas del juego en el seno de las instituciones que favorecieran los acuerdos y pactos entre partidos, al estilo de los intercambios de votos que caracterizaron al mismo proceso constituyente -antes analizados-, de modo que el estilo consensual de la transición pudiera marcar con su huella la práctica política posconstituyente.

Pero, por otro lado, los mismos constituyentes tomaron precauciones contra una excesiva fragmentación de la representación que pudiera obstaculizar la estabilidad política y la consolidación de la democracia en España. Sin duda estuvo siempre presente en su recuerdo la experiencia de los años treinta, caracterizada, como es sabido, por una multiplicidad de líneas divisorias entre los ciudadanos y entre los partidos que terminó en un abierto y cruel enfrentamiento de banderías, y tal vez algunos confirmaron esa desconfianza hacia un excesivo pluralismo al observar la amplia variedad de movimientos, reivindicaciones y siglas que tenían presencia y actividad en los inicios del cambio democrático posfranquista.

El hecho es que en el texto constitucional y en sus desarrollos legislativos posteriores se establecen varios mecanismos que hay que presumir que fueron acordados con la expectativa de regular situaciones en las que ningún partido tuviera una mayoría absoluta. Así hay, por una parte, algunos que tienden a favorecer los pactos entre partidos, sin duda con el objetivo de que se forme una mayoría plural en el seno de las instituciones representativas y se evite que una minoría imponga excesivas exclusiones. Y, al mismo tiempo, existen otros que intentan poner barreras a la actividad de la oposición, con el objetivo de permitir la formación y evitar la caída de gobiernos minoritarios cuando no se consigan aquellos pactos.

Más concretamente, nos detendremos en los siguientes casos. Primero, algunos mecanismos introducidos con la doble intención de conseguir una representatividad amplia y plural y una apreciable estabilidad. Este es el caso de la elección de importantes cargos de origen parlamentario, como los de presidente del Gobierno, presidente del Congreso de los diputados, alcaldes y presidentes de las Comunidades autónomas, la cual se realiza mediante un sistema doble: una primera vuelta en la que se exige una mayoría absoluta de los miembros de la cámara correspondiente, lo cual incen-

tiva los acuerdos entre partidos cuando ninguno tiene los votos suficientes por sí solo, y una segunda vuelta en la que se requiere únicamente una mayoría simple, con objeto de evitar un vacío de poder si aquellos pactos no se suscriben.

Segundo, algunos mecanismos que pretenden sólo evitar exclusiones y forzar los pactos entre partidos, en casos con poco peligro de inestabilidad. Entre éstos se encuentran los sistemas de elección con voto limitado, como el de los vicepresidentes y los secretarios de la Mesa del Congreso, y la exigencia de mayorías cualificadas para la designación por las Cortes de los componentes de otras instituciones relevantes, como las tres quintas partes requeridas para la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, y los dos tercios para el nombramiento de los miembros del Consejo de Administración del ente público Radio Televisión Española.

En las páginas siguientes se tratará de mostrar dos cosas.

En primer lugar, que, en lo que se refiere a las instituciones centrales del Estado, en la práctica han prevalecido los elementos estabilizadores y contrarios al pluralismo, los cuales permiten comportamientos excluyentes de un partido incluso cuando sólo es relativamente mayoritario con respecto a los demás.

En segundo lugar, que, en numerosos Ayuntamientos y Comunidades autónomas, los mecanismos favorables al pluralismo no han ido acompañados por suficientes precauciones con respecto a la inestabilidad y no han evitado cambios de mayorías políticas sin intervención electoral, los cuales deterioran gravemente la representatividad.

Es decir, que en unos casos los dispositivos para garantizar el pluralismo han sido insuficientes y en otros excesivos, de modo que se ha obtenido, por una parte, un ejercicio monopólico del poder en la administración central y, por otra, una notable inestabilidad de los equipos de gobierno en municipios y autonomías, ambos en perjuicio de la representatividad democrática de las decisiones públicas.

En el presente capítulo se desarrolla el primer punto: aun con la exigencia de una mayoría absoluta en la primera vuelta o el requerimiento de mayorías cualificadas para la elección de ciertos cargos, es posible que una minoría parlamentaria consiga una mayoría de

los cargos electos y con ello imponga su voluntad exclusiva en las decisiones tomadas en las instituciones. Lógicamente, cuando un solo partido tiene una mayoría parlamentaria absoluta, aunque ésta se apoye únicamente en una minoría de los votos populares -como ha ocurrido desde 1982—, se hace aún más fácil la ocupación excluyente de los lugares de decisión y cabe incluso una modificación unilateral de las reglas de elección indirecta de ciertos cargos públicos que refuerce aquella tendencia a la concentración del poder.

En contraste, en capítulos posteriores se presentarán llamativos casos de inestabilidad de los equipos de gobierno de ciertas instituciones de ámbito autonómico y local.

VOTO LIMITADO

De acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados (tanto el provisional de 1977 como el definitivo aprobado en 1982, en su artículo 37), el presidente de la Cámara y los demás miembros de la Mesa, es decir los vicepresidentes y secretarios, son elegidos con diferentes procedimientos.

El presidente puede ser elegido por mayoría absoluta en la primera vuelta o por mayoría simple en la segunda. Si suponemos que en el Congreso ningún partido tiene la mayoría absoluta de los diputados, el partido con mayoría relativa puede aspirar, por tanto, a conseguir la presidencia sin pacto con ningún otro partido en la segunda vuelta, o bien mediante un pacto con algún otro partido en la primera. Por su parte, los cuatro vicepresidentes son elegidos simultáneamente en otra votación, pero en ella cada diputado sólo puede votar a un candidato -que es lo que recibe el nombre de voto limitado— y son elegidos los cuatro con mayor número de votos, procedimiento que se aplica igualmente en la elección de los cuatro secretarios.

Para simplificar los cálculos y mostrar el sentido de ciertos resultados de las votaciones que pueden obtenerse con diferentes composiciones numéricas, imaginemos que la composición de un Congreso en el que están presentes los partidos A, B, C, D y E, es la siguiente:

A: 40 diputados; B: 30; C: 12; D: 10; E: 8 (total: 100).

Si no hay pactos entre partidos para la elección del presidente, el partido A puede hacer ganar a su candidato en la segunda vuelta con 40 votos. A continuación, en la elección de los cuatro vicepresidentes, A puede repartir los votos de sus diputados entre dos candidatos y lo mismo puede hacer el partido B, con el resultado de que cada uno de los dos conseguirá elegir con seguridad y como máximo dos vicepresidentes y ninguno de los otros partidos conseguirá elegir ninguno. Lo mismo puede ocurrir en la elección de los cuatro secretarios. El resultado final será, pues: A: 5 miembros (el presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios); B: 4 miembros (dos vicepresidentes y dos secretarios). Es decir, con una minoría del 40 % de los diputados, el partido A consigue la mayoría absoluta de los miembros de la Mesa.

Numéricamente, la distribución de los votos en la elección de los cuatro vicepresidentes o de los cuatro secretarios puede ser, por ejemplo, la de la tabla 17.

Obsérvese que los candidatos de los partidos C, D y E obtienen menos votos que los candidatos del partido A y del partido B. Por otra parte, ni A ni B pueden distribuir sus votos de ningún modo que les permita elegir más candidatos.

Supongamos ahora, alternativamente, que A pacta con C la elección de su candidato a presidente en la primera vuelta por mayoría absoluta a cambio de dar algunos de sus votos a un candidato de C en la elección de los vicepresidentes o de los secretarios. Está en el interés de C aceptar el pacto porque así conseguirá tener algún miembro en la Mesa, mientras que en la hipótesis anterior, sin pactos entre partidos, no conseguía ninguno. El candidato de A será elegido por mayoría absoluta con los votos de A y C, es decir,

Tabla 17. Elección de cuatro cargos con voto limitado

Partidos	Votos disponibles	Votos a un candidato	Votos a otro candidato	Elegidos	Total
A	40	A ₁ : 20	A ₂ : 20	A ₁ , A ₂	2
B	30	B ₁ : 15	B ₂ : 15	B ₁ , B ₂	2
C	12	C ₁ : 12			-
D	10	D ₁ : 10			-
E	8	E ₁ : 8			-

52 sobre 100. En la otra votación, A elegirá dos vicepresidentes, B elegirá uno y C, con la ayuda de algunos votos de A, otro. Lo mismo puede ocurrir en la elección de los cuatro secretarios. El resultado final será: A: 5 miembros (el presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios); B: 2 miembros (un vicepresidente y un secretario); C: 2 miembros (un vicepresidente y un secretario). Es decir, el partido A, con una minoría de los diputados, vuelve a conseguir la mayoría absoluta de los miembros de la Mesa. Por otra parte C, con menos de la mitad de diputados que B, consigue tantos miembros como éste.

Numéricamente, la distribución de los votos puede ser la de la tabla 18.

Obsérvese que A cede 4 votos a C y éste ve elegido su candidato con 16 votos. Dada esta cesión de votos de A a C, B no puede distribuir sus votos de ningún modo que le permita elegir más de un candidato.

El lector puede comprobar fácilmente que, con otras distribuciones de diputados entre los partidos, un partido minoritario como A podría obtener incluso una mayoría más amplia. Por ejemplo, con una composición en la que A tuviera, igual que antes, 40 diputados, pero B tuviera 20, C 12 y el resto estuviera repartido entre otros partidos menores, A podría obtener 3 vicepresidentes sobre 4. Es decir, aumentaría su porción en el reparto no porque tuviera más representación, sino porque se daría una distinta representatividad relativa de los demás.

Obviamente, si un partido tiene la mayoría absoluta de los diputados, con procedimientos como éstos podrá obtener con aún mayor facilidad la mayoría absoluta de los miembros de la Mesa del Congreso.

Tabla 18. Elección de cuatro cargos con voto limitado y cesión de votos

Partidos	Votos disponibles	Votos a un candidato	Votos a otro candidato	Votos a otro candidato	Elegidos	Total
A	40	A ₁ : 18	A ₂ : 18	C ₁ : 4	A ₁ , A ₂	2
B	30	B ₁ : 15	B ₂ : 15		B ₁	1
C	12	C ₁ : 12			C ₁	1
D	10	D ₁ : 10				—
E	8	E ₁ : 8				-

Los hechos reales han sido los siguientes:

En julio de 1977, con unas normas provisionales basadas ya en el voto limitado, el Pleno del Congreso eligió una Mesa compuesta por cinco personas (un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios), en la que UCD, que contaba con una minoría de los diputados, obtuvo una mayoría absoluta de 3 miembros. Concretamente, el presidente de la cámara, Fernando Alvarez de Miranda, fue elegido en la segunda vuelta por la mayoría simple de los votos de UCD; y tanto UCD como PSOE, votando cada uno a sus propios candidatos, obtuvieron en las votaciones siguientes un vicepresidente y un secretario.

La primera Comisión parlamentaria elegida fue la de Urgencia legislativa, formada por cuatro diputados y cuatro senadores elegidos asimismo mediante voto limitado, ya que cada diputado y cada senador podía votar solamente tres nombres. En el Congreso, UCD pactó con CiU y PNV para elegir dos miembros del primer partido y uno del segundo, frente a uno del PSOE, mientras que en el Senado UCD, con la ayuda de independientes, eligió tres y PSOE uno. En total, UCD obtuvo una mayoría absoluta de cinco miembros de la Comisión que le permitió gobernar mediante decretos-leyes durante el período constituyente.

En diciembre del mismo año, una vez aprobado el Reglamento provisional del Congreso, se procedió a la elección de una Mesa de nueve miembros. En ella UCD y PSOE repitieron los cargos que habían obtenido unos meses antes y se repartieron a partes iguales los dos nuevos secretarios. Pero UCD cedió algunos de sus votos a AP para la elección de uno de los nuevos vicepresidentes y PSOE cedió algunos votos a PCE para la elección del otro. De este modo, y como expresión del espíritu consensual del proceso constituyente, UCD renunció a obtener de nuevo la mayoría absoluta de la Mesa —que, como hemos visto, podía haber obtenido fácilmente—, la cual quedó compuesta por 4 miembros de UCD, 3 de PSOE, 1 de AP y 1 de PCE. Las mismas cesiones de votos y la misma distribución numérica de la Mesa entre los partidos mencionados se reprodujeron tras las elecciones de marzo de 1979, con la presidencia de Llandelino Lavilla.

En cambio, la posesión por el PSOE de una mayoría absoluta de los diputados tras las elecciones de 1982, 1986 y 1989 y la desaparición

ción del espíritu consensual del período constituyente, le han permitido conseguir en las tres ocasiones una mayoría absoluta de 5 miembros de la Mesa, la primera vez bajo la presidencia de Gregorio Peces Barba y las dos siguientes de Félix Pons. CP (o su sucesor PP) ha conseguido en cada ocasión 2 miembros y los dos restantes se han dividido respectivamente entre UCD y CiU, CDS y CiU, y CiU e IU (véase la tabla 19).

La importancia de estos repartos de cargos con mayoría absoluta de un partido reside en la condición de «órgano rector» del Congreso que tiene la Mesa, «bajo la autoridad y dirección del Presidente», con tareas que incluyen algo que puede ser tan decisivo como la fijación del calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones.

De hecho, procedimientos muy parecidos se usan para la elección de las presidencias y las mesas de las Comisiones permanentes legislativas, en todas las cuales el PSOE ha tenido mayoría absoluta desde 1982 (aunque ha cedido dos o tres presidencias sobre catorce al PP). Por otra parte, la creación de otras Comisiones no permanentes, como las comisiones de investigación, puede ser propuesta por el Gobierno o por la Mesa, ambos dominados por el partido mayoritario, o bien por dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los diputados, lo cual permite la iniciativa de la oposición, pero la decisión de crearlas o no recae en el Pleno del Congreso, en el que la mayor parte de las veces se ha impuesto la voluntad más bien restrictiva de la mayoría socialista.

Estos decisivos condicionantes de la actividad legislativa son reforzados por las facilidades para la formación y mantenimiento de Gobierno (artículos 99 y 113 de la Constitución, y 171 y 175-179 del Reglamento del Congreso).

La investidura del presidente del Gobierno puede conseguirse —como hemos dicho— por mayoría absoluta en la primera vuelta o por mayoría simple en la segunda, lo cual permite la formación de un Gobierno monocolor con el apoyo de una minoría de los diputados. Asimismo, este Gobierno puede ganar una moción de confianza por mayoría simple, de modo que las abstenciones, los votos en blanco y nulos y las ausencias de diputados de alguno de los diversos partidos de oposición le favorecen.

En cambio, el derrocamiento de un Gobierno por la oposición

mediante una moción de censura es mucho más difícil. La moción ha de estar propuesta por una décima parte de los diputados -condición que sólo han reunido el PSOE en la época de los gobiernos de UCD y CP (o PP) en la época de los gobiernos del PSOE—, ha de dirigirse contra todo el Gobierno y no contra ministros individuales, incluir la candidatura de un presidente alternativo y ser ganada por mayoría absoluta de los miembros del Congreso, de modo

Tabla 19. Composición de la Mesa del Congreso de los diputados

Partido y cargo	1977	1979	1982	1986	1989
UCD					
p	F. Álvarez Miranda	Landelino Lavilla	-	-	-
vp	Jesús Esperabé	Modesto Fraile	J. M. Bravo Laguna	-	-
s	J. L. Ruiz Navarro	V. Carrascal	-	-	-
s	Francisco Solé	Soledad Becerril	-	-	-
AP/CD/CP/PP					
vp	M. V. Fdez. España	idem.	Antonio Carro	idem.	Federico Trillo
s	-	-	M. V. Fd. España	J. M. Paredes	Juan C. Aparicio
GIU					
s	-	-	J. M. Trías de Bes	idem.	idem.
CDS					
vp	-	-	-	J. R. Caso	-
PSOE					
p	-	-	G. Peces Barba	Félix Pons	idem.
vp	L. Gómez Llorente	idem.	Leopoldo Torres	idem.	Juan Muñoz
vp	-	-	Josep Verde	Fco. Granados	Joan Marcet
s	Pablo Castellano	María Izquierdo	Ciriaco de Vicente	R. Vargas M.	idem.
s	Rafael Escuredo	Leopoldo Torres	J. M. Pedregosa	Inmaculada Simón	M. D. Pelayo
PCE/IU					
vp	Ignacio Gallego	idem.	-	-	-
s	-	-	-	-	J. L. Núñez

p: Presidente; vp: Vicepresidente; s: Secretario

que en este caso las abstenciones, los votos en blanco y nulos y las ausencias de diputados de alguno de los diversos partidos de oposición perjudican a la moción y favorecen al Gobierno. De hecho, sólo se han presentado hasta ahora dos mociones de censura, una del PSOE en 1980 y otra de CP en 1987, ambas sin éxito.

MAYORÍAS CUALIFICADAS

Veamos ahora los procedimientos de elección de los miembros de otras importantes instituciones del Estado.

El Tribunal Constitucional, encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes y la salvaguarda de los derechos y libertades, está formado por doce «juristas de reconocida competencia», nombrados a partir de las propuestas de cuatro órganos distintos: 4 del Congreso, 4 del Senado, 2 del Gobierno y 2 del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Su mandato es de nueve años y se renuevan por terceras partes cada tres años. El presidente del Tribunal es elegido por y entre sus miembros mediante una mayoría absoluta en la primera vuelta o una mayoría simple en la segunda (Constitución, artículos 159-160, y Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, artículos 5 y 9).

Los cuatro miembros propuestos por el Congreso se eligen mediante una votación en la que cada diputado puede votar «hasta cuatro nombres» y los elegidos tienen que obtener los votos de las tres quintas partes de los diputados (Reglamento del Congreso de los diputados, artículos 204-205). El mismo procedimiento se aplica a los miembros del Tribunal Constitucional propuestos por el Senado.

Volviendo al ejemplo numérico anterior, en el que ningún partido tiene la mayoría absoluta de los diputados, caben así varios tipos de pactos entre partidos.

En primer lugar, A puede pactar con B para elegir por ejemplo 2 magistrados cada uno, ya que los votos de $A + B = 40 + 30 > 3/5$ de 100.

En segundo lugar y alternativamente, A puede pactar con dos de los partidos menores, por ejemplo C y D (o bien C y E), para elegir 2 magistrados propuestos por A, 1 propuesto por C y 1 pro-

puesto por D, ya que los votos de $A + C + D = 40 + 12 + 10 > 3/5$ de 100 (así como $A + C + E = 40 + 12 + 8 = 3/5$ de 100). Estaría en el interés de C y en el de D (así como en el de E) aceptar este pacto, ya que así obtendrían el nombramiento de algún magistrado de su confianza, mientras que en el supuesto anterior no obtenían ninguno.

En cambio, en un pacto entre B, C, D y E, cuyos votos reunidos son $30 + 12 + 10 + 8 = 3/5$ de 100, cada partido sólo podría aspirar a elegir un magistrado, por lo que B preferiría el pacto a solas con A, en el que hemos supuesto que obtenía dos, y los demás estarían indiferentes entre pactar con B y pactar con A.

Valiéndose de estos límites para la elección de pactos por los demás partidos, A puede, pues, elegir sus socios en las votaciones e imponer sus condiciones. Como puede verse, su ventaja procede en parte de no hacer uso de la potestad de votar cuatro nombres, lo cual dividiría en exceso sus votos, sino un número inferior que le permite asegurarse unos cuantos candidatos y pactar la elección de algún cargo por algún otro partido.

Supongamos que A opta por una asociación no muy abusiva y propone a B repartirse a medias la elección de los cuatro magistrados que corresponden al Congreso.

Si suponemos que ningún partido alcanza tampoco por sí solo las tres quintas partes de los senadores (aunque el PSOE rebasó esta proporción en el Senado elegido en 1982 y sólo le faltó un senador para conseguirla en el de 1986), el mismo reparto puede producirse en la elección de los otros cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde proponer a la Cámara alta.

Sin embargo, el Gobierno formado, a partir del procedimiento de investidura antes descrito, por el partido A nombrará otros dos magistrados y, como veremos unas líneas más abajo, el mismo partido habrá obtenido una mayoría suficiente en la elección del Consejo General del Poder Judicial para que una mayoría judicial que hay que suponer que le es afín consiga nombrar también otros dos magistrados.

Aun admitiendo que la condición judicial de los miembros del Tribunal Constitucional les hace actuar al margen de la disciplina de partido, es cierto que el origen de su designación está en los partidos y, de acuerdo con los cálculos que acabamos de exponer, cabe

esperar que un partido con una minoría de diputados y de senadores consiga elegir a una mayoría absoluta de los miembros de aquel tribunal. Esta mayoría es más que suficiente para elegir también al presidente del mismo. Es importante señalar que este presidente, dado el número par de componentes del tribunal, tiene un voto de calidad o de desempate en las votaciones internas de las sentencias.

Numéricamente, el ejemplo utilizado se resume así:

Tabla 20. Elección de los miembros del Tribunal Constitucional

Partidos	Congreso	Senado	Gobierno	CGPJ	Total	Presidente
A	2	2	2	2	8	1
B	2	2			4	
C	-	-			-	
D	-	-			-	
E					-	

Los hechos se han desviado muy poco de este modelo interpretativo. El Tribunal Constitucional nombrado en julio de 1980, del que fue presidente Manuel García Pelayo, estuvo basado en un pacto entre UCD y PSOE para designar cada uno a dos de los magistrados propuestos por el Congreso y a dos de los propuestos por el Senado. El gobierno de UCD nombró a otros dos y el Consejo General del Poder Judicial, entonces autogobernado, designó a uno de tendencia «conservadora» y a otro de tendencia «progresista». Así, el tribunal quedó formado por 7 magistrados conservadores, propuestos por UCD o afines, y 5 progresistas, propuestos por el PSOE o afines. Sin embargo, tras el fallecimiento en 1982 del magistrado de tendencia progresista designado por el CGPJ, éste lo sustituyó por otro de tendencia conservadora, de modo que la anterior proporción se decantó hasta 8-4, igual que en nuestro ejemplo.

La renovación del primer tercio de los magistrados, que correspondía hacerse en 1983 y que por sorteo recayó en los cuatro magistrados propuestos por el Congreso, de hecho no tuvo lugar. Atendiendo a la consideración de que el mandato inicial de que habían gozado, de sólo tres años, era demasiado corto, los cuatro fueron reelegidos.

La primera renovación real tuvo lugar en febrero de 1986 y afectó a los dos magistrados propuestos por el Gobierno, los dos propuestos por el CGPJ y dos que habían dimitido (uno, que había sido nombrado por el Congreso a propuesta del PSOE, para ocupar otro cargo judicial, y el presidente García Pelayo, que había sido propuesto por el Senado también con el acuerdo del PSOE, por razones de edad). Dada la nueva mayoría de los socialistas en las Cortes y el Gobierno y la nueva composición del CGPJ con respecto a la situación de 1980, los seis designados fueron de tendencia progresista, de modo que, junto a la permanencia de los otros dos propuestos por el PSOE en el Congreso y el Senado en la primera elección del tribunal, éste quedó formado por 8 magistrados progresistas,

Tabla 21. Composición del Tribunal Constitucional

Partido proponente	Vía de elección	1980		1986	1989
UCD	Congreso	F. Rubio Llorente		ídem.	ídem.
		Aurelio Menéndez	Antonio Truyol	ídem.	ídem.
	Senado	Gloria Begué		ídem.	-
		L. Díez-Picazo		ídem.	-
Gobierno	Jerónimo Arozamena		-	-	
	R. Gómez Ferrer		-	-	
CP	Senado	-		-	J. L. de los Mozos
«conservador»		A. Escudero Corral		-	-
	CGPJ	-	F. Pera Verdaguier	-	-
«progresista»		Plácido Fdez. Viagas	-	Carlos de la Vega	ídem.
		-		E. Díaz Eimil	ídem.
PSOE	Congreso	M. Díaz de Velasco		Jesús Leguina	ídem.
		F. Tomás y Valiente		ídem. (p)	ídem.
	Senado	Angel Latorre		ídem.	V. Gimeno S.
		M. García Pelayo (p)		F. García-Mon	ídem.
	Gobierno	-		-	A. Rguez. Bereijo
		-		M. Rguez Piñeiro	ídem.
	-		L. López Guerra	ídem.	

(p): Presidente

propuestos por el PSOE o afines, y 4 conservadores, propuestos por UCD o afines. Las proporciones de nuestro ejemplo se volvieron, pues, a reproducir, pero con un signo inverso, correspondiente a la nueva mayoría parlamentaria. Con nueve votos a favor, fue elegido presidente Francisco Tomás y Valiente, de reconocida tendencia progresista.

La siguiente renovación tuvo lugar en abril de 1989 y afectó a los cuatro magistrados propuestos por el Senado. El que había sido elegido tres años antes para sustituir al dimitido García Pelayo, de tendencia progresista, fue reelegido atendiendo de nuevo a la escasa duración de su mandato, y entre los otros tres renovados, dos fueron elegidos a propuesta del PSOE y uno a propuesta del PP. Así, la composición del Tribunal Constitucional quedó aún más decantada a favor de la tendencia apoyada por el partido del Gobierno, con una proporción de 9 a 3 (véase la tabla 21).

Veamos ahora la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno del mismo, que ha estado sometida a dos procedimientos distintos.

El primero, regulado por la Ley orgánica del CGPJ 1/1980, establecía un origen mixto de los veinte vocales del Consejo: doce eran designados por los jueces y magistrados entre miembros de la carrera judicial, a partir del supuesto de que este parcial autogobierno de la administración de justicia era un factor de la independencia de la misma prescrita por la Constitución, y los ocho restantes eran elegidos por las Cortes entre abogados y juristas de reconocida competencia, a razón de cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado. El presidente del Consejo, que lo es también del Tribunal Supremo, era elegido por el mismo entre «miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia», por una mayoría de tres quintos de sus miembros.

En la elección de los doce vocales de origen judicial se usó un sistema electoral mayoritario que dio toda la representación a personas de tendencia conservadora (todos ellos miembros de la Asociación Profesional de la Magistratura), y los ocho elegidos por el Congreso fueron cinco moderados (propuestos por UCD) y tres progresistas (propuestos por el PSOE). Con los doce votos a favor de los vocales conservadores de origen judicial fue elegido presidente Federico Carlos Sáinz de Robles, no muy alejado de hecho de la tendencia del Gobierno del momento.

Mientras estuvo en la oposición, el PSOE defendió la total independencia del poder judicial y su capacidad autonormativa, propugnando incluso la disminución de las competencias del Gobierno en relación con la justicia hasta limitarlas al mero suministro de medios instrumentales para su funcionamiento. Sin embargo, una vez en el Gobierno, y a través del ministro de Justicia Fernando Ledesma, que había sido hasta entonces uno de los vocales progresistas en minoría del CGPJ, el PSOE aprobó una nueva Ley orgánica del poder judicial por la que los 20 vocales del CGPJ pasaron a ser elegidos por las Cortes, a razón de 10 por el Congreso y 10 por el Senado.

Según un portavoz socialista, el nuevo procedimiento de elección pretendía lograr «una mínima coherencia política entre los tres poderes del Estado, en consonancia con la mayoría parlamentaria que en cada caso gobierne». Por tanto, la independencia del poder judicial, contemplada tradicionalmente como un elemento de equilibrio de los poderes públicos para frenar su concentración en manos de un único partido o tendencia política, era sustituida expresamente por un criterio de unidad del poder. El vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, lo expresó gráficamente al sentenciar que «Montesquieu había muerto». En palabras del entonces presidente del CGPJ, Sáinz de Robles, que implícitamente reconocía también la carencia de independencia del Consejo anterior, lo que se pretendía con el nuevo procedimiento era que «la organización judicial *siga* dependiendo del Ejecutivo». Así lo confirmó en cierto modo el portavoz parlamentario del PSOE, Eduardo Martín Toval, al anunciar en septiembre del mismo año la primera elección de los vocales del máximo órgano del gobierno judicial con el criterio de que no debían ser «mayoritariamente contradictorios con la posición de la mayoría socialista».

Mediante acuerdos entre partidos para conseguir una lista de candidatos con una mayoría de tres quintos, como la que hemos modelizado anteriormente, el Congreso eligió 7 vocales propuestos por el PSOE, 2 por CP y 1 por CiU y el Senado, 7 propuestos por el PSOE, 2 por PP y 1 por PNV. Los demás partidos excluidos del reparto, incluidos algunos que inicialmente se habían mostrado favorables a la nueva fórmula de designación parlamentaria del CGPJ, sintieron que se vulneraban las condiciones de pluralismo y neutra-

lidad que normativamente deben caracterizar a aquel organismo y, así, los diputados de UCD, PCE, CDS y ERC abandonaron el salón de sesiones del Congreso y no participaron de ningún modo en la votación, mientras que los del PDP, miembros iniciales de CP, votaron en blanco. La composición del Consejo fue, pues, 14 vocales propuestos por el PSOE, 4 por CP, 1 por CiU y 1 por PNV. Algunas sustituciones posteriores por fallecimiento o jubilación no han alterado esta proporción, que podemos calificar como pro-gubernamental, de 14 a 6 (véase la tabla 22).

Fue elegido nuevo presidente del Consejo General del Poder Judicial Antonio Hernández Gil. Este había sido ya candidato a presidente en 1980, con un Consejo formado mediante las anteriores reglas de elección, pero había obtenido sólo 3 votos, número coincidente con el de los vocales nombrados entonces por las Cortes por iniciativa socialista. La mayoría de tres quintos que, como se ve, sobradamente alcanzan los vocales propuestos por el partido del Gobierno con el nuevo procedimiento, permite elegir las Comisiones permanente, disciplinaria y de calificación del Consejo, así como a los dos magistrados del Tribunal Constitucional de este origen (por lo que antes los hemos supuesto afines al partido del Gobierno).

Entre las competencias del Consejo General del Poder Judicial se encuentra el nombramiento de los presidentes de sala del Tribunal Supremo (además de su presidente, ya mencionado) y de los presidentes de las Audiencias Territoriales, Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades autónomas y Audiencia Nacional, la mayor parte de los cuales han sido sustituidos tras la nueva designación de aquél.

El procedimiento parlamentario de elección de los vocales del CGPJ fue objeto de conflictos de competencia del órgano afectado contra el Congreso y el Senado, que fueron desestimados, y de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En una sentencia por unanimidad, la 108/86, este tribunal señaló que una de las razones de existencia del CGPJ es la de «privar al Gobierno» de las funciones que más podrían servirle «para intentar influir sobre los tribunales»: favorecer a algunos jueces mediante nombramientos y ascensos y perjudicar a otros con inspecciones y sanciones. Con respecto al nuevo procedimiento de elección, de-

claró que no es formalmente inconstitucional, ya que la Constitución no fija expresamente que los vocales designados entre jueces y magistrados tengan que ser elegidos por éstos, pero convino en que el objetivo pluralista se alcanzaría «más fácilmente» mediante una elección por los propios jueces. De hecho, el tribunal recomendó expresamente la sustitución del procedimiento y el retorno al autogobierno de la administración judicial. Con el nuevo sistema —razonaba— se corre el riesgo probable de «frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido (...) y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. (...) La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos a ciertos ámbitos de poder y entre ellos, señaladamente, el poder judicial».

No es necesaria ninguna interpretación forzada de los hechos para comprobar que esta nociva posibilidad que el Tribunal Constitucional observaba, «la distribución de los puestos a cubrir entre los distintos partidos», es exactamente lo que ha ocurrido en la realidad —con lo que de hecho no se ha venido más que a prolongar y extender la práctica de intercambios de votos que caracterizó ya el proceso constituyente. Esta distribución de puestos se ha hecho, además, en una proporción distinta a «la fuerza parlamentaria de éstos» que aquel tribunal preveía, ya que la proporción de vocales designados ha sido siempre beneficiosa para el partido con mayoría parlamentaria, que la ha visto acrecentada hasta la cualificación requerida internamente para la toma de las decisiones más importantes del Consejo General del Poder Judicial.

Ciertamente no cabe suponer que el nombramiento de jueces y magistrados a propuesta de los partidos los someta a la disciplina o las consignas de éstos, y de hecho las votaciones nominales sobre sentencias del Tribunal Constitucional que son conocidas contradicen en ocasiones la tendencia conservadora o progresista que a algunos magistrados cabría atribuirles por su origen. Sin embargo, parece razonable sospechar que la designación parlamentaria de los órganos judiciales mencionados ha influido en la desconfianza con que una mayoría de los ciudadanos contempla a la administración de justicia. Según un sondeo de 1988 encargado por el propio CGPJ

de nueva composición, el 64 % de los españoles creen que el Gobierno intenta influir o presionar sobre los tribunales. Esta proporción representa un gran aumento con respecto al estado de opinión de cuatro años antes, en el que sólo un 26 % opinaba de ese modo. También ha aumentado el número de personas que cree que los tribunales ceden a esas presiones gubernamentales, hasta alcanzar un 45 %.

Veamos finalmente lo sucedido con la elección parlamentaria del Consejo de administración del ente público Radio Televisión Española (RTVE). Según su Estatuto (Ley 4/1980, arts. 7, 8, 10),

Tabla 22. Composición del Consejo General del Poder Judicial

Partido proponente	Vía de elección	1985	1989
CP	Congreso	P. Bertrán de Heredia	ídem.
		Antonio Albasanz	-
	Senado	Luis Vacas	ídem.
		Antonio del Cacho	ídem.
		-	R. García Calvo
CIU	Congreso	Cesáreo R. Aguilera	Terenciano Alvarez
			ídem.
PNV	Senado	Adrián Celaya	ídem.
PSOE	Congreso	Pablo Castellano	ídem.
		Ignacio de Otto	Teófilo Ortega
		A. González Cuéllar	ídem.
		Pablo García Manzano	ídem.
		José Augusto de Vega	ídem.
		Manuel Peris	ídem.
	Senado	Juan A. Linares	ídem.
		Julián Serrano	Gonzalo Quintero
		Juan J. Martínez Zato	ídem.
		Cristina Alberdi	ídem.
		Francisco Huet	ídem.
		Emilio Berlanga	ídem.
		José L. Calvo	ídem.
		Valentín de la Iglesia	ídem.
Presidente CGPJ		Antonio Hernández Gil	ídem.

está formado por doce miembros, elegidos a razón de seis por el Congreso y seis por el Senado mediante mayorías de dos tercios de cada cámara. Esta mayoría cualificada es mayor que la anteriormente mencionada de tres quintos y ha requerido laboriosos pactos entre los partidos. Sin embargo, hay que señalar que el director general de RTVE es nombrado por el Gobierno y tiene voz y voto en el Consejo de administración.

Diez meses fueron necesarios para que, tras la aprobación del Estatuto en diciembre de 1979, UCD y PSOE llegaran a un acuerdo para la designación de los vocales del Consejo, ya que los socialistas sólo aceptaban participar si se consensuaba al mismo tiempo el nombramiento del director general y se procedía a una «limpieza» de personal del ente que, según algunas informaciones publicadas, habría alcanzado a una sesentena de altos cargos. Rafael Calvo y Alfonso Guerra llegaron finalmente a un acuerdo secreto, que incluía restricciones y vetos mutuos a las propuestas de consejeros. Siguiendo la pauta de anteriores elecciones indirectas de la época de los gobiernos de UCD que antes hemos indicado, en octubre de 1980 los dos partidos mayores del Congreso cedieron algunos de sus votos y eligieron 2 vocales de UCD, 2 del PSOE, 1 del PCE y 1 de CD, pero en el Senado la UCD impuso una mayoría de 4 frente a 2 del PSOE, lo que dio un total de 6 consejeros del partido del Gobierno y 6 de la oposición, a los que habría que unir el director general. Este fue inicialmente, por consenso, Fernando Castedo, pero a los nueve meses fue sustituido por Carlos Robles Piquer, entonces militante de UCD que más tarde se incorporaría a AP, y finalmente por Eugenio Nasarre, también de UCD.

Tras la formación de Gobierno por el PSOE, este partido inició otras prolongadas negociaciones con CP para repartirse al mismo tiempo la elección de los miembros del Tribunal Constitucional que tocaba renovar y la elección de un nuevo Consejo de administración de RTVE. En mayo de 1983 se procedió a la votación de éste, según un acuerdo que debía dar 7 consejeros al PSOE y un independiente propuesto por este partido y 3 a CP. Sin embargo, CP pactó en secreto con CiU la inclusión de un candidato de este partido entre los tres que le correspondían, como parte de un pacto sobre la renovación del Tribunal Constitucional al margen del PSOE. Al descubrir la identidad de aquel candidato ya electo con sus vo-

tos, el PSOE reaccionó tachando uno de los nombres propuestos por CP para la elección de los vocales correspondientes al Senado, de modo que el Consejo quedó finalmente formado por sólo once miembros: 8 del PSOE (contando al independiente propuesto por éste), 2 de CP y 1 de CiU. El Gobierno socialista había ya nombrado director general de RTVE a José María Calviño, antiguo vocal del Consejo de administración por designación del PSOE, el cual declaró -entre otras cosas- que «haría todo lo que estuviera en su mano para impedir que Fraga [el candidato de CP] gane las elecciones».

Tabla 23. Composición del Consejo de Administración de RTVE

Partido proponente	Vía de elección	1980	1983	1986
UCD	Congreso	J. M. Álvarez del Manzano		-
		Carlos Plaza		-
	Senado	Antonio del Olmo	-	-
		Miguel Doménech	-	-
		José A. Escudero	-	-
Gobierno	José Ignacio Wert	-	-	
		Castedo/Robles/Nasarre		-
CD/CP	Congreso	Carmen Llorca	Rogelio Baón	ídem.
	Senado	-	-	Francisco Sanabria
		-	G. Medina/E Lope;	Luis Gerardo Mnez.
CiU	Congreso	-	Pere Artigas	-
CDS	Congreso	-	-	Antonio del Olmo
PSOE	Congreso	José M. Calviño	Luis Sánchez Enciso	J. García Candau
		R. Gómez Redondo	Eugeni Giralt	ídem.
		-	Elena Vázquez	Ramón Criado
		-	A. Pastor R. (ind.)	Fdo. G. Delgado
	Senado	Roberto Dorado	M. Gómez Bouza	Mariano Muñoz
		F. Fernández Marugán	V. Andrés Álvarez	ídem.
		-	Rafael Estévez	ídem.
		-	Feliciano Sofín	ídem.
	Gobierno	-	J. M. Calviño	P. Miró/L Solana
	PCE	Congreso	Antonio Kindelán	-

Entre noviembre de 1984 y mayo de 1985 el PSOE pidió reiteradamente la dimisión de dos de sus consejeros, que habían adoptado una actitud crítica con respecto al director general por no aclarar casos de corrupción y tráfico de influencias, alegando que habían perdido la «confianza política» e «ignorado las orientaciones básicas que les permitían actuar como representantes del partido».

También las elecciones de 1986 fueron sucedidas por unas largas negociaciones entre los partidos, de seis meses de duración, para designar un nuevo Consejo de administración de RTVE. Sin el vocal de CiU antes incluido a espaldas del PSOE ni los dos vocales de este partido que no habían seguido sus consignas, estuvo formado por 8 vocales del PSOE, 3 de CP y 1 de CDS. Un portavoz del PSOE declaró que con esta composición quedaba «garantizado el cumplimiento del programa del partido». Pilar Miró, que había sido nombrada directora general por el Gobierno, dimitió, sin embargo, en diciembre de 1988 tras una querrela promovida contra ella por trabajadores del ente acusándola de malversación de caudales públicos. Fue sustituida por Luis Solana, del PSOE (véase la tabla 23).

No caben, como se ve, en este caso, muchos matices a la directa obediencia partidaria de unas personas que, según la letra de la ley, son nombradas por sus «relevantes méritos profesionales». El carácter excluyente de los pactos se ha manifestado en actitudes de abierta protesta de los demás partidos en las sesiones parlamentarias correspondientes, y así los diputados de PNV, CiU y PSA en 1980, de UCD, EE, ERC, PNV y CDS en 1983 y de CiU, PNV, IU, PDP, EE, CG, PAR, UV y AIC en 1986 abandonaron el hemiciclo del Congreso en el momento de proceder a la elección de los consejeros. Como resultado del reparto partidista de los cargos, permanece la impresión de que existen altos niveles de ineficiencia y favoritismo en RTVE (según se advierte en varios sondeos del Servicio de estudios de análisis de contenido e investigación de audiencia del propio ente) y han abundado las acusaciones de dirigismo gubernamental y clientelismo político. Por decirlo con las palabras poco sospechosas del ministro de Cultura Jorge Semprún a finales de 1988, «el ente público RTVE es un monstruo irracional donde los amigos pueden salir cuando quieren y los enemigos no».

A modo de resumen y según puede observarse en la tabla 24, podemos decir lo siguiente. En los hechos de 1977-1982 una minoría

Tabla 24. Mayorías absolutas

Leg.	Partido proponente	Votos	Diputados	Mesa Congreso	Senadores	Tribunal Constitucional	Consejo G. Poder Judicial	C.A. RTVE
1977	UCD	34,6	47,4	60 44,4	42,7	-	-	-
	PSOE	29,3	33,7	40 33,3	19	-	-	-
	PCE	9,4	5,7	- 11,1	-	-	-	-
	AP	8,3	4,6	- 11,1	0,8	-	-	-
1979	UCD	35	48	44,4	57,7	1980 58,3	1982 66,6	1980 50
	PSOE	30,5	34,6	33,3	33,2	41,6	33,3	33,3
	PCE	10,7	6,6	11,1	-	-	-	8,3
	CD	6	2,6	11,1	1,4	-	-	8,3
1982	PSOE	48,4	57,7	55,5	64,4	1986 66,6	1985 70	1983 72,7
	CP	26,2	30	22,2	26	33,3	20	18,2
	UCD	7,1	3,4	11,1	1,9	-	-	-
	GIU	3,7	3,7	11,1	3,4	-	5	9,1
	PNV	1,9	2,3	-	3,4	-	5	-
1986	PSOE	44,4	52,6	55,5	59,6	1989 75		1986 66,6
	CP	26,1	30	22,2	30,3	25		25
	CDS	9,3	5,4	11,1	1,4	-		8,3
	GIU	5	5,1	11,1	3,8	-		-
1989	PSOE	39,5	50,3	55,5	51,9			
	PP	25,8	30,3	22,2	37			
	IU	9	5,1	11,1	0,5			
	GIU	5	5,1	11,1	4,8			

Los círculos señalan las mayorías absolutas que, como puede verse, nunca corresponden a una mayoría absoluta de votos y casi siempre son mayores en las instituciones de elección indirecta que en el Congreso de los diputados.

Todas las cifras indican porcentajes.

En el caso de los miembros del Tribunal Constitucional propuestos por el Consejo General del Poder Judicial, se han agregado los de tendencia «conservadora» a los propuestos por UCD y los de tendencia «progresista» a los propuestos por el PSOE.

parlamentaria de UCD consiguió proponer una mayoría absoluta de los magistrados del Tribunal Constitucional y la mitad de los vocales del Consejo de administración de RTVE (a la que se añadía el director general nombrado por el Gobierno centrista). Desde 1982, una minoría de votos del PSOE, convertida en una mayoría parlamentaria, ha conseguido proponer no sólo la mayoría de los miembros de la Mesa del Congreso, del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de administración de RTVE, sino incluso mayorías cualificadas de esos cargos, superiores a la de sus diputados, que son suficientes para la toma de decisiones en el seno de aquellas instituciones que así lo requieren.

La percepción de estas deformaciones de la representatividad, junto con otros aspectos del estilo de gobierno de una mayoría absoluta que no necesita pactar ni rendir cuentas de su gestión a ningún otro partido, parecen orientar la opinión adversa de los españoles a las mayorías absolutas. Esta opinión se encuentra en proporciones significativas incluso entre los votantes del PSOE que han dado a este partido una mayoría parlamentaria absoluta en tres ocasiones. Según un sondeo de Demoscopia-«El País» publicado en julio de 1987, sólo un 27 % de los ciudadanos deseaba que un partido gobernara con mayoría absoluta, frente a un 52 % que prefería un Gobierno plural; dos años más tarde, según un sondeo de Sigma Dos-«El Mundo», realizado pocos días después de las elecciones generales de octubre, sólo un 29 % estaba satisfecho con una nueva mayoría absoluta.

14. OTAN, DE ENTRADA, NO

Los sistemas de votación permiten la manipulación de las decisiones colectivas, según hemos visto en anteriores capítulos. Pero algunas de las paradojas producidas por las votaciones pueden ser contrarrestadas por algunos votantes mediante votos estratégicos o sofisticados, como hemos comprobado también.

La práctica de los intercambios de votos estratégicos produce a veces resultados favorables para todas las partes, según algunos casos que hemos podido observar. Pero, en otras situaciones, el voto estratégico puede ser una maniobra de un grupo de votantes o un partido en beneficio exclusivo, y puede provocar incluso que otros grupos o partidos con opiniones políticas diferentes sobre el tema adopten otros votos estratégicos a modo de respuesta a aquel intento de manipulación, como en el caso que veremos a continuación. En estas circunstancias, los resultados globales de la votación pueden ser perjudiciales para todas las partes implicadas en tales actos de insinceridad.

UN TREMENDO ERROR

El ingreso de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) había sido un tema aplazado en la transición a la democracia. En julio de 1976, el primer Gobierno de Adolfo Suárez suscribió una renovación del Tratado de Cooperación bilateral con los Estados Unidos, que incluía la presencia de bases militares norteamericanas en España, sin protestas de la oposición democrá-

tica. Como contrapartida, los gobiernos de Suárez no plantearon el tema del posible ingreso de España en la OTAN en el período constituyente, aunque algunos sondeos de aquella época indicaban que había un alto grado de desconocimiento del tema entre los ciudadanos españoles y una mayoría de las personas con opinión formada estaba a favor de la OTAN.

En cambio, Leopoldo Calvo Sotelo anunció ya en su discurso de investidura como presidente del Gobierno, en febrero de 1981, que se proponía iniciar los trámites para aquel ingreso, señalando de paso, en referencia implícita al deseo de pertenecer a la Comunidad Europea, que «la incorporación de España a la OTAN está vinculada a otros condicionantes de nuestra política exterior». Por otra parte, España y Estados Unidos firmaron en julio de 1982 un nuevo Tratado de Amistad, Defensa y Cooperación.

La adhesión a la OTAN fue apoyada en el Congreso de los diputados por una mayoría formada por UCD, CD, PNV, CiU y UPN y recibió el rechazo de PSOE, PCE, PSA, EE, ERC, PAR y UPC (con la ausencia de FN). El 30 de mayo de 1982, día de las Fuerzas Armadas, España se convirtió formalmente en un nuevo miembro de la OTAN.

Mientras que el PCE había tenido siempre una posición contraria a los pactos con Estados Unidos y a la OTAN, durante el franquismo los dirigentes exiliados del PSOE habían compartido la posición pro-norteamericana y atlantista de los demás partidos socialistas europeos. Sin embargo, en la renovación del PSOE que lo impulsó a una mayor actividad en la transición se incluyó también un decantamiento hacia una «política de neutralidad activa». A finales de los años setenta, las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que hicieron hablar a algunos observadores de una «nueva guerra fría», provocaron amplias movilizaciones pacifistas y antinucleares en la mayor parte de los países de Europa occidental. Y en ese contexto, el PSOE, como principal partido de la oposición a UCD, al lado del PCE y otros grupos, convirtieron el ingreso de España en la OTAN en un tema de gran debate y confrontación.

Entre 1981 y 1982, Felipe González declaró que la entrada en la OTAN era un «error histórico», «grave» y «tremendo», una «barbaridad histórica» y «tremendamente perjudicial» y, ante la previsión de

una victoria electoral socialista, respondió al Gobierno de UCD que «si entramos en la OTAN por mayoría simple del Parlamento, saldremos de la OTAN por una decisión de mayoría simple del Parlamento». Alfonso Guerra sostuvo, por su parte, que «un eventual ingreso en la OTAN convertiría a España en colonia de los Estados Unidos». El PSOE llevó a cabo una campaña de propaganda bajo el eslógan, ciertamente ambiguo y polisémico, «OTAN, de entrada, no», aunque González explicó que si llegaba al Gobierno, su eslógan sería «OTAN, de salida, sí». Socialistas y comunistas organizaron sendas recogidas de varios centenares de miles de firmas para pedir la celebración de un referéndum popular sobre la permanencia o la salida de España de la OTAN.

El PSOE accedió al Gobierno tras ganar las elecciones de octubre de 1982, en cuya campaña prometió la convocatoria del referéndum y, con un lenguaje ya bastante más confuso, una «desvinculación progresiva en el plano militar del Bloque del Atlántico Norte». Pero, una vez en el Gobierno, procedió a una rápida adaptación al medio en el que se encontró. Los condicionantes externos, tanto norteamericanos como europeos, a los que ya se había referido Calvo Sotelo (y tal vez en menor medida algunos condicionantes internos procedentes de los deseos mayoritarios de los miembros de las Fuerzas Armadas), llevaron rápidamente al presidente González y progresivamente al conjunto del PSOE a defender como más conveniente y responsable, desde el punto de vista de las consecuencias, la permanencia de España en la OTAN.

Así, por ejemplo, en junio de 1983, tras una cumbre europea en la que se abrió camino al ingreso de España y Portugal en la CEE, los presidentes de los ejecutivos alemán e italiano, el democristiano Helmut Kohl y el socialista Bettino Craxi respectivamente, así como el vicepresidente norteamericano George Bush, declararon explícitamente que España debería permanecer en la OTAN. Tras un difícil debate interno, el 30º Congreso del PSOE, celebrado en diciembre de 1984, ratificó la adhesión de España a la OTAN como una «contribución a la seguridad colectiva occidental», a la vez que reelegía a Felipe González como máximo dirigente del partido con el 95 % de los votos de los delegados. González pasó a referirse desde entonces al peligro de aislamiento de España del resto del mundo occidental si dejara la OTAN, a las dificultades económicas

que ello podría comportar y a «las consecuencias traumáticas y riesgos imprevisibles» de una persistencia en la posición contraria a los bloques militares que unos pocos años antes él mismo había defendido con convicción.

Sin embargo, los sondeos de opinión indicaban, en gran parte como resultado de las anteriores campañas del propio PSOE cuando estaba en la oposición, que una gran mayoría de los ciudadanos españoles continuaba deseando la celebración del referéndum y que la mayor parte tenía la intención de votar sinceramente «no» a la OTAN. Así pues, el incumplimiento de la promesa electoral de celebrar un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN podía comportar para el PSOE una notable impopularidad, pero con su celebración corría el riesgo de obtener una clara derrota. En diciembre de 1985, González declaró en una entrevista periodística que, en un proceso de varios años, había pasado «de la ética de las ideas a la ética de las responsabilidades, en expresión weberiana», con lo que parecía insinuar que los ciudadanos españoles, siguiendo su evolución, deberían dejar también a un lado sus convicciones y aceptar la emisión de un voto insincero con consecuencias más deseables para la estabilidad y la seguridad del país.

Tras varios aplazamientos, el Gobierno del PSOE convocó el referéndum prometido para el 12 de marzo de 1986, con el apoyo parlamentario a la convocatoria de su partido, el CDS y los partidos parlamentarios contrarios a la OTAN, es decir, PCE, ERC y EE, y el rechazo de CP, UCD, PNV y CiU, todos ellos favorables a la OTAN.

Para conseguir un cambio en la intención de voto de los electores, el Gobierno del PSOE utilizó varios recursos.

Ante todo, vinculó muy estrechamente un resultado negativo del referéndum a la dimisión de Felipe González como presidente del Gobierno, con una previsible crisis aneja del partido socialista. González asumió un gran protagonismo en la campaña y prodigó sus intervenciones en los medios de comunicación, a la vez que requirió de las fuerzas políticas contrarias a la OTAN que, para el caso de que él fuera derrotado, presentaran a alguien capaz de sustituirle o de «gestionar el "no"». De este modo, amenazaba de hecho a los votantes socialistas, ya que eran éstos

quienes más podían sentirse afectados por una consecuencia tan adversa y no querida de un voto sincero en un tema de política exterior.

Como resultado de la vinculación del tema OTAN al tema González presidente del Gobierno, podemos decir que quedaron configurados cuatro grupos de votantes con diferentes combinaciones de preferencias, de acuerdo con la tabla 25 que se muestra a continuación.

Tabla 25. Grupos de electores según su opinión sobre la OTAN y el presidente González

Grupo de electores	Temas		Intención de voto:
	OTAN	González presidente	
I	SI	SI	PSOE
II	NO	SI	PSOE
III	NO	NO	PCE, HB, EE, ERC
IV	SI	NO	CP, UCD, CDS, CiU, PNV

Los electores del grupo I, votantes socialistas sinceramente partidarios de la OTAN, eran una exigua minoría. Ni aun sumándoles los del grupo IV, es decir, los votantes de otros partidos de centro y de derecha partidarios sinceros de la OTAN, podía obtener el Gobierno una mayoría suficiente para ganar el referéndum. Por ello, Felipe González y el PSOE tenían que tratar de ganarse a un amplio número de electores del grupo II. Es decir, tenían que convencer a un número suficiente de electores socialistas de que votaran insincera o estratégicamente en contra de sus preferencias en el tema OTAN, para evitar el mal mayor de la dimisión de González, pero sin dejar de apelar al mismo tiempo a los electores de centro, derecha y nacionalistas conservadores para que votaran sinceramente a favor de la OTAN, prescindiendo del efecto negativo que pudiera tener para ellos la consiguiente continuidad o consolidación de González en la presidencia del Gobierno.

El grupo de electores que hemos rotulado con un III no podía ser afectado por la decisión estratégica del PSOE a favor de la OTAN. De hecho, entre los miembros de este grupo predominaron las

actitudes coherentes y definidas ideológicamente con claridad, con una orientación pacifista y neutralista. Sus preferencias fueron defendidas no sólo por los partidos comunistas, de extrema izquierda y nacionalistas radicales, sino por grupos más amplios que incluían organizaciones civiles y religiosas, como la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas, creada en 1983, y la Plataforma Cívica para la salida de España de la OTAN, que actuó desde 1984.

Para facilitar el voto estratégico por el «sí» de muchos de los electores socialistas, en este período los gobernantes y dirigentes socialistas se refirieron siempre a la OTAN con los eufemismos de «Alianza Atlántica» o simplemente «la Alianza». Más concretamente, el Gobierno procedió a lo que se conoce en términos de análisis político como «manipulación de la agenda». Así, incluyó en la pregunta del referéndum algunas contrapartidas susceptibles de suavizar el rechazo de algunos electores socialistas a la OTAN: no aceptación de armas nucleares en territorio español, no integración en la estructura militar integrada de aquella organización y reducción de las bases militares norteamericanas en España. De este modo, podía aspirar a que algunos adversarios de la OTAN y de las bases norteamericanas pudieran sentirse atraídos por la posibilidad próxima de conseguir en parte su preferencia en el segundo tema, aunque fuera a cambio de renunciar a la satisfacción de su preferencia en el tema OTAN.

En realidad, las tres contrapartidas mencionadas ya habían formado parte de un «decálogo» que el presidente del Gobierno había presentado a las Cortes en octubre de 1984, con la intención de que fuera una base de consenso de la política exterior con los partidos de la oposición más orientados hacia la defensa del bloque occidental, y especialmente con CP. Una vez situados ya en la perspectiva próxima del referéndum, González pidió expresamente a los líderes de aquellos partidos su apoyo al «sí» en el referéndum, de acuerdo con sus preferencias sinceras en el tema en cuestión. Sin embargo, los dirigentes de CP, CDS, PNV y CiU respondieron a las maniobras de González con otro comportamiento estratégico o insincero y se negaron a dar su apoyo al «sí».

CP propugnó la abstención en el referéndum, de acuerdo con el voto negativo que había dado ya a su celebración, con la intención de permitir que el Gobierno sufriera una derrota en la consulta,

aunque fuera a costa de un resultado adverso para ellos en el tema OTAN. Manuel Fraga, líder de CP, llegó a decir que, frente a la iniciativa del Gobierno, «el cuerpo me pide votar no».

El CDS se negó rotundamente a definirse por el «sí», el «no» o la abstención, aunque su líder, Adolfo Suárez manifestó tener «serias dudas» sobre las ventajas de la pertenencia de España a la OTAN (algunos años más tarde confesaría que él personalmente había votado «no»).

El PNV como colectivo tampoco tomó posición; su líder Xabier Arzalluz y el lehendakari José Antonio Ardanza declararon que personalmente votarían «sí», mientras el anterior lehendakari Carlos Garaikoetxea, entonces todavía en el mismo partido, anunció que votaría «no».

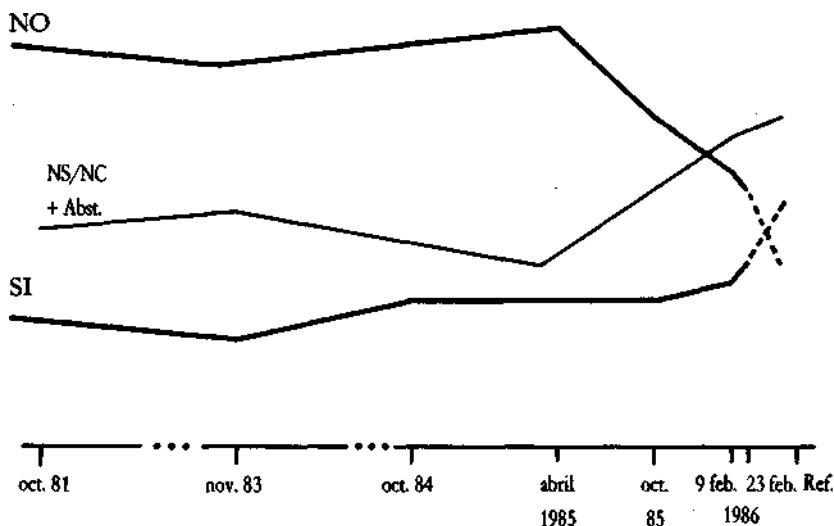
CiU dijo que cada uno debería votar «según su conciencia», pero advirtiendo que, si bien su posición sincera era favorable a la OTAN, como declaró el presidente de la Generalidad Jordi Pujol, en caso de que el Gobierno perdiera el referéndum pediría la disolución de las cámaras y la convocatoria anticipada de elecciones. Su portavoz en el Congreso, Miquel Roca, explicó su estrategia con notable claridad: «La consulta —~~ño~~— no lo es tanto en función del "sí" o el "no" a la OTAN, sino en función de la actuación del PSOE en este tema, en el que no tiene credibilidad. El referéndum tiene efectos plebiscitarios», auguró, mientras corría presta y discreta entre las filas de sus afiliados la consigna de votar «no».

También entre los defensores del «sí» predominaron de hecho las argumentaciones estratégicas sobre el tema en discusión. Es significativo por ejemplo, que en un manifiesto de intelectuales que se dio a conocer unas semanas antes del referéndum se rechazara antes que nada «el voto de castigo» al Gobierno y se llamara al electorado socialista a que evitara, con su voto favorable, unas «consecuencias indeseables para el normal funcionamiento de nuestra vida democrática».

Se alcanzó así una jornada de voto en la que, bajo diversos ropajes patrióticos (ya que tanto en un bando como en otro se usaron lemas referidos al «interés de España» y la «soberanía nacional»), los representantes de la mayor parte de los adversarios sinceros de la OTAN pedían el «sí» y los representantes de los partidarios sinceros de la permanencia de España en aquella organización llamaban abierta o veladamente al «no» o a la abstención.

Como consecuencia, hubo en esta consulta electoral, más que en ninguna otra de todas las celebradas en España desde los inicios de la transición, muchas conductas estratégicas o sofisticadas, grandes cambios de intención de voto entre el electorado, difusión de los razonamientos atentos a las consecuencias de los actos más que a los principios ideológicos y un altísimo nivel de incertidumbre sobre los resultados esperables hasta el último momento. Los sondeos anteriores a la fecha del referéndum registraron cambios crecientemente acelerados en el decantamiento del electorado, con predominio cada vez mayor de la intención de voto sobre la opinión (véase la tabla 26/. Al final, contra casi todos los pronósticos, ganó con claridad el «sí».

Tabla 26. Sondeos de opinión ante la OTAN, 1981-1986



Elaboración propia a partir de los datos de los sondeos del Instituto Alef, recopilados en «El País», 23 de febrero de 1986, y de los resultados del referéndum. Hay otros sondeos del Centro de Investigaciones Sociológicas, que no alteran sustancialmente la línea general de la evolución, recopilados en parte por Juan Diez Nicolás: *La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas*, «Revista Española de Investigaciones Sociológicas», 36, 1986, así como de OTR/IS para «Tiempo», octubre de 1985 y 10 de marzo de 1986, «El Periódico», 26 de enero de 1986 y «El País», 6 de marzo de 1986.

DOS TERCIOS DE SOFISTICACIÓN

La hipótesis explicativa que aquí se presenta es extremadamente simple. Suponemos que un tercio del electorado se mantuvo de acuerdo con su convicción y votó sinceramente y dos tercios votaron estratégica o sofisticadamente siguiendo las recomendaciones de sus partidos favoritos.

De acuerdo con las posiciones antes explicadas, esto significa lo siguiente:

1/3 de los electores del PSOE habría votado sinceramente «no» y 2/3 habrían votado estratégicamente «sí».

1/3 de los electores de CP (y regionalistas conservadores aliados habituales suyos) habría votado sinceramente «sí» y 2/3 estratégicamente se habrían abstenido o votado en blanco.

1/3 de los electores del CDS, CiU, PRD, PNV habría votado sinceramente «sí» y 2/3 habrían votado estratégicamente «no».

Por supuesto, los 3/3 de los electores de IU, EE, HB, ERC y los partidos de extrema izquierda, habrían votado «no», de un modo coherente con sus convicciones.

Tomamos como datos de base para la cuantificación de los electores de cada partido los resultados de las elecciones generales celebradas en junio de 1986, es decir a sólo tres meses de distancia del referéndum. No hay duda de que en el comportamiento electoral observable en aquella convocatoria, el tema OTAN, la actitud de los partidos en la campaña del referéndum y el propio desenlace de éste pudieron influir en la elección de partido por los votantes, pero también cabe argumentar razonablemente que una previa intención de voto partidario influyó en las decisiones de voto en el referéndum. En cualquier caso, parece que la comparación con los comportamientos en las elecciones legislativas de 1986 es una base de referencia más sólida, por más cercana, que una comparación, por ejemplo, con las elecciones celebradas tres años y medio antes, en 1982, en las que, por otra parte, se alcanzó un nivel excepcionalmente elevado de participación y hubo una gran volatilidad del voto.

La hipótesis de los dos tercios no es, desde luego, perfectamente descriptiva de la realidad, ya que caben muchas más fluctuaciones de voto entre las dos convocatorias que las que aquí se consideran,

pero también cabe suponer que, a efectos de conjunto del resultado, la mayor parte de las mismas se neutralizan entre sí.

De hecho, la explicación propuesta permite una contrastación muy ajustada de los resultados globales en toda España, como se muestra en la tabla 27, y de los resultados a menor escala en las Comunidades autónomas, como las tres elegidas por sus diferentes combinaciones de resultados en las elecciones generales y en el referéndum: Madrid, donde el PSOE obtuvo el primer lugar en número de votos en las elecciones y ganó el «sí» en el referéndum; Cataluña, donde el PSC-PSOE obtuvo el primer lugar en número de votos en las elecciones y ganó el «no» en el referéndum; y el País Vasco, donde el

Tabla 27. Referéndum sobre la OTAN, España

Grupos de electores	Voto	Voto	Elecciones generales	Referéndum OTAN		
	sincero	sofisticado		Hipótesis «de los 2/3»		
				SI	NO	Abst.+b+n
PSOE	NO	SI	30.6	20.4	10.2	
CDS+PRD+CiU+PNV	SI	NO	11.4	3.8	7.6	
CP + más otros derechas	SI	Abst.	19.8	6.6		13.2
IU + EE + HB + ERC + otros izq.	NO	NO	7.1		7.1	
Abstención + b + n			31.1			31.1
Resultados en la hipótesis de 2/3 de voto estratégico:				30.8	24.9	44.3
Resultados reales:				31.1	23.8	45.1
Resultados en la hipótesis de voto sincero:			-	31.2	37.7	31.1

Las cifras indican porcentajes sobre el censo electoral.

Otros derechas: PAR, AIC, UV, FE-JONS, EU, UN, AEI, CL, PRPL, PMCN, CN, PRM, PED, PANCAL, CA, PP, AIC, PEC.

Otros izquierdas: MUC, PA, PST, PCC, PSG-EG, UCE, UPV, AC-INC, LV, AV-MEC, UPR, BNG, POSI, VERDE, PSPA, PECV, PSM, PORE, PSDC, ENV, LOC.

(Véase *Anuario El País*, 1987, p. 71.)

b: votos en blanco; n: votos nulos.

PSE-PSOE no obtuvo el primer lugar en número de votos en las elecciones y ganó el «no» en el referéndum (véanse las tablas 28, 29 y 30).

Cabe añadir que, *como* se explica con mayor detalle en el apartado de confesión de fuentes, otros estudios y análisis que conocemos sobre el voto en el referéndum de la OTAN no contradicen la hipótesis que aquí se presenta, sino que presentan conclusiones básicamente integrables en la misma.

Así pues, en la medida en que el comportamiento en las elecciones generales de junio de 1986 sea adecuado para conocer las preferencias reales y sinceras de los electores tres meses antes, podemos sostener que, si todos los ciudadanos hubieran votado sinceramente en el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, el resultado obtenido habría sido una victoria del «no». Concretamente:

SI: 31,2 %; NO: 37,7 %; abstención, votos en blanco y nulos: 31,1 %.

Por el contrario, con un voto mayoritariamente estratégico o sofisticado, los resultados reales obtenidos fueron:

SI: 31,2%; NO: 23,7%; abstención, votos en blanco y nulos: 45,1 %.

Tabla 28. Referéndum sobre la OTAN, C.A. de Madrid

Grupos de electores	Voto ¡incero	Voto sofisticado	Elecciones generales	Referéndum OTAN Hipótesis «de los 2/3»		
	SI	NO		SI	NO	Abst.+b+n
PSOE	NO	SI	29.3	19.5	9.8	
CDS + PRD	SI	NO	11.1	3.7	7.4	
CP + otros derechas	SI	Abst.	23.3	7.8		15.5
IU + otros izq.	NO	NO	7.3		7.3	
Abstención + b + n			29.0			29.0
Resultados en la hipótesis de 2/3 de voto estratégico :				31.0	24.5	44.5
Resultados reales:				31.5	24.2	44.3
Resultados en la hipótesis de voto sincero:				34.4	36.6	29.0

Tabla 29. Referéndum sobre la OTAN, Cataluña

Grupos de electores	Voto incero	Voto sofisticado	Elecciones generales	Referéndum OTAN		
				Hipótesis «de los 2/3» SI	NO	Abst.+b+n
PSC	NO	SI	27.9	18.6	9.3	
CDS + CiU	SI	NO	24.0	8	16	
CP + otros derechas	SI	Abst.	8.0	2.7		5.3
UEC + ERC+>btros izq.	NO	NO	7.3		7.3	
Abstención + b + n			32.8			32.8
Resultados en la hipótesis de 2/3 de voto estratégicc:				29.3	32.6	38.1
Resultados reales:				27.4	31.8	40.8
Resultados en la hipótesis de voto sincero:				32.0	35.2	32.8

Tabla 30. Referéndum sobre la OTAN, País Vasco

Grupos de electores	Voto sincero	Voto sofisticado	Elecciones generales	Referéndum OTAN		
				Hipótesis «de los 2/3» SI	NO	Abst.+b+n
PSOE	NO	SI	17.4	11.6	5.8	
CDS + PNV	SI	NO	21.9	7.3	14.6	
CP + otros derechas	SI	Abst.	6.8	2.3		4.5
EE + HB+ otros izq.	NO	NO	20.3		20.3	
Abstención + b + n			33.6			33.6
Resultados en la hipótesis de 2/3 de voto estratégicc:				21.2	40.7	38.1
Resultados reales:				20.8	42.2	37.0
Resultados en la hipótesis de voto sincero:				28.7	37.7	33.6

Y ganó, por lo tanto, el «sí».

Independientemente de los matices numéricos que quepa introducir a esta comparación, parece que queda, en cualquier *caso*, demostrado que la mayoría de los votos por el «sí» *no* fueron votos sinceros, mientras que la mayoría de los votos por el «no» *sí* fueron sinceros. Por eso algunos observadores dijeron que el resultado del referéndum había sido más una derrota de los partidarios del «no» que una victoria de los partidarios del «sí»; es decir, más una derrota de los neutralistas y pacifistas que una victoria de los atlantistas.

Fue, sin duda, una derrota de la política de convicciones, coherencia y sinceridad, ante la política de adaptación al medio, sofisticación y responsabilidad.

15. A LA HUELGA GENERAL

La llegada de los socialistas al Gobierno y, a mediados de los ochenta, la sustitución de la recesión económica por el crecimiento produjeron una mejora de las expectativas albergadas por los sindicatos. Pero, paradójicamente, este nuevo optimismo condujo a un enfrentamiento abierto entre los socialistas gubernamentales y las centrales sindicales.

La breve historia de la concertación social en España ha pasado, así, por dos etapas. La primera se inició en cierto modo con los pactos de la Moncloa, suscritos entre el gobierno de UCD y los demás partidos parlamentarios en diciembre de 1977, sin participación de los sindicatos ni de la patronal, que se hallaban todavía en una fase muy primaria de organización. La segunda culminó en la huelga general convocada por la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO) contra el gobierno del PSOE, en diciembre de 1988.

LOS PACTOS DEL MIEDO

No es ya ninguna novedad afirmar que ha habido una gran continuidad en la política económica de los gobiernos de UCD y del PSOE desde los inicios de la transición. Tanto los gobiernos presididos por Adolfo Suárez, con los vicepresidentes para Asuntos económicos Enrique Fuentes Quintana, Fernando Abril Martorell y Leopoldo Calvo Sotelo, y los presididos por éste con el vicepresidente Juan Antonio García Díez, como los presididos por Felipe

González, con los ministros de Economía y Hacienda Miguel Boyer y Carlos Solchaga, han aplicado, a grandes rasgos, una misma política de ajuste o estabilización.

En una primera época, esta orientación estaba destinada a combatir la recesión económica y favorecer el saneamiento de las viejas estructuras industriales y la innovación tecnológica; más tarde, a crear unas condiciones de competitividad internacional de la economía española con la perspectiva de su plena integración en un mercado único europeo.

Cabe, así, caracterizar las prioridades de la política económica de uno de los agentes sociales -el Gobierno, tanto de UCD como del PSOE- como la reducción de la inflación y del déficit público, con el coste de una contención de los salarios y la flexibilidad del mercado de trabajo. Podemos suponer provisionalmente que las prioridades de otro de los agentes, la patronal representada por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), son básicamente coincidentes con las del Gobierno, por lo que no las formalizaremos por ahora como otro jugador.

Ambos -el Gobierno y la patronal— pueden tratar de impulsar esta política de dos modos: bien mediante una negociación con los sindicatos que dé lugar a acuerdos de validez general en todo el país durante un período más o menos largo, o bien sin tales acuerdos, con el riesgo consiguiente de tener que negociar convenios sobre las condiciones de trabajo en cada ramo o sector, y aun en cada empresa, y suscitar un aumento de la conflictividad laboral.

Por su parte, los sindicatos principales, UGT y CCOO, no tienen exactamente las mismas prioridades.

Su objetivo común es una política económica distributiva, favorable a un aumento de los salarios reales y a un incremento y mejora de los servicios públicos, aunque su coste pueda ser un aumento indirecto del paro y un incremento del déficit público. Sus metas conjuntas son, pues, parcialmente contradictorias con las del Gobierno. Ambos sindicatos están también interesados en su propio reforzamiento organizativo, ya que poseen unos niveles muy deficientes de afiliación, del orden del 16 % de los asalariados (uno de los más bajos de Europa), concentrados sobre todo en trabajadores manuales especializados y fijos, en grandes y medianas empresas. Por ello, en ciertas condiciones pueden aceptar subvenciones públi-

cas, entrega de patrimonio y legislación favorable del Gobierno como contrapartida a algunas concesiones sindicales en los acuerdos sobre las grandes opciones económicas.

Durante un período relativamente largo, marcado por la debilidad institucional del régimen democrático y las amenazas involucionistas, los sindicatos aceptaron también que la ausencia de conflictos sociales pudiera ser una contribución a la consolidación de la democracia. Sin embargo, mientras UGT concebía la negociación y la participación en las instituciones económicas y sociales (la llamada «democracia industrial») como la vía preferente de consecución de mejoras económicas, CCOO valoraba más los éxitos conseguidos mediante la movilización, la presión y la huelga (el «sindicalismo reivindicativo»), que contemplaba como un medio de fortalecimiento sindical.

De acuerdo con lo expuesto, cabe formalizar las ordenaciones de preferencias de cada uno de los tres jugadores del siguiente modo:

Preferencias del Gobierno:			Preferencias de UGT:			Preferencias de ccoa		
Gob.	Sind	Val. ord.	Gob.	UGT	Val. ord	Gob.	CCOO	Val. ord.
E	P	4	S	P	4	S	H	4
E	H	3	S	H	3	S	P	3
S	P	2	E	P	2	E	H	2
S	H	1	E	H	1	E	P	1

Opciones del Gobierno:

E: Política de estabilización; S: Política social;

Opciones de UGT y CCOO:

P: Pactos; H: Huelgas

Como puede verse, UGT y CCOO coinciden en dar prioridad a una política de distribución o «giro social» (llamada también «deuda social», «Propuesta Sindical Prioritaria», etc.), pero discrepan en sus respectivas preferencias por la negociación y los pactos o por la movilización y las huelgas; mientras que el Gobierno y UGT discrepan en sus prioridades en política económica, pero coinciden en preferir los pactos a la confrontación. El Gobierno y CCOO están más radicalmente enfrentados que las demás parejas de jugadores, hasta el punto de que -como puede comprobarse en la tabla— sus preferen-

cías sobre las distintas situaciones posibles están ordenadas de un modo exactamente inverso.

Veamos ahora la interacción entre el Gobierno y cada uno de los sindicatos. Las relaciones entre el Gobierno y la UGT pueden simbolizarse al modo como lo hace la siguiente matriz:

		UGT	
		P	H
Gobierno	E	4 2	3 1
	S	2 4	1 3

En este juego el Gobierno tiene una estrategia dominante, que le proporciona mejores resultados en cualquier hipótesis de comportamiento de UGT, y que consiste en adoptar una política de estabilización. También UGT tiene una estrategia dominante, la negociación y el pacto, por lo que el resultado de equilibrio se sitúa en la casilla superior izquierda, cuyos valores son 4, 2.

En esta situación, el Gobierno se encuentra en un óptimo, ya que ha alcanzado su máximo valor o primera preferencia, mientras que UGT se halla en una situación más bien mala, la penúltima de sus preferencias. Sin embargo, el sindicato socialista no puede amenazar con ninguna alteración de su estrategia, ya que con ello no conseguiría más que empeorar la situación de los dos jugadores y obtener un pésimo para ella (la casilla superior derecha) por lo que debe resignarse a pactar la estabilización.

En los hechos, concordantes con este esquema de interpretación, UGT aceptó los pactos de la Moncloa firmados por el Gobierno en 1977, suscribió con la CEOE el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) en julio de 1979, el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) en enero de 1980, el AMI-2 en febrero de 1981, el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) en junio de 1981 con el Gobierno de UCD y, ya con el Gobierno del PSOE, el Acuerdo Interconfederal (AI) de febrero de 1983 y el Acuerdo Económico y Social (AES) en

octubre de 1984 (aunque éste último, al parecer, ya con la opinión en contra de su secretario general Nicolás Redondo). Todos estos acuerdos daban prioridad a la lucha contra la inflación, establecían unos límites a los aumentos de salarios y, en algunos casos, otorgaban ayudas institucionales al sindicato y promovían su participación en los consejos de administración de varios organismos asistenciales del Estado.

Sin embargo, el balance retrospectivo que de ellos hizo la UGT fue claramente negativo, de acuerdo con la posición más bien mala que le hemos atribuido en la matriz del juego. En palabras del director del Instituto Sindical de Estudios de UGT, José María Zufiur, los años de pactos sociales fueron de empeoramiento del paro, recortes de la protección social y retroceso de la participación de las rentas salariales en la renta nacional.

Observemos ahora la interacción entre el Gobierno y el otro sindicato, Comisiones Obreras, tal como se refleja en la siguiente matriz:

		CCOO	
		P	H
Gobierno	E	1	2
		4	3
	S	3	4
		2	1

También en este juego nos encontramos con dos estrategias dominantes, aunque no son las mismas que en el juego anterior. El Gobierno se mantiene en su política de estabilización, haga lo que haga Comisiones Obreras. Pero este sindicato opta por la movilización reivindicativa y las huelgas, de modo que el resultado de equilibrio se sitúa en la casilla superior derecha, cuyos valores son 3, 2.

En esta situación el Gobierno se halla menos cómodo que en su juego con la UGT, ya que ahora no obtiene su primera preferencia sino la segunda; es decir, prefiere un sindicato negociador y pac-

tista que un sindicato reivindicativo y arisco (el cual, por otra parte, eii el primer período 1977-1980 cuenta con una representatividad mayor que la UGT). CCOO, sin embargo, no se encuentra ^n una situación demasiado airosa, ya que obtiene sólo su penúltima preferencia.

En la realidad, sólo en momentos de grave crisis política, en los que la contribución a la pacificación social fue considerada como un factor importante de consolidación democrática, admitió CCOO un pacto social, y siempre con contrapartidas de apoyo político o económico a los sindicatos. Así, aceptó con algunas reticencias los pactos de la Moncloa, firmados sin su intervención, e intervino en el ANE, suscrito escasas semanas después del intento de golpe de Estado del 23-F y bautizado como «el pacto del miedo», y en el AI, inmediatamente después del acceso al Gobierno del PSOE y, según las declaraciones de los dirigentes de CCOO, bajo la presión ambiental de muy recientes conspiraciones militares golpistas. En cambio, CCOO no participó en la mayor parte de los pactos suscritos por UGT, es decir, el ABI, el AMI, el AMI-2 y el AES, los primeros con gobiernos de UCD y el último ya con el PSOE.

UNA JORNADA DE PARO

Fueron precisamente la formación del Gobierno socialista, como hemos dicho, y los propios éxitos de la política gubernamental de estabilización, los que alteraron los equilibrios que hemos presentado hasta aquí.

Parece lógico que, en un primer momento, los sindicatos vieran al PSOE en el Gobierno como un cambio que podía satisfacer las reivindicaciones sindicales que aquel mismo partido había apoyado formalmente cuando se encontraba en la oposición. Sin embargo, pronto el ministro Miguel Boyer anunció un período de diez arlos de ajuste o estabilización, como opción basada en una estimación más bien crítica del nivel de productividad de la economía española en un contexto comparativo internacional.

Por otra parte, la consolidación democrática, a la que el mismo acceso de los socialistas al Gobierno contribuyó en importante me-

dida, así como la culminación de las devoluciones del patrimonio sindical, eliminaron la posibilidad de conceder a los sindicatos otras contrapartidas al margen de los acuerdos relativos a la política económica.

El hecho es que, tras una prolongación de medidas de saneamiento que incluyeron una drástica reconversión de algunos sectores industriales tradicionales, quedó superada la larga etapa de recesión y la economía española emprendió un proceso de expansión. Esto hizo aumentar las expectativas de mejora de la situación económica personal en amplios sectores sociales y los sindicatos interpretaron estos sentimientos intensificando las demandas de distribución. Un hito de este cambio en la sensibilidad popular fueron las huelgas estudiantiles del invierno de 1987, ante las que el Ministerio de Educación acabó cediendo en lo fundamental, así como una serie de huelgas de diversos sectores profesionales que les sucedieron en los meses siguientes.

Hay que tener también en cuenta que, hacia 1980, en relación con la situación de tres años antes, la UGT había conseguido equilibrar su relación de fuerzas con CCOO, al menos si ésta se mide en los términos numéricos globales de afiliados y de representantes sindicales en los comités de empresa. Sin embargo, las elecciones sindicales de 1986 no confirmaron las esperanzas de los dirigentes de UGT de sobrepasar en gran medida a CCOO en el apoyo obtenido de los asalariados, ya que en las grandes empresas —sobre todo las públicas— y en algunos núcleos tradicionales del movimiento obrero consiguió sólo resultados modestos. Estos límites de la fuerza organizativa de UGT contribuyeron también a que sus dirigentes realizaran un balance negativo de su política anterior de negociación y pactos y aumentaron la impaciencia en sus filas. Nicolás Redondo afirmó en 1987 ante el Comité confederal del sindicato que «los grandes pactos ya no son posibles. Eran factibles en la transición porque se buscaba sobre todo la legitimación política», es decir, lo que antes hemos llamado consolidación democrática y apoyo oficial a los sindicatos. Algunos dirigentes de UGT, como el ya citado José María Zufiaur, subrayaron los peligros de seguir siendo «una correa de transmisión del PSOE» y propugnaron una mayor autonomía sindical.

Este cambio de actitud no significa necesariamente que, con un

Gobierno socialista, UGT adoptara una estructura de preferencias hostil a la negociación y los pactos, como la de Comisiones Obreras, a pesar de que sus dirigentes han sido agriamente acusados de ello por los dirigentes del PSOE y por destacados miembros del Gobierno, reprochándoles «seguidismo de CCOO». Tan sólo es necesario suponer que los dirigentes de UGT alteraron el orden de su tercera y cuarta preferencia del esquema anteriormente presentado. Así, UGT seguiría dando prioridad al giro social de la política económica y preferiría conseguirlo, como antes, mediante un pacto con los demás agentes sociales. Pero, en caso de que el Gobierno se empecinara en la política estabilizadora, no dejaría la opción reivindicativa y la huelga como último recurso, sino que las preferiría a la aceptación pasiva y resignada de una política adversa.

De acuerdo con esta leve modificación de la ordenación de preferencias de uno de los jugadores, obtenemos ahora la siguiente matriz:

		UGT	
		P	H
Gobierno	E	1	2
	S	4	3
		2	1

En este nuevo esquema, el Gobierno sigue teniendo una estrategia dominante, la política de estabilización, que le lleva a decir que está haciendo «la única política posible». UGT, por su parte, no tiene una estrategia dominante, sino que, a pesar de lo que parecen significar ciertas apariencias, toma su decisión de un modo dependiente de la decisión del Gobierno. Ante la opción gubernamental, que sitúa los resultados esperables en la fila superior de la matriz, UGT elige la huelga o confrontación, lo cual produce un equilibrio situado en la casilla superior derecha, cuyos valores son 3, 2.

En esta situación, el Gobierno ya no está en su posición óptima, a diferencia de lo que les ocurría a los gobiernos que trataban con

UGT en la fase anterior. Por eso algunos políticos socialistas achacan al sindicato que trata peor a un Gobierno socialista que a los gobiernos de UCD y Felipe González exclama: «Pido para mi Gobierno los mismos sacrificios que para gobiernos anteriores de la derecha.» El Gobierno se encuentra ante UGT en una situación tan incómoda como la que experimenta en sus tradicionales relaciones con CCOO, por lo que cree -en nuestra interpretación, equivocadamente— que el sindicato socialista se ha convertido al sindicalismo de reivindicación y conflicto que caracteriza al sindicato comunista. Pero UGT tampoco ha mejorado apreciablemente su posición con respecto al esquema anterior, ya que sigue encontrándose en su penúltima preferencia. Tiene además la inquietud de no tener una estrategia dominante y estar a merced de la iniciativa gubernamental; de hecho, preferiría negociar con el Gobierno (su primera preferencia) y por eso echa a éste las culpas de su propia actitud de confrontación.

Comisiones Obreras, por su parte, permanece en su estrategia tradicional, con la diferencia de que coincide ahora con UGT en la opción a favor de la huelga. En realidad, CCOO ya había convocado por su cuenta una huelga general contra el Gobierno del PSOE en junio de 1985, con motivo de un proyecto de ley de pensiones, contemplado por los sindicatos como una tentativa de recorte de la asistencia a los jubilados. Cuando las relaciones entre el Gobierno del PSOE y UGT empezaron a deteriorarse, los sindicalistas de CCOO recibieron la situación con alegría, aunque posiblemente desconfiaban más que el Gobierno de la vocación reivindicativa de UGT.

La crónica de los hechos puede resumirse así. En el 30º Congreso del PSOE, en 1985, los dirigentes ugetistas lograron que se aprobara un programa de política económica que satisfacía sus reivindicaciones y evitaba el conflicto, pero el Gobierno hizo caso omiso del acuerdo y no lo aplicó. Unos meses más tarde, Redondo votó en contra del proyecto de ley de pensiones en el Congreso. Felipe González dejó de asistir por primera vez a la concentración sindical del Primero de mayo. Un miembro de la Ejecutiva del sindicato, José Luis Corcuera, dimitió de su cargo por diferencias con la línea mayoritaria, y unos meses después fue nombrado ministro por González. El mismo camino siguió Matilde Fernández algo más

tarde. A finales de 1986, la UGT disolvió unilateralmente el comité de enlace con el PSOE que había funcionado hasta entonces. En enero de 1987, en un debate en televisión, Redondo resumió ante Solchaga su opinión sobre la orientación de su política: «Tu problema, Carlos, son los trabajadores.» Más tarde, Solchaga opinó que «un sindicato que se corporativice [en alusión a UGT] debe tener para el Gobierno la misma consideración que el Colegio de Abogados». A pesar de todo, en octubre del mismo año el vicepresidente Alfonso Guerra y los ministros Joaquín Almunia y Manuel Chaves alcanzaron un acuerdo provisional con la dirección de UGT sobre los salarios de los funcionarios y las pensiones, pero éste fue rechazado por el ministro de Economía. Los sindicalistas Redondo y Antón Saracibar abandonaron sus escaños de diputado y renunciaron a participar en el 31º Congreso del PSOE. Algunas federaciones de UGT, como la del metal y la minera, entraron en tensas relaciones y crisis con la dirección confederal. Pero, aun en octubre de 1987, Redondo confesaba a González: «Felipe, la solución, en un 99 %, está en tus manos.»

Finalmente, CCOO y UGT convocaron una «jornada de paro» contra el Gobierno, apoyándose en unas reivindicaciones de empleo juvenil, aumento de salarios a los funcionarios e incremento de las pensiones, para el 14 de diciembre de 1988. Aun entonces, el secretario general de UGT afirmó: «El Gobierno y el PSOE podían haber evitado esta huelga.» Redondo confesó que vivía el momento de mayor tensión de su vida. Pero las reacciones de los portavoces socialistas, que dijeron temer un estallido de violencia en la calle y sentirse amenazados por una huelga general revolucionaria comparable a la de Asturias de octubre de 1934, más bien tuvieron el efecto contraproducente de excitar los ánimos de algunos sectores de la ciudadanía, no necesariamente identificados con las reivindicaciones sindicales, que consideraron arrogante la actitud de los políticos del PSOE. De hecho, entre los partidos de la oposición, no sólo Izquierda Unida, vinculada estrechamente a CCOO, sino también el PP y el CDS, apoyaron la convocatoria de huelga contra el Gobierno.

Según una encuesta de Demoscopia-«El País» realizada dos meses antes de la jornada de paro, un 77% de la población ocupada deseaba que los sindicatos negociaran sin llegar a la huelga, y sólo

un 5 % se mostraba partidario de ésta. Sin embargo, la huelga fue masiva. En otra encuesta realizada cinco días después, se distinguían tres motivaciones de los ciudadanos que habían seguido la convocatoria. Para un 31 % de los españoles, quienes se habían adherido al paro lo habían hecho por estar de acuerdo con las reivindicaciones sindicales. Para un 19 % había prevalecido la oposición a la forma en que estaba siendo gobernada España (definición que enlazaría con el rechazo de la arrogancia gubernamental a que antes nos hemos referido, implícitamente reconocido por José María Benegas cuando calificó la huelga como «jornada de desahogo nacional»). Y para un 38 %, el miedo a los piquetes y alborotos, así como las dificultades para trasladarse a los lugares de trabajo provocadas por la huelga de transportes, habían sido decisivos.

En el conflicto con UGT el Gobierno salió perdiendo más que nadie, como se observa al comparar los esquemas formales. El nuevo equilibrio satisface su segunda preferencia en vez de la primera. Pero la desavenencia no sólo rompió un modelo de relación entre partido y sindicato con más de cien años de duración, sino que provocó pérdidas de votos para el PSOE en las elecciones de 1989, celebradas menos de un año después de la huelga del 14-D.

Por su parte, los sindicatos tampoco tuvieron motivos para sentirse mucho mejor después de la huelga que en la etapa anterior, ya que el resultado alcanzado continuaba satisfaciendo sólo su preferencia menos mala. Pese a ello, UGT podía creer que había mejorado por haber eliminado la causa de su lento aumento de influencia entre los asalariados. CCOO también podía tener la satisfacción moral de que, aparentemente, UGT le hubiera dado la razón. Nuestra interpretación requiere, sin embargo, sólo una coincidencia de los dos sindicatos en la acción, por lo que la verosímil perduración de sus diferentes estructuras de preferencias ante las opciones básicas de la línea sindical no permitiría prever un fácil avance hacia formas de unidad organizativa superior.

UNA CONCERTACIÓN ELECTORALISTA

Veamos, por último, qué ocurriría si el Gobierno aceptara que la suya no es la única política posible y, aun prefiriendo antes que

nada el pacto de la política de ajuste con los sindicatos, antepusiera el pacto del giro social al mantenimiento de la política de ajuste frente a la huelga sindical. Esto sólo requiere que el Gobierno permute la ordenación de la segunda y la tercera preferencias del supuesto anteriormente utilizado, de modo que obtenemos la siguiente matriz:

		UGT	
		P	H
Gobierno	E	1 4	2 2
	S	4 3	3 1

En este esquema, el Gobierno sigue teniendo una estrategia dominante, la política de estabilización, mientras que la UGT no ha alterado sus preferencias. El resultado alcanzado se sitúa, como antes, en la casilla superior derecha, que simboliza la política de estabilización frente a la huelga sindical. Pero, a diferencia del supuesto anterior, en éste los valores del equilibrio son 2,2, de modo que, aun siendo un equilibrio estable, es ineficiente, ya que ambos jugadores estarían mejor en la casilla inferior izquierda cuyos valores son 3, 4. Se abre así una posibilidad de cooperación en beneficio mutuo -del tipo del Dilema del prisionero repetidamente expuesto en anteriores capítulos— que no existía en el supuesto anterior. Si, pese a la ruptura de las tradicionales relaciones entre partido y sindicato, la comunicación y el diálogo permitieran llevar a término esta cooperación, UGT alcanzaría un óptimo, mientras que el Gobierno se situaría en su segunda preferencia.

Esta hipótesis plantea, pues, un posible cambio o adaptación de las preferencias del Gobierno. Por razones electorales o de otro tipo, podría pasar a considerar más beneficiosa la negociación de un giro social que la continuidad de la conflictividad con su política económica preferida. El hecho de que los resultados obtenidos tanto en el primer supuesto de prioridades gubernamentales como

en el segundo satisfagan sus segundas preferencias (y éstas tengan atribuidos en ambos casos el valor 3) no indica que ambos sean equiparables o indiferentes, ya que se trata de ordenaciones cualitativas y los números asignados no indican intensidad o valor cardinal de las preferencias. En la evaluación de uno y otro prodrían intervenir consideraciones como las siguientes. Por un lado, las pérdidas electorales del PSOE en 1989 le empujarían a abandonar la política de ajuste. Por otro, una política de mayores prestaciones podría provocar un aumento de la inflación y requerir mayor presión fiscal, con el peligro de que ello creara un malestar social que alejara del PSOE a ciertos sectores de clases medias que le han dado anteriormente un apoyo electoral. Así, las ganancias (o el freno de las pérdidas) electorales entre sectores influidos por el sindicalismo podrían quedar compensados por nuevas pérdidas electorales entre profesionales y capas medias urbanas. En cualquier caso, el cambio significaría disolver la identificación de objetivos entre el Gobierno y la patronal que hemos supuesto provisionalmente al inicio del análisis.

De hecho, tras la huelga del 14-D y las elecciones de 1989, el Gobierno se enfrenta a una elección entre tres objetivos que verosímilmente considera deseables: mantener buenas relaciones con la patronal, mejorarlas con la UGT, y evitar nuevos retrocesos (u obtener ganancias) electorales, que no puede conseguir a la vez. Una posible vía de salida sería aceptar la negociación y el pacto con los sindicatos no de una política global de giro social, sino sólo de algunas medidas asistenciales que calmaran su actividad reivindicativa sin poner en grave peligro los objetivos macroeconómicos de estabilización. Esta concesión a medias podría ser animada también por las probables dificultades de los sindicatos, dada su base organizativa limitada, para repetir una movilización como la que tuvo lugar el 14-D. Obsérvese, en cualquier caso, que el resultado de pacto con los sindicatos de una política de giro social no es un equilibrio estable. Según indica la última matriz presentada, en él el Gobierno tiene una permanente tentación de pasar de la casilla inferior a la casilla superior de la columna izquierda y alcanzar así su primera preferencia. Es decir, de volver a la política de ajuste o estabilización.

.16. LA POLÍTICA HACE EXTRAÑOS COMPAÑEROS DE CAMA

Como hemos visto al tratar del período constituyente, en un parlamento suelen darse intercambios de votos entre partidos para aprobar leyes o enmiendas, de modo que la renuncia de un partido a su posición preferida en un tema se vea compensada por la satisfacción de su posición preferida en otro tema. Pero cabe también lo que puede considerarse un intercambio de votos permanente, es decir, la formación de una coalición de partidos para dar apoyo mayoritario a un gobierno o desarrollar un completo programa de legislatura.

En estos casos -como en los intercambios de votos sobre temas sueltos— suele suceder que cada partido actúa como si persiguiera un máximo beneficio propio, bien sea aspirando a conseguir la aprobación de un mayor número de leyes coincidentes con sus planteamientos, bien la más amplia ocupación de cargos públicos o bien la obtención de recompensas materiales de diversos tipos para los miembros de la coalición.

En ocasiones, estos incentivos atraen ya no a los partidos como colectivos, sino a algunos representantes individuales, los cuales pueden romper la disciplina de grupo en una votación o abandonar las filas del partido por el que han sido elegidos para unirse o formar una coalición con otro partido, sin mediación del elector ni manifestación expresa por parte del mismo de un cambio en su decisión electoral.

En general, puede decirse que no se forman coaliciones con un número superfluo de miembros. Es decir, que los partidos tienden a constituir mayorías parlamentarias ajustadas, de modo que el re-

parto de leyes y políticas, cargos y otras recompensas sea lo más favorable posible a cada uno de ellos y toque a más por cabeza.

Esto permite prever con cierta probabilidad al menos dos cosas.

Primera, que cuando un partido obtenga una mayoría parlamentaria absoluta, aunque ésta se base en una minoría de los votos, no formará coalición con ningún otro partido y gobernará en solitario.

Segunda, que en los casos en que ningún partido tenga la mayoría absoluta en un parlamento, se formará una «coalición vencedora mínima», definible como aquella coalición en la que la deserción de un partido la convertiría en minoritaria.

Es decir, no es previsible que en ningún caso se forme una coalición de gobierno más amplia que la que los interesados crean que vaya a ser suficiente para asegurarles la mayoría.

Este criterio del tamaño de la coalición debe ser complementado, sin embargo, con otros criterios, dado que en muchos casos sin mayoría absoluta de ningún partido habrá varias coaliciones vencedoras mínimas que se podrán formar. Uno de estos criterios es la distancia política entre los partidos susceptibles de llegar a un acuerdo, ya que una coalición entre partidos próximos en una dimensión ideológica determinada —por ejemplo, izquierda-derecha— requiere menos concesiones de cada uno de ellos para alcanzar un compromiso que una coalición entre partidos más alejados ideológica o políticamente. Otro criterio es el número de partidos, por el que es presumible que, en igualdad de condiciones, los partidos prefieran un reparto del poder entre un menor número de ellos que una coalición más plural.

Por otra parte, la amplitud de la coalición también depende de las expectativas de mantenimiento de la disciplina interna entre los miembros de los partidos implicados, de modo que el temor al transfuguismo individual puede hacer que se prefieran coaliciones algo más amplias de lo necesario desde un estricto punto de vista aritmético.

Algunas de las reglas de juego del actual sistema político español permiten, con muy pocas trabas, el transfuguismo y los cambios de coaliciones parlamentarias sin intervención del elector.

La Constitución establece que los representantes electos no están «ligados por mandato imperativo alguno» (art. 67.2), lo cual significa que pueden cambiar de partido o grupo y abandonar aquel por el que fueron elegidos sin perder su posición institucional, si

bien los reglamentos del Congreso y del Senado establecen algunas restricciones a estos cambios, de modo que los tráfugas pueden ir a parar al Grupo mixto pero no a otro grupo parlamentario distinto del formado por el partido con el que alcanzaron el cargo.

En el ámbito local, otras disposiciones han abierto paso a los cambios de mayorías al margen del proceso electoral.

En primer lugar, la Ley de Elecciones Locales de 1978 estableció -como ya hemos comentado en un capítulo anterior- que sólo sería nombrado alcalde el primero de la candidatura que hubiera obtenido mayor número de votos si, en una primera votación, ningún candidato obtenía el apoyo de una mayoría absoluta de concejales, lo cual permite la formación de coaliciones entre partidos para elegir como alcalde a un miembro de una candidatura que no haya quedado en primer lugar en número de votos ni tan siquiera tenga el mayor número de concejales.

En segundo lugar, la sentencia 5/1983 del Tribunal Constitucional, dictada con motivo de la expulsión del PCE de cinco concejales del Ayuntamiento de Madrid, anuló un artículo de la ley anteriormente citada y estableció el derecho del concejal a conservar su cargo independientemente del partido con que hubiera sido elegido, lo cual incentiva, como es obvio, el transfugismo.

En tercer lugar, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 introdujo la moción de censura, lo cual permite cambios de coaliciones y alcaldes durante un mismo mandato electoral sin intervención expresa del elector.

LOS TRASHUMANTES DE LAS CORTES

Desde 1977 todos los Gobiernos del Estado han sido monocolors y no ha habido coaliciones estables de partidos en las Cortes Generales, aunque sí ha habido numerosos intercambios de votos, especialmente en el período constituyente que antes ha sido expuesto.

Muy frecuentes han sido, en cambio, los tráfugas individuales, de quienes hay que suponer que en general están movidos por un deseo de mejorar sus expectativas, ya que suelen abandonar grupos que en su opinión les ofrecen pocas garantías de llevar a cabo sus políticas preferidas, facilitarles el acceso a cargos o permitirles la reelección.

El primer caso de cambio de partido o grupo parlamentario al margen de la decisión del elector fue el del diputado Joaquim Arana, elegido en junio de 1977 en las listas del PDC e integrante por tanto del grupo parlamentario Minoría Catalana, que se pasó el 1 de marzo de 1978 a ERC y al Grupo mixto de la cámara. A él le siguieron, en las mismas Cortes constituyentes de 1977-1979, los diputados de UCD Francisco de Paula Burguera, Luis Gámir, Juan Antonio González García, José Ramón Lasuén, Pedro Morales y Juan de Dios Ramírez Heredia, que se incorporaron también al Grupo mixto; los diputados del Grupo mixto, elegidos en las candidaturas del PSP, Enrique Tierno y Donato Fuejo, que se incorporaron al Grupo socialista mientras otros diputados elegidos en las mismas listas permanecían en su adscripción inicial; y los diputados elegidos por el PDC Josep Verde, Joan Paredes y Josep Pau, que asimismo se incorporaron al Grupo socialista.

También en el Senado hubo tempranas fugas. En la misma legislatura constituyente, los senadores independientes Manuel Iglesias Corral y Alfonso Moreno de Acevedo, inicialmente en el Grupo mixto, se pasaron respectivamente al grupo de UCD y al socialista; Rosend Audet, de la Entesa deis Catalans, y José Manuel Duarte y Joaquín Navarro, de Progresistas y Socialistas independientes, dejaron los grupos por los que habían sido elegidos para sumarse también al Grupo socialista; el independiente Lluís M. Xirinacs pasó de la Entesa deis Catalans al Grupo mixto; la catalana María Rubiés abandonó a los Socialistas vascos para unirse a la Entesa deis Catalans; y hubo incluso movimientos de este tipo en el grupo de senadores designados por el rey, en el cual Torcuato Fernández Miranda, inicialmente adscrito al grupo de UCD, se trasladó al Grupo mixto, mientras Martí de Riquer dejaba este Grupo mixto para unirse a la Entesa dels Catalans.

Mayores fueron los casos de transfuguismo en la segunda legislatura, de 1979 a 1982, especialmente por descomposición del PCE y de UCD.

Así, tres diputados elegidos como comunistas, Ramón Tames, Pilar Brabo e Ignacio Gallego, se fueron al Grupo mixto, en todos los casos como preludeo de su incorporación a otros partidos.

Lo mismo hicieron, en diversas oleadas, hasta cuarenta diputados y al menos catorce senadores de UCD. Primero fueron José

García Pérez y Manuel Clavero. Después, en julio de 1981, un grupo de doce diputados democristianos encabezado por Osear Alzaga, con Luis Vega Escandón, José Luis Ruiz Navarro, Julen Guimón, Francisco Oliveira, José Manuel Otero Novas, Joaquín Galant, Carlos Gila, María Josefa Lafuente, José R. Pin, Mariano Allerta y Modesto Fraile, así como ocho senadores, Domingo Alvarez, Carlos Blanco-Rajoy, Jesús Bosque, Ambrosio Calzada, Raimundo García Arroyo, José M. García Royo, José Luis Moreno y Pilar Salarrullana, fundaron el PDP como primer paso para una ulterior incorporación a las listas electorales de la Coalición Popular. En noviembre del mismo año, once diputados socialdemócratas, así como cinco senadores, encabezados por Francisco Fernández Ordóñez, con Carmela García Moreno, Luis Berenguer, María Dolores Pelayo y Javier Moscoso, tomaron las siglas del PAD y se afiliaron también al Grupo mixto, para ser más tarde aupados a las candidaturas del PSOE. Y el mismo camino siguieron en julio de 1982 quince diputados de UCD, encabezados por el ex presidente del Gobierno Adolfo Suárez, con Agustín Rodríguez Sahagún, Rafael Calvo, Josep Pujades, Jaime Bernola, José M. Mesa, Manuel de Sárraga, Jesús Pérez, César Martín Montes, Lorenzo Olarte, Perfecto Yebra, José González, León Buil, Fernando Alcón, José R. Rodríguez Alcaide, Jesús Viana y el senador Francisco Villodres, como prólogo a la formación del CDS. El Grupo mixto se vio nutrido además por los diputados electos como socialistas Andrés Fernández y Antonio Torres.

En la legislatura iniciada en 1982, la mayor parte de los cambios afectó de nuevo a los diputados de UCD. Luis Ortiz, Manuel Núñez y Gabriel Cisneros se unieron a los democristianos del PDP, Luis Mardones al PRD, José Miguel Bravo de Laguna al PL y Fernando García Agudín, Antonio Díaz Fuertes y Eulogio Gómez Franqueira fundaron CG.

Pero el mayor número de tránsfugas parlamentarios tuvo lugar en la legislatura de 1986-1989. A los pocos días de iniciada, el Grupo popular quedó diezmado por la fuga de un grupo de veintidós diputados del PDP, encabezados por el ya citado Osear Alzaga, Luis de Grandes y Javier Rupérez, que pasaron al Grupo mixto. A los pocos meses, los diputados populares Jorge Vestrynge, Carlos Ruiz Soto, Gabriel Camuñas y Carlos Manglano siguieron el mismo

camino. Otros doce diputados y ocho senadores del PL, encabezados por José Antonio Segurado, les imitaron, de modo que el Grupo popular, inicialmente formado por ciento cinco diputados, llegó a tener sólo sesenta y ocho. Al Grupo mixto, que llegó a tener cincuenta y dos diputados, pasaron también Enric Rivas y Virginio Sánchez Barberán, elegidos por el PSOE. Ramón Tamames, procedente de Izquierda Unida, y José Ramón Lasuén, Ana Yabar, Baltasar de Zarate, Antonio Jiménez Blanco, Félix Pérez Millares, Iñigo Cavero y Pilar Salarrullana, que se habían fugado del Grupo popular al mixto, se integraron al CDS. Otros tráfugas populares pasados al Grupo mixto lo abandonaron también: Nicolás de Salas se unió a la Minoría catalana y Juan Carlos Aparicio, así como veinte de los veintiún diputados fugados en primer lugar (con la excepción de Alzaga, que dimitió), volvieron al Grupo popular. El movimiento se completó con el pase de Joseba Azcárraga y otro diputado del PNV al Grupo mixto de la cámara. Al final de la legislatura, 40 diputados habían cambiado al menos una vez de grupo (y treinta de ellos, dos veces) sin intervención del elector.

En total, hubo 89 diputados que cambiaron al menos una vez de grupo entre 1977 y 1989. Dado que algunos de ellos han figurado en cuatro y hasta cinco grupos parlamentarios diferentes, si contáramos cada una de las adscripciones de un mismo diputado a un grupo distinto como una unidad, obtendríamos hasta 180 cambios en el Congreso de los diputados en las cuatro primeras legislaturas.

CAMBIOS DE MAYORÍA EN AYUNTAMIENTOS Y AUTONOMÍAS

La lógica autointeresada de los políticos en la formación cambiante de coaliciones por los partidos y en los cambios individuales de partido puede apreciarse con notable nitidez en los Ayuntamientos y las Comunidades autónomas.

Ya en 1979, mediante la suscripción de los llamados «pactos de progreso» en torno al PSOE y el PCE, fue posible que fueran elegidos alcaldes algunos candidatos que habían obtenido menos votos o diputados que UCD, como el alcalde de Madrid, Enrique Tierno, y el de Valencia, Ferran Martínez (más tarde sustituido por Ricard Pérez), ambos del PSOE, y el de Sevilla, Luis Uruñuela, del PSA.

Con posterioridad, han sucedido otros casos análogos, entre los que cabe citar los siguientes, todos ellos producidos tras las últimas elecciones municipales celebradas en 1987.

José Luis Díaz Villegas, de CP, fue elegido alcalde de León, con el apoyo de PSOE y CDS, frente a la primera candidatura en votos y concejales de independientes leonesistas. Más tarde, dos de estos independientes se fugaron a CP y, mediante una moción de censura, fueron elegidos alcaldes primero uno de ellos, Luis Diego Polo, y después el otro, Juan Moreno, que ya lo había sido en 1979 por UCD y en 1979 por AP.

Fue, en cambio, Manuel Veiga, del PSOE, quien logró la alcaldía de Orense, pese a haber obtenido menos votos y concejales que CP, con el apoyo de Independientes de Galicia y un tráfuga del CDS.

Asimismo, Emilio Mayoral, también del PSOE, logró la candidatura de Las Palmas con apoyo de ICU y un tráfuga del CDS, deshancando al alcalde del CDS anteriormente elegido con apoyo de CP.

Luciano Sánchez Reus, del CDS, fue nombrado alcalde de Segovia aun habiendo obtenido menos votos y menos concejales que el PSOE, por coalición con CP; tras ser expulsado del CDS, este partido obtuvo de nuevo la alcaldía en 1989 por el mismo procedimiento para su militante Juan Antonio Perteguer, aunque entonces era ya el tercero en número de concejales.

Agustín Rodríguez Sahagún, del mismo partido, fue nombrado alcalde de Madrid el mismo año, en coalición con CP (convertido en PP), pese a haber quedado tercero en número de votos y concejales en las elecciones celebradas dos años atrás —mediante una moción de censura cuyas características se expondrán con más detalle en un capítulo posterior.

En las mismas fechas, Alfonso Sánchez Herrera fue elegido alcalde de Jaén y Enrique Farjanés de Ibiza, siendo ambos del PP y gracias a la colaboración del CDS, pese a que los dos habían obtenido menos votos que el PSOE en sus municipios.

Manuel Oronich, de CiU, accedió a la alcaldía de Lérida, siendo segundo en votos y concejales por detrás del PSC, con el apoyo de PP y el grupo Freixes. Pero más tarde el socialista Antoni Siurana fue nombrado alcalde con los votos de un tráfuga del grupo Frei-

xes y otro de CiU, Josep Antorn y Manuel Arbonés, y un voto secreto de un concejal de PP.

Joan Miquel Nadal, también de CiU, obtuvo la alcaldía de Tarragona dos años después de las elecciones en las que había sido segundo en votos y concejales por detrás del PSC, gracias a una moción de censura presentada conjuntamente con PP y CDS.»

Otros casos de tránsfugas entre partidos de la oposición han permitido reforzar o mantener indirectamente a alcaldes en minoría.

Este ha sido el caso, en lo que se refiere a alcaldes del PSOE, de Valencia, donde han abandonado sus partidos dos concejales de CP y dos del CDS; Oviedo, con la fuga de uno de CP, Ismael Rey; Palma de Mallorca, donde se han fugado dos de UM, Santiago Coll y Esteban Siquier, y uno del CDS, que ha pasado a CP; Murcia, donde uno se ha fugado de CP, Manuel Sánchez Cárceles, y otro del PSOE, Juan Alhama, pero éste ha votado con el partido del alcalde en una moción de censura contra el mismo; Granada donde se han fugado tres de CP; Zaragoza, con una fuga de CP; y Guadalajara, donde uno del CDS, Francisco Sáenz Llórente, ha hecho fracasar una moción de censura contra el alcalde del PSOE.

En lo que se refiere a alcaldes de CP, cabe citar los casos de Santander, donde dos concejales se han fugado del PRC; y en Zamora, donde dos expulsados del CDS se han unido al gobierno de CP.

En cuanto a Comunidades autónomas, reguladas por sus Estatutos y Leyes de régimen interior, hay que citar en primer lugar dos casos que serán analizados con posterioridad.

En el País Vasco, la escisión del PNV hizo que once diputados siguieran al ex lehendakari Carlos Garaikoetxea para formar un nuevo partido, EA. Tras unas elecciones anticipadas, fue elegido presidente Antonio Ardanza, del PNV, que cuenta con un diputado menos que el PSOE, si bien su candidatura obtuvo más votos que éste.

En Galicia, fue designado presidente Fernando González Laxe, del PSOE, cuya candidatura había quedado en segundo lugar en número de votos y diputados, por detrás de CP, mediante una coalición con tránsfugas de CG y CP.

Otros casos que cabe considerar anómalos son los siguientes.

En La Rioja, el presidente Joaquín Espert, de CP, había que-

dado asimismo segundo en votos y diputados, en este caso por detrás del PSOE, y fue elegido con el apoyo de PRP y CDS, aunque más tarde dos tránsfugas de este último partido trataron de alterar la coalición.

El presidente de Canarias, Lorenzo Olarte, es un militante del CDS que quedó segundo en votos y diputados por detrás del PSOE, pero está coaligado con CP, AHÍ y AIC.

Finalmente, el presidente de Aragón, Hipólito Gómez de las Rocas, del PAR, fue segundo en votos y diputados por detrás del PSOE, pero fue elegido al principio mediante una coalición con CP y la abstención del CDS.

Con las excepciones antes mencionadas, no parece que el transfuguismo en los parlamentos autonómicos haya tendido a perjudicar directamente al partido que ocupa la presidencia.

Así, en Aragón, con presidencia del PAR, se han fugado al Grupo mixto un diputado de CP y uno del PSOE. En Cantabria, con presidente del PP, se han fugado al Grupo mixto dos diputados del PRC para apoyar al gobierno, aunque con la réplica neutralizadora de otras dos fugas del PP; en Castilla-León, con presidente del PP, un tránsfuga del Grupo mixto se ha unido al CDS; en Cataluña, con presidente de CiU, primero dos diputados del PSUC, Pere Ardiaca y Juan Ramos, y después uno del PSC, Pere Ayguadé, y dos de IC, Mariá Pere y Celestino Sánchez, se han pasado al Grupo mixto; y en Madrid, con presidente del PSOE, dos diputados de CP y uno del CDS, han abandonado sus grupos originarios, como también se expondrá en un capítulo posterior.

ESTABILIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

Las recompensas obtenidas por los tránsfugas con sus cambios de adscripción son de muy diversos tipos: cargos públicos, incorporación a futuras listas electorales de los partidos que han pasado a apoyar, disfrute de superiores recursos como miembros del Grupo mixto de una cámara, *etc.* En algunos casos las contrapartidas pueden ser directamente monetarias. Como dijo el presidente del PP Manuel Fraga en mayo de 1989, «el país sospecha con razón que en muchos casos los ofrecimientos [a los tránsfugas] son en dinero contante y sonante».

Como veremos, en la Comunidad autónoma de Madrid se realizaron ofrecimientos de varios cientos de millones de pesetas para que un diputado tráfuga devolviera su voto a la lista por la que había sido elegido. Las cantidades son lógicamente inferiores en gobiernos locales de menor magnitud. Así, dos concejales de Fuengirola fugados del PSOE dijeron haber recibido una oferta de ocho millones para reintegrarse a la disciplina del partido y uno de Cartagena fugado del PP manifestó haber sido tentado con la recuperación del grupo a cambio de tres millones para su beneficio personal.

Según se observa en los ejemplos anteriores, no sólo son los representantes individuales quienes alteran el sentido de su voto, sino que un mismo partido puede cambiar de asociados. De hecho, incluso sin mociones de censura, un partido puede mantener al mismo tiempo comportamientos contradictorios, coaligándose con unos o con otros según las circunstancias de composición de cada pleno municipal y asamblea autonómica. Lógicamente, los partidos centristas son más propensos a estas alternancias, ya que tienen que superar menos requerimientos de distancia política o ideológica para vincularse a la izquierda o la derecha. Así, el CDS, por ejemplo, ha prestado apoyo simultáneo al presidente del PAR en Aragón y al alcalde del PSOE en Zaragoza, ha estado en la oposición al PSOE en Asturias y ha apoyado al mismo partido en Oviedo, y ha dado sus votos al PP en La Rioja y al PSOE en Logroño; ERC fue al mismo tiempo socio de PSC y PSUC en varios Ayuntamientos catalanes mientras participaba en el Gobierno autonómico con CiU; aunque también el PSOE ha estado en la oposición al PNV en Bilbao y coaligado con el mismo en el País Vasco.

Estos comportamientos que parecen algo desconcertantes pueden explicarse por varios factores.

En primer lugar, el reparto de poder entre los partidos coaligados, realizado en la mayor parte de los casos mediante la concesión de áreas enteras de gobierno a cada uno de los partidos, no tiene que ser necesariamente proporcional al apoyo electoral obtenido por cada uno de ellos ni al número de concejales con que cuenta, sino que suele depender de la fuerza que proporciona a un partido su posibilidad de amenazar con unirse a otro en una diferente coalición. Así, por ejemplo, una coalición mayoritaria en el ayuntamiento de Tarragona, a la que CiU aportó siete concejales, PP tres y

CDS dos, frente a los doce del PSC con el que PP y CDS podrían haberse coaligado también, comportó un reparto en el que cada uno de los tres partidos coaligados recibió tres áreas de gobierno, con un nivel de competencias muy similar. De este modo, un partido puede obtener compensaciones atractivas en distintas asambleas según cuál sea la composición de las mismas y la disposición a ceder parcelas de poder del partido que en cada caso ofrezca la formación de una coalición.

Por otra parte, los intercambios de votos y favores pueden darse entre distintos parlamentos. Así ha ocurrido con los apoyos mutuos que tuvieron lugar entre UCD y CiU en una fase, y entre PSOE y PNV en otra, en el Congreso de los diputados y en los Parlamentos autónomos catalán y vasco respectivamente. Pero lo mismo puede suceder entre Ayuntamientos y Parlamentos autónomos. Así, y por seguir con un mismo ejemplo ya citado, el apoyo del CDS al alcalde de CiU en Tarragona fue correspondido por una reforma del reglamento que permitió formar grupo parlamentario al CDS en el Parlamento autónomo catalán gracias a los votos de la mayoría absoluta de CiU. La diversidad de este tipo de compensaciones también puede llevar a conductas distintas de un mismo partido en busca de socios en el marco de una u otra Comunidad.

Todos estos cambios de votos y coaliciones, explicables casi siempre, como hemos dicho, por un fuerte sentido del propio interés de los políticos que ocupan cargos electos, perjudican a los ciudadanos en un doble sentido. Por una parte, los cambios de mayoría ocasionan, como es obvio, inestabilidad y, presumiblemente, pérdida de eficiencia en la acción de gobierno. Por otra parte, la adopción de unas u otras fórmulas, sobre la base de una misma expresión electoral de las preferencias de los ciudadanos, puede alterar la representatividad de las decisiones políticas tomadas en el seno de la institución.

Para ver este segundo aspecto, comparemos, a título ilustrativo, los efectos de distintas fórmulas de gobierno en una asamblea imaginaria compuesta por nueve miembros (por ejemplo, un pleno municipal con nueve concejales).

Supongamos que en la misma, y como resultado de una elección popular, el partido A ha obtenido 4 concejales, el partido B ha obtenido 3 y el partido C, 2. Dejemos ahora de lado las consideraciones

sobre las deformaciones de la representatividad introducidas por los sistemas electorales y supongamos que el número de representantes de cada partido es proporcional al apoyo obtenido en votos por el mismo, de modo que $V_A = 4/9$, $V_B = 3/9$, $V_C = 2/9$ (siendo V_i la proporción de votos obtenido por el partido i).

Adoptemos el supuesto de que en la institución k hay seis áreas de competencias, cuyos productos legislativos y administrativos pueden proporcionar a los ciudadanos una cierta utilidad o satisfacción, que cuantificaremos globalmente en 6. Suponemos que el ciudadano sólo obtiene satisfacción si el área de competencias es dirigida por una tendencia política coincidente con la preferencia que ha manifestado con su voto, es decir $U_i = 6$ para el votante del partido i si éste gobierna. (Si se quisiera un supuesto algo más realista, también podría definirse el valor 6 como la satisfacción diferencial para un ciudadano de que todas las áreas en cuestión sean dirigidas por su partido preferido y de que sean dirigidas por otro.)

Con ello podemos estimar la utilidad de un gobierno para los ciudadanos como un producto de la proporción de ciudadanos que ven satisfecha su preferencia política por el número de áreas en que obtienen esta satisfacción. Es decir:

$$U_i = \sum V_i \cdot U_i \quad (\text{siendo } i = A, B, C).$$

Hagamos primero la hipótesis de que en esa asamblea no se establece ninguna coalición y (de acuerdo, por ejemplo, con una de las previsiones de la actual Ley de bases de régimen local) se designa alcalde o presidente al cabeza de la lista más votada, A, el cual forma un gobierno monocolor en minoría con el apoyo de 4 representantes. Dado que las seis áreas de competencias serán dirigidas por el mismo partido, los 4/9 de ciudadanos que han votado al partido A obtendrán una satisfacción total de sus preferencias en todas las áreas, con valor 6. En total, pues, la utilidad resultante puede representarse así:

$$U_i = V_A \cdot U_A = 4/9 \cdot 6 = 24/9.$$

Hagamos ahora la hipótesis de que en esa misma asamblea se establece un Gobierno de mayoría mediante una coalición AC, es decir que el partido A se coaliga con el partido C para sumar un total mayoritario de 6 representantes. Si se distribuyen las seis áreas de

competencias entre los dos partidos proporcionalmente a su representatividad, de modo que A dirija unas áreas con capacidad de producir una satisfacción con valor 4 y C otras áreas con capacidad de producir una satisfacción con valor 2, obtenemos la siguiente utilidad total:

$$U_i = V_A \cdot U_A + V_C \cdot U_C = (4/9 \cdot 4) + (2/9 \cdot 2) = 20/9.$$

Como puede verse, la utilidad total producida en la segunda hipótesis, con un Gobierno de coalición mayoritaria, es menor que la producida en la primera hipótesis con un gobierno en minoría. Al igual que observábamos en los intercambios de votos en las Cortes

Tabla 31. Utilidad de los Gobiernos de coalición

Hipótesis de composición de un Parlamento

Partidos:	A	B	C	.
:				Valor de las áreas
Número de representantes:	4	3	2	de gobierno: 6

Gobierno	Representatividad (V.)	Reparto del valor de las áreas (U _i)	Utilidad total (V,U _i)
Partido más votado, A, en minoría	4/9	6	24/9
Coaliciones mayoritarias			
AB	7/9	A: 4, B: 2	22/9
		A: 3, B: 3	21/9
AC	6/9	A: 4, B: 2	20/9
		A: 3, B: 3	18/9
BC	5/9	A: 4, B: 2	16/9
		A: 3, B: 3	15/9

en el período constituyente, una ampliación del número de partidos (y, según hemos supuesto en este ejemplo, del número de electores) que obtienen alguna satisfacción en la dirección de áreas de competencias de las instituciones, hace disminuir la satisfacción total. Concretamente, en las hipótesis presentadas se observa que la fórmula de un gobierno monocolor en minoría produce una satisfacción plena de 4/9 de los electores, con una utilidad total de 24/9, mientras que la fórmula de coalición mayoritaria produce una satisfacción parcial de 6/9 de los electores, con una utilidad total de 20/9.

Supongamos ahora que el reparto de poder entre los dos partidos coaligados no se lleva a cabo proporcionalmente a su representatividad, sino -como sucede a menudo- primando la cuota que se concede al partido pequeño. Por ejemplo, A obtiene áreas con capacidad de producir una satisfacción 3 y C obtiene asimismo áreas con capacidad de producir una satisfacción 3. El resultado sería entonces, en términos de utilidad total:

$$U_t = V_A \cdot U_A + V_C \cdot U_C = (4/9 \cdot 3) + (2/9 \cdot 3) = 18/9.$$

Es decir, un valor inferior aún al obtenido con un reparto proporcional de competencias en la misma coalición.

En la tabla 31 se presentan los resultados comparados de las diversas fórmulas de gobierno posibles en la asamblea citada.

No consideramos la coalición total, ABC, porque esta fórmula parece excluida de los comportamientos políticos reales y no es posible encontrar, fuera de situaciones excepcionales de emergencia, gobiernos parlamentarios sin oposición. (Por otra parte, si bien la coalición total maximizaría el número de personas parcialmente satisfechas, produciría unos resultados mediocres en cuanto a utilidad total, por lo que no se impondría indiscutiblemente a ninguna de las otras fórmulas de gobierno.)

Entre los resultados que cabe considerar realistas, el gobierno de un solo partido produce, obviamente, un menor número de personas satisfechas que un gobierno de coalición, pero, incluso si el gobierno monocolor está en minoría, puede generar una mayor utilidad total que cualquier coalición. Las coaliciones, por el contrario, si bien permiten satisfacer a un mayor número de personas, las satisfacen sólo parcialmente y suelen producir una utilidad total más baja. Los resultados son peores cuanto menor es la representativi-

dad de la coalición, y concretamente cuando el partido con mayor número de votos queda en la oposición, que es el caso, por ejemplo, de la elección de un alcalde cuya lista ha quedado la segunda o la tercera en número de votos. Con una misma coalición, la satisfacción producida es menor cuanto más lejos está el reparto del poder de la proporcionalidad con la representación.

Obsérvese, sin embargo, que un gobierno monocolor provoca una mayor confrontación interna en la ciudadanía: un cierto número de personas están muy satisfechas con ese gobierno y otras están totalmente insatisfechas. La confrontación es mayor si el gobierno monocolor está en minoría, como puede ocurrir en un Ayuntamiento si, de acuerdo también con la ley, se convierte en alcalde al cabeza de la lista más votada pese a no tener una mayoría de concejales que le apoye. En cambio, un gobierno de coalición puede producir en la misma ciudadanía una menor satisfacción parcial de un mayor número de personas, aunque, como hemos visto, con resultados globales mediocres. Cabría esperar así, en el caso del gobierno monocolor, entusiasmo de unos y rechazo de otros, y en el caso de las coaliciones, consenso difuso y ausencia de hostilidad. Verosímilmente, la primera fórmula genera, como consecuencia, mayor participación política, y la segunda, más bien aburrimiento y desinterés.

Cabe sostener que la costumbre del trueque y el cambalache entre partidos que caracterizó —como hemos visto en anteriores capítulos— las primeras fases de la transición española ha tendido a favorecer los intercambios de votos y la formación de coaliciones en la fase posconstituyente que cabe considerar como fase de «normalidad» política.

Así pues, tanto algunos aspectos del marco legal que regula la vida política en las instituciones como la cultura política mayoritariamente compartida por la clase política española, la mayor parte de cuyos miembros se han formado en la transición o están fuertemente influidos por su herencia, favorecen, directa o indirectamente, fenómenos como la formación de equipos de gobierno con exclusión del partido que ha obtenido mayor número de votos, el transfuguismo y los cambios de mayoría sin intervención del elector.

En los próximos capítulos, los análisis más detallados de algunos de los casos antes citados permitirán evaluar la importancia de esta aserción.

17. EL LABERINTO VASCO

La formación de una coalición mayoritaria de gobierno en el Parlamento vasco de 1986 es una buena muestra de la elección de una coalición vencedora mínima por los partidos. El resultado sorprendió a casi todos los observadores y contradujo la opinión mayoritaria de los ciudadanos vascos sobre la coalición que habrían preferido, ya que los partidos no eligieron socio por un criterio exclusivo de proximidad ideológica sino teniendo en cuenta decisivamente las conveniencias del reparto del poder.

Analizaremos, por tanto, sus comportamientos en la formación de coaliciones mediante un criterio combinado de minimización de la distancia ideológica y del número de partidos de la coalición preferida, lo cual nos permitirá sostener que los partidos actúan como si persiguieran su máximo beneficio, sea éste medido en ocupación de cargos o en realización de políticas acordes con sus preferencias o en ambas cosas a la vez.

LA ESCISIÓN DEL PNV

Tras las primeras elecciones al Parlamento autónomo celebradas en marzo de 1980 —las primeras de este tipo que tuvieron lugar en España—, el PNV gobernó en solitario la Comunidad autónoma del País Vasco. La existencia de un Gobierno monocolor fue ayudada por la ausencia del Parlamento de los representantes electos de HB, los cuales prefirieron una actitud propagandística extraparlamentaria a una participación en la institución representativa desde la opo-

sición que no les habría dado apenas posibilidades de influir en las decisiones adoptadas por mayoría. Con la ausencia de los 11 representantes de HB, los 25 representantes del PNV fueron suficientes para apoyar un Gobierno monocolor en un Parlamento de 60 miembros nominales y 49 reales (véase tabla 32). Consiguientemente, Carlos Garaikoetxea, del PNV, fue elegido lehendakari y gobernó durante los cuatro años de legislatura con el apoyo de su partido.

Las elecciones de febrero de 1984 produjeron, en cambio, una situación más compleja en la que, ni siquiera con la ausencia de HB, ningún partido alcanzaba por sí solo una mayoría. Inicialmente, el PNV, que era el partido saliente y al que le faltaba sólo un representante para obtener los 33 votos necesarios, formó Gobierno en minoría, bajo la presidencia del mismo Garaikoetxea. Sin embargo, tanto el Gobierno como el partido que lo apoyaba sufrieron pronto fuertes crisis internas que acabaron conduciendo a la celebración de nuevas elecciones, anticipadas en dos años con respecto a la fecha legalmente prevista.

Hubo dos temas principales en los que el PNV se vio sacudido internamente.

Tabla 32. Composición del Parlamento Vasco

Partidos	Número de diputados		
	1980	1984	1986
PNV	25	32	17
EA	—	—	13
HB	11	11	13
PSE-PSOE	9	19	19
EE	6	6	9
UCD	6	—	-
CDS	-	-	2
CP	2	7	2
PCE-EPK	1	-	-
Total:	60	75	75
Mayoría:	31	38	38
Mayoría sin HB:	25	33	32

El primero fue la política de coaliciones e intercambios de votos en algunas instituciones ajenas al Parlamento autónomo. La dirección del PNV, encabezada por Xabier Arzalluz, pactó con CP la formación de mayorías en los Ayuntamientos de Bilbao y Vitoria y en la Diputación foral de Álava, a favor de alcaldes y presidente del PNV, a cambio de la abstención del PNV en la elección de presidente de la Comunidad autónoma de Navarra para que pudiera ser elegido el candidato de CP-UPN. Como se muestra en un apéndice, esta opción era contraria al criterio de minimización de la distancia ideológica en la elección de una coalición vencedora mínima en Navarra, el cual habría aconsejado una coalición PNV-PSOE. Desde una perspectiva estrictamente vasca, el acuerdo con CP podía parecer globalmente beneficioso para el PNV, pero para la organización navarra de este partido, de la que formaba parte el propio Garaikoetxea, implicaba la renuncia a alcanzar una posición de poder en el Parlamento autónomo navarro que apareció como inaceptable. Además, la orientación hacia la izquierda de los pactos que perseguía el PNV navarro era bastante coincidente con la actitud de Garaikoetxea en el Parlamento vasco, donde había negociaciones con EE y PSE-PSOE para obtener un apoyo mayoritario como lehendakari. En mayo de 1984, la dirección del PNV expulsó del partido a los miembros de su ejecutiva navarra y a sus tres representantes parlamentarios, que habían roto la disciplina del partido y habían votado en contra del candidato de CP-UPN a presidente, y disolvió la organización navarra del partido.

El segundo tema de conflicto interno del PNV fue la interpretación de la Ley de territorios históricos, en la que el lehendakari Carlos Garaikoetxea favorecía la concentración de competencias en el Gobierno autónomo, mientras los presidentes de las Diputaciones forales pretendían un reparto más favorable a éstas. Tras una larga discusión, el arbitraje de la dirección del PNV fue favorable a las Diputaciones, de modo que, sintiéndose desautorizado por su propio partido, Garaikoetxea dimitió de su cargo a finales de diciembre de 1984.

Estas discrepancias de opinión se vieron agravadas por un funcionamiento escasamente permeable del PNV, que es un partido organizado en juntas municipales sin apenas comunicación horizontal, con elección de los dirigentes mediante un sistema mayoritario que elimina la expresión de las minorías, sin debates generales, ya

que no ha celebrado ningún congreso desde 1977, y que pretende controlar estrechamente la actividad de los representantes en las instituciones desde la directiva de la organización.

El hecho es que, tras la dimisión de Garaikoetxea, once de los treinta y dos representantes del PNV en el Parlamento vasco se fugaron de su grupo parlamentario y, junto con militantes de la disuelta organización navarra y otros descontentos, empezaron a funcionar autónomamente como «sector crítico» hasta que fundaron en septiembre de 1986 un nuevo partido, EA.

El PNV sustituyó al lehendakari Garaikoetxea por José Antonio Ardanza, quien no tuvo reparo en aprovechar los acuerdos parciales alcanzados por su predecesor en las negociaciones con PSE-PSOE para suscribir con este partido un pacto de legislatura. Como hemos visto en un capítulo anterior, este acuerdo PNV-PSOE expresaba también un cierto equilibrio cooperativo en el juego de interacción entre el Gobierno vasco y el Gobierno del Estado. Sin embargo, incluso los acuerdos sobre transferencias autonómicas implicados en aquella cooperación tardaron algún tiempo en cumplirse, de modo que puede decirse que el pacto de legislatura de 1985 en el Parlamento vasco sirvió sobre todo a los dos partidos firmantes, más que para impulsar una acción del Gobierno autónomo con apoyo mayoritario, para retrasar la convocatoria de nuevas elecciones y prepararse para competir en las mismas en mejores condiciones.

Las elecciones anticipadas tuvieron lugar el 30 de noviembre de 1986, con unos resultados que aumentaron la fragmentación de la representación en el Parlamento y complicaron aún más la formación de una coalición mayoritaria (véase de nuevo la tabla 32).

UN DÍA POR TI Y OTRO POR MÍ

Para analizar las posibles coaliciones que podían constituirse en el Parlamento vasco tras las elecciones de 1986, tenemos que situar a los partidos en unos ejes de distancia política e ideológica.

Entendemos que en esa Comunidad hay dos ejes ideológicos básicos que distinguen a los partidos: izquierda-derecha y vasquismo-españolismo, lo cual nos permite construir una superficie ideológica

con dos dimensiones. De acuerdo con las posiciones adoptadas con respecto al marco constitucional y autonómico —según las hemos utilizado en el capítulo 11- y en los temas en discusión interna del PNV antes presentados, con los pronunciamientos en la campaña electoral y con algunas encuestas y estudios de opinión disponibles, construimos la tabla 33. En ella, los partidos están colocados en el eje izquierda-derecha según su posición radical (HB), reformista (EE, PSOE), moderada (EA, PNV, CDS) o conservadora (CP). Asimismo, están situados en el eje vasquismo-éspaftolismo según una posición crítica con respecto a la Constitución y el Estatuto (HB, EA), la aceptación del Estatuto y el rechazo de la Constitución (EE, PNV), la aceptación de la Constitución y el Estatuto (PSOE, CDS) y las reticencias al ordenamiento constitucional de las autonomías, con petición de reforma del Título VIII de la Constitución (CP). Ello nos da como resultado una distribución en casillas que nos permite medir en unidades la distancia ideológica entre los partidos.

Así, por ejemplo, encontramos que la distancia ideológica entre PSOE y EE es 1, ya que ambos partidos tienen posiciones muy parecidas en el eje izquierda-derecha pero más diferenciadas en el eje vasquismo-españolismo, y la distancia ideológica entre EE y PNV es también 1, aunque en este caso medida no en el eje vasquismo-españolismo, en el que ambos partidos adoptan posiciones básicamente coincidentes, sino en el eje izquierda-derecha. Análogamente, la distancia entre PSOE y PNV es 2, ya que los separan una casilla en un eje y otra en el otro; la distancia entre CP y HB es 6, ya que los separan tres casillas en un eje y tres en el otro, etc.

En lo que respecta a las posiciones atribuidas al PNV y al nuevo partido EA, es oportuno recordar algunos elementos de sus posiciones políticas de entonces. El PNV trató de transmitir un mensaje de continuidad gubernamental, para lo cual había necesitado retrasar las elecciones de modo que el público pudiera identificar al nuevo lehendakari Ardanza con la institución. Arzalluz, por ejemplo, declaró: «Tenemos una misión encomendada, liberar a Euskadi, y para ello no tenemos que radicalizarnos ni que buscar nuevas vías. Somos lo que éramos y mientras no decidamos cambiar nuestra estrategia y nuestros objetivos políticos, seguiremos en la misma lí-

nea.» En cambio, EA —cuyo congreso rechazó una propuesta de definición como socialdemócrata y cabe considerar que se movió poco en el eje izquierda-derecha— basó su programa electoral sobre todo en una radicalización de la reivindicación nacionalista, subrayando el derecho de autodeterminación y el objetivo de unión de Euskadi con Navarra e Iparralde. Esta orientación era coherente con el origen navarro de una gran parte de la militancia de EA y de su líder, el cual llegó a declarar: «Navarra es Euskadi y sólo por eso se justificaría la escisión.»

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las posiciones atribuidas a los partidos se refieren a la adopción de políticas, que es lo que define su distancia recíproca a la hora de negociar la formación de una coalición. Estas políticas se ordenan discretamente en los ejes ideológicos y sólo permiten cambios podríamos decir que «a saltos», mientras que la percepción subjetiva que tienen los electores de las posiciones de los partidos puede ser más matizada y producir promedios con decimales cuando se estima colectivamente. Estas percepciones del electorado influyen decisivamente en el voto, pero no tanto en el comportamiento de los partidos en las instituciones cuando se trata de formar una coalición para llevar a cabo unas políticas, por lo que podemos prescindir aquí de algunos matices detectables en los estudios de opinión.

Tabla 33. Distancia ideológica entre los partidos, País Vasco, 1986

españolismo				CP
		PSOE	CDS	
vasquismo		EE	PNV	
	HB		EA	
	izquierda			derecha

De acuerdo con el supuesto de persecución del propio interés por los partidos, descartamos como previsible la formación de coaliciones más amplias que las coaliciones vencedoras mínimas y sólo enumeramos, por tanto, aquellas cuyos miembros suman una mayoría pero en las que la desaparición de un partido reduciría la suma de representantes por debajo de la mitad más uno. Así, por ejemplo, está entre las coaliciones vencedoras mínimas la formada por PNV-EA-EE, ya que la suma de los representantes de estos tres partidos es 39, superior a la mayoría requerida de 38 representantes en un Parlamento de 75 miembros, y ninguna otra combinación de dos de los tres partidos citados es suficiente para alcanzar esa cifra. En cambio, no es una coalición vencedora mínima la formada, por ejemplo, por PNV-EA-EE-PSOE, ya que alguno de estos partidos es superfluo para alcanzar una mayoría y, de acuerdo con el supuesto de que cada partido está interesado en lograr un reparto favorable, podemos prever que todos la descartarán.

Dentro del conjunto de coaliciones vencedoras mínimas, suponemos que cada partido aplica en orden lexicográfico los criterios de mínima distancia ideológica entre los partidos de la coalición (con objeto de reducir el alcance de las concesiones mutuas en la determinación de políticas) y mínimo número de partidos (para facilitar el reparto de cargos y áreas de competencias). Orden lexicográfico significa que cada partido elige en primer lugar la coalición en la que él participa que da mejor resultado con respecto al primer criterio, es decir, implica menor distancia ideológica entre sus miembros, y si participa en varias coaliciones con la misma distancia ideológica, aplica en segundo lugar el siguiente criterio y elige aquella con menor número de partidos. En los hechos, cada partido puede elegir usando diversas ordenaciones lexicográficas de estos y otros criterios, pero la discusión teórica y la contrastación empírica acumulada permiten utilizar provisionalmente este modelo, que, como se verá, no es refutado por los casos aquí observados.

Suponemos también que, para alcanzar una decisión, cada partido establece una ordenación de preferencias de las coaliciones de las que forma parte, de modo que, si la hay, se forma aquella coalición que es preferida a las demás por todos los partidos que la componen. En caso de no existir ninguna que cumpla esta condición (lo cual sucede cuando los partidos aplican los criterios en

distinto orden), es previsible que se formen, en forma cíclica, sucesivas coaliciones.

En la tabla 34 se presentan las doce coaliciones vencedoras mínimas que, algo laberínticamente, podían formarse en el Parlamento vasco tras las elecciones de 1986. Un simple examen de las mismas nos permite considerar como más probables las tres situadas en la parte alta de la tabla, PNV-EA-EE, PNV-PSOE-CDS y PNV-PSOE-EE, ya que en ellas el primer criterio, la distancia ideológica entre partidos (cuyo valor, 2, está indicado en la primera columna), da mejor resultado que en todas las demás.

Esto nos permite sostener que, dada la situación, HB no habría participado en la coalición que más probablemente se habría constituido aunque hubiera asistido al Parlamento, ya que no forma parte de ninguna de las tres coaliciones inicialmente seleccionadas. Podemos así explicar su abstención parlamentaria por estrictas razones de rentabilidad política, sin necesidad de introducir otros elementos menos fiables, como por ejemplo un supuesto rechazo de principio de HB a toda actividad institucional. (El mismo razonamiento puede utilizarse para explicar la ausencia de HB del Parlamento vasco en 1980 y en 1984, cuyos conjuntos de coaliciones vencedoras mínimas no se exponen aquí.) Si esta explicación es correcta, puede

Tabla 34. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento vasco, 1986

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de diputados
PNV-EA-EE	2	3	39
PNV-PSOE-CDS	2	3	38
PNV-PSOE-EE	2	3	45
PNV-PSOE-EA	3	3	49
PNV-PSOE-CP	4	3	38
PNV-EA-HB	3	3	43
PNV-EE-HB	3	3	39
PNV-PSOE-HB	4	3	49
PSOE-EE-HB	3	3	41
PSOE-EA-HB	4	3	45
PSOE-EA-EE	3	3	41
EA-EE-HB-CDS-CP	6	5	39

Mayoría: 38 diputados

preverse que, a pesar de las frecuentes expresiones de desprecio por las instituciones autonómicas de sus portavoces, HB se sentiría fuertemente incentivada a participar en el Parlamento vasco si su composición le permitiera albergar esperanzas razonables de formar parte de una coalición mayoritaria real. En realidad, pese a sus expresiones verbales a favor de la lucha extraparlamentaria, HB participa ya en los Ayuntamientos, en los que tiene a su alcance la consecución de alcaldías y concejalías con posiciones de poder, y ha expresado su deseo de participar en las Cortes Generales.

En los hechos de 1987, HB organizó la maniobra propagandística de presentar como candidato a lehendakari a uno de sus militantes presos, que fue trasladado expresamente de la cárcel al Parlamento para la ocasión, aunque, como era perfectamente previsible, no obtuvo el apoyo de ningún otro partido. Con ello confirmó la utilidad de retirarse. Pero, con su ausencia, la composición del Parlamento vasco quedó alterada y también fueron otras las coaliciones vencedoras mínimas que con los 62 diputados restantes se podían formar.

La tabla 35 muestra las seis coaliciones vencedoras mínimas que podían constituirse en el Parlamento vasco de 1986 si HB. Puede

Tabla 35. Coaliciones vencedoras mínimas sin HB, Parlamento vasco, 1986

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de diputados
A) PNV-EA-CP	4	3	32
B) PNV-EA-CDS	2	3	32
C) PNV-EA-EE	2	3	39
D) PNV-PSOE	2	2	36
E) EA-PSOE	3	2	32
F) PSOE-EE-CDS-CP	4	4	32

Mayoría: 32 diputados

Ordenaciones de preferencias:

EE	PSOE	EA	PNV	CDS	CP
C	Ⓚ	B/C	Ⓚ	B	A
F	E	E	B/C	F	F
	F	A	A		

observarse que hay cuatro coaliciones con una distancia ideológica entre sus miembros relativamente reducida, con valor 2 o 3, lo cual permite que las consideremos inicialmente como verosímiles. De estas coaliciones, hay dos basadas en el acuerdo (o reconciliación) PNV-EA con el añadido de algún otro grupo (bien CDS, bien EE), y otras dos en las que el PSOE se coaliga bien con PNV, bien con EA.

Supongamos, como hemos dicho, que cada partido elige preferentemente aquella coalición en la que participa que produce mejor resultado con cada uno de los criterios considerados (lo cual significa menor valor numérico, ya que en todos se trata de minimizar algo: la distancia ideológica o el número de partidos). De acuerdo con ello, se obtiene una ordenación de preferencias de cada partido, que se expone en la parte inferior de la misma tabla. Como puede observarse, la única coalición cuyos miembros la eligen como primera preferencia es la coalición a la que hemos llamado D, es decir, la formada por PNV y PSOE, que es la que la teoría permite prever como más probable.

Así ocurrió, contra lo que auguraba la gran mayoría de los pronósticos, en la realidad.

Durante la campaña electoral, el PNV había anunciado que, si no conseguía ser el primer partido, renunciaría a gobernar. De hecho, si bien fue el primero en número de votos, como resultado del sistema electoral quedó segundo en diputados y, consiguientemente, la noche de las elecciones Arzalluz y Ardanza manifestaron por televisión su deseo de pasar a la oposición.

Sin embargo, las negociaciones para formar una mayoría de gobierno se prolongaron nada menos que durante casi tres meses y siguieron líneas muy coincidentes con las posibilidades de coalición puestas de manifiesto por nuestro anterior análisis formal.

Por un lado, PNV y PSOE iniciaron conversaciones en vísperas de Navidad, al principio sin mucho éxito.

Por otro lado, EA y PSOE también abrieron tratos, con ofertas de EA muy favorables a los socialistas en temas como educación y aplicación de la Ley de territorios históricos (las cuales incentivaron al PNV a mejorar su oferta al PSOE).

Por último, el propio Arzalluz en nombre del PNV ofreció la reconciliación a Garaikoetxea, de EA, propuesta que obtuvo el

apoyo tanto de EE, que aspiró a conseguir altas recompensas en la misma, como de CDS, y que pareció alcanzar gran viabilidad al empezar a redactarse un programa de gobierno (y con la que indirectamente el PNV contrarrestó los incentivos que le habían hecho mejorar la oferta a los socialistas).

Puede decirse, pues, que los partidos barajaron como posibles las coaliciones vencedoras mínimas que en nuestra tabla hemos llamado respectivamente D, E, C y B, es decir, todas aquellas con una distancia ideológica inferior a 4, y en varios momentos cada una de ellas se «dio por hecha» por los demás.

Cuando la mayor parte de los observadores y la prensa parecían haberse olvidado del primer intento (el que conducía a la coalición D), ochenta y un días después de las elecciones, se reemprendieron en secreto las negociaciones entre PNV y PSOE y en 72 horas ambos firmaron un pacto de gobierno.

Con los votos de estos partidos, José Antonio Ardanza, del PNV, fue elegido lehendakari y Ramón Jáuregui, del PSOE, vicelehendakari. Por un lado, hubo concesiones parciales del PSOE en material policial y sanitario. Por otro, ofrecimiento del PNV a establecer «medidas correctoras» de «las distorsiones que pueda alentar la Ley de territorios históricos en su actual redacción». Y, por ambos lados, un compromiso en Educación por el que el PNV aceptó integrar las ikastolas o escuelas en lengua vasca en una red pública única y el PSOE aprobó el plan de financiación pública de los centros escolares privados. El PNV obtuvo las áreas de Cultura, Desarrollo Autonómico, Interior, Hacienda, Agricultura y Pesca, mientras el PSOE se quedó con las de Sanidad, Economía, Educación, Industria, Trabajo y Obras Públicas.

Como ya hemos dicho, este pacto tuvo también sus contrapartidas a nivel estatal, especialmente en la lucha antiterrorista. Además, el Gobierno del Estado aceleró los traspasos del Insalud y el Inerser y permitió un rápido despliegue de la Ertzaintza, mientras el PNV daba con frecuencia sus votos al Gobierno del PSOE en las Cortes. Tras las elecciones locales de 1987, los intercambios de votos entre PNV y PSOE se reprodujeron en las Diputaciones forales de Álava y Vizcaya y en el Ayuntamiento de Bilbao.

El pacto vasco fue sorprendente porque el PNV había atacado duramente a los socialistas durante la campaña electoral, haciéndolo-

les responsables de la escisión del nacionalismo vasco moderado, y había presentado un posible acceso del PSOE al Gobierno autónomo como una amenaza de «caos» y «colonización» española. Asimismo, los socialistas habían intensificado sus denuncias de la intrínseca perversidad del nacionalismo vasco, tanto radical como moderado, pensando que la escisión de éste anunciaba su declive.

Pero lo más digno de señalar es que el resultado alcanzado, que hemos querido explicar por una lógica autointeresada de los partidos, no era ni mucho menos el preferido por el electorado. Según una encuesta de Demoscopia-«El País» realizada durante la campaña electoral, el pacto más deseado era PNV-EA, con un 20 % de apoyo, mientras que el pacto PNV-PSOE sólo era preferido por un 14 % (en el que se incluía casi la mitad de los votantes socialistas, pero sólo un 9 % de los votantes del PNV). Un 30 % de los ciudadanos deseaba que el lehendakari fuera Garaikoetxea, lo cual significa el doble de los votos que obtuvo EA y el apoyo de casi la mitad de quienes votaron al PNV, frente a sólo un 18 % que preferían a Ardanza.

No puede decirse que las estimaciones de los comentaristas ni las preferencias del público fueran disparatadas, ya que un pacto PNV-EA se habría basado en una mayor afinidad ideológica y política de los miembros de la coalición y, aunque por razones de mayoría numérica habrían tenido que añadir al mismo a EE o CDS, el conjunto tripartito habría estado formado por partidos ideológicamente contiguos (como se observa en la tabla 33), mientras que el pacto PNV-PSOE implicaba salvar un «hueco» o vacío ideológico entre las dos partes. La coalición PNV-EA-EE fue defendida por algunos bajo el rótulo de «coalición nacionalista», pero la coalición PNV-PSOE no pudo justificarse más que como un logro pragmático o de habilidad. Lo decisivo había sido que un pacto entre dos partidos permite un mejor reparto para ambos de los cargos y las áreas de competencias que un pacto entre tres y en ciertas situaciones, como la aquí presentada, este criterio puede decantar la balanza a pesar de que ideológicamente haya un hueco entre los dos. Así pues, el único pacto real fue el suscrito por PNV y PSOE y el lehendakari saliente Ardanza renovó su designación.

APÉNDICE. LAS COALICIONES EN NAVARRA

En las elecciones autonómicas navarras de 1983, las primeras que se celebraron en esa comunidad foral, el PSOE obtuvo el mayor número de votos y cinco partidos consiguieron representación (véase la tabla 36).

Tabla 36. Composición del Parlamento de Navarra, 1983

Partidos	Número de diputados
PSOE	20
UPN	13
CP	8
HB	6
PNV	3
Total:	50
Mayoría:	26
Mayoría sin HB:	23

Al igual que en el Parlamento vasco y según una estrategia globalizadora coherente con su programa de unidad política de las dos comunidades, HB se mantuvo al margen de la institución, de modo que, sin sus diputados, la mayoría quedó fijada en 23.

Según los criterios de distancia ideológica adoptados en la tabla 37, y como puede observarse en la tabla 38, sin HB había cuatro coaliciones vencedoras mínimas posibles. Una de ellas, la formada por PSOE y PNV, tenía una distancia ideológica inferior a todas las demás y, según el orden lexicográfico de criterios que hemos supuesto anteriormente que guiaba la elección de los partidos, era la única preferida en primer lugar por sus miembros.

Así pues, aplicando la misma lógica que condujo más tarde al PNV a pactar con el PSOE en el Parlamento vasco, el mismo PNV debería haber pactado con el PSOE en el Parlamento navarro, en este caso -dada la disparidad de representación entre ambos— a favor de un presidente socialista. Sin embargo, por acuerdos de intercambios de votos en otras instituciones ajenas a la política navarra, la dirección del PNV trató de apoyar a un candidato de CP-UPN;

Tabla 37. Distancia ideológica entre los partidos, Navarra, 1983-1984

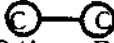
españolismo/ navarrismo				CP UPN
		PSOE		
vasquismo			PNV	
	HB			
	izquierda			derecha

Tabla 38. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento de Navarra, 1983

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de diputados
A) PSOE-UPN	3	2	33
B) PSOE-CP	3	2	28
C) PSOE-PNV	2	2	23
D) UPN-CP-PNV	3	3	24

Mayoría: 23 diputados

Ordenaciones de preferencias:
PSOE PNV UPN CP

	A	B
B/A	D	D

* Cabe alternativamente la consideración de que UPN y CP, que han presentado candidaturas conjuntas en diversas elecciones, constituyen, a efectos de coalición, un único partido, es decir que uno no pactará con nadie sin el otro. En tal caso, las coaliciones A y B de la tabla deberían fundirse en una sola, PSOE-UPN-CP, con 41 diputados, y se alterarían los valores de la segunda columna, referidos al número de partidos, de modo que CP-UPN sería indiferente entre pactar con el PNV o con el PSOE. Sin embargo, al no variar los valores de la primera columna, que miden la distancia ideológica, la elección esperable sería la misma, PSOE-PNV.

es decir, en vez de elegir la coalición que en la tabla 38 hemos llamado C, trató de formar la coalición D. Ello desencadenó el grave conflicto entre la dirección vasca y la organización navarra del PNV que, junto con otros factores, llevó a la escisión.

Durante más de un año permaneció la situación bloqueada en el Parlamento navarro, ya que, lógicamente, tampoco se formó ninguna otra coalición alternativa mediante pacto entre PSOE y CP y/o UPN. A medio plazo, el PNV pagó cara su desviación con respecto al comportamiento que el cálculo aconsejaba: en las siguientes elecciones autonómicas de 1987 no obtuvo representación.

18. LOS CACIQUES SOMOS GENTE HONRADA

La primera vez que en España un gobierno, autónomo o estatal, cambió de manos como resultado de una moción de censura parlamentaria sin intervención de los electores, fue en Galicia, en 1987. En septiembre de ese año, la Xunta o Gobierno autónomo gallego presidido por el popular Xerardo Fernández Albor fue sustituido por un Gobierno de coalición presidido por el socialista Fernando González Laxe.

Lo que Manuel Fraga —uno de los protagonistas indirectos del cambio- llamó «el fraude del siglo», partió de la disputa entre dos posibles coaliciones vencedoras mínimas, cada una de las cuales ofrecía fuertes incentivos a uno de los grupos del Parlamento, y de la poco razonable tentativa de Coalición Popular (CP) de gobernar en minoría. La irresolución de los populares en la elección de la coalición mayoritaria que habría sido aconsejable en su propio interés, dio lugar —como veremos— a una serie de crisis internas de los partidos y de movimientos tráfugas, prolongados a lo largo de muchos meses, que condujeron a la formación de una mayoría alternativa.

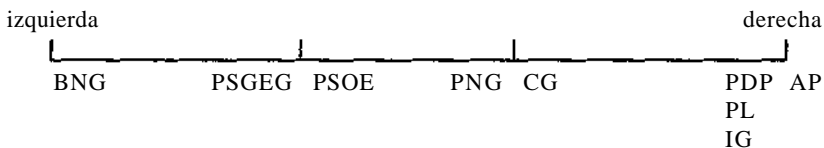
Tras las primeras elecciones autonómicas de 1981, en la Xunta de Galicia se había formado una coalición de AP y UCD, dos partidos próximos ideológicamente que habían quedado en primer y segundo lugar en número de votos y diputados, bajo la presidencia de Fernández Albor. Los partidos de la coalición dominaban también la administración local y provincial y, con tales resortes, podían mantener y reforzar una trama de intereses clientelares del estilo del «caciquismo» tradicional de la política gallega.

Sin embargo, la crisis de UCD en la política española dio lugar, como sabemos, a la formación de varios partidos: PDP, PL, PAD, CDS, a los que en Galicia se añadieron Independientes de Galicia (IG) y Coalición Galega (CG). Al dirigente de esta última coalición, Eulogio Gómez Franqueira, pertenece la tentativa de defender las relaciones clientelares en política con la frase sobre la honradez caciquil que encabeza este capítulo.

En las elecciones autonómicas de 1985, AP se coaligó con PDP, PL e IG en Coalición Popular (CP), mientras Coalición Galega presentaba candidaturas propias. Sin embargo, en las elecciones municipales de 1987 PDP y PL formaron con CG la Coalición Progresista Galega (CPG), al margen de AP, y en algunos casos dieron con posterioridad su apoyo parlamentario al PSOE para la formación de equipos de gobierno (como en la Diputación de La Coruña). También IG pactó en algunas instituciones con el PSOE frente a AP (como en el Ayuntamiento de Orense). Estas fluctuaciones nos advierten sobre ciertas dificultades de Coalición Popular para formar una coalición mayoritaria en el Parlamento gallego de 1985, ya que en cierto modo la candidatura debería ser considerada como un conjunto de cuatro partidos a la hora del reparto de cargos, así como acerca de la distancia ideológica entre CP y CG, que probablemente no debería ser medida por igual para sus diversos componentes.

En cuanto a los partidos de izquierdas, se observa también un cambio de composición de algunas candidaturas entre 1981 y 1985, ya que el Partido Socialista Galego (PSG) se coaligó en los primeros comicios con el radical Bloque Nacional Popular Galego (BNPG) y en los segundos con Esquerda Galega (EG), por lo que podemos suponer un cierto decantamiento hacia la izquierda de esta segunda coalición.

Tabla 39. Distancia ideológica entre los partidos, Galicia, 1985



Adoptamos por todo ello un supuesto de ordenación de los partidos en una dimensión ideológica con algunas matizaciones, tal como se sugiere en la disposición de las siglas en la tabla 39.

Los resultados de las elecciones del 24 de noviembre de 1985 permitían la formación de diversas coaliciones vencedoras mínimas en el Parlamento (véase la tabla 40). Las dos que cabía considerar como más probables, porque en ellas la distancia ideológica entre partidos era menor que en las demás, eran, en primer lugar, CP-CG, con la ventaja de estar formada por sólo dos partidos, y, a continuación, PSOE-PSGEG-CG (es decir, las coaliciones que hemos llamado A y D en la tabla 41). Así pues, CG era un socio deseado a la vez por CP y por PSOE (éste con el añadido del pequeño grupo de diputados de PSGEG). Por ello, el cabeza de lista de CG, Pablo González Marinas, pudo declarar sobre las perspectivas de pasar a formar parte de un nuevo gobierno: «Nosotros somos la novia. No tenemos prisa ni nece-

Tabla 40. Composición del Parlamento de Galicia, legislatura 1985-1989

Partidos		Número de diputados			
1981	1985	1985	1986	1987	1989
AP	AP	23 7,3,1	29	30	29
UCD	PDP, PL, IG } CP				
	CG	11	5	10	11
PSOE	PSOE	22	22	22	20
EG	PSG-EG				
BNPG-PSG	BNG	3	3	3	3
Otros		1	1	1	1
Total:		71			
Mayoría		36			

Las flechas indican los 22 movimientos trásfugas de diputados.

AP: Alianza Popular. UCD: Unión de Centro Democrático. PSOE: Partido Socialista de Galicia-Partido Socialista Obrero Español. EG: Esquerda Galega. BNPG: Bloque Nacional Popular Galego. PSG: Partido Socialista Galego. PDP: Partido Demócrata Popular. PL: Partido Liberal. IG: Independientes de Galicia. CP: Coalición Popular. CG: Coalición Galega. BNG: Bloque Nacional Galego. UDG: Unión Demócrata Galega. PNG: Partido Nacionalista Galego.

Tabla 41. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento de Galicia, 1985

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de diputados
A) CP-CG	1	2/5	45
B) CP-PSOE	2	2/5	56
C) CP-PSGEG	2	2/5	37
D) PSOE-CG-PSGEG	1	3	36

Mayoría: 32 diputados

Ordenaciones de preferencias:

BNG	PSGEG	PSOE	CG	CP
	D	D	(A)	(A)
	C	B	D	B
				C

sidad de ofrecernos. Son otros los que, en todo caso, tienen que tomar la iniciativa.»

Durante tres meses se sucedieron las negociaciones. En principio, CG estaba preferentemente interesada en pactar con CP, con quien la distancia ideológica seguramente era algo menor que con los eventuales socios de izquierdas de la coalición alternativa, como se sugiere en la tabla 39, y de quien podía esperar un reparto del poder más favorable que si había de realizarlo con otros dos partidos. Además, CP era el partido saliente, había obtenido el mayor número de votos y diputados y tenía, por tanto, la iniciativa en las negociaciones para formar gobierno, y gozaba de un «índice de poder» superior al de los demás partidos, ya que -como se observa en la tabla 41— podía intervenir en tres coaliciones vencedoras mínimas frente a sólo dos posibilidades de coalición de cada uno de los demás.

Pero CG exigió a CP, como contrapartida a, su apoyo parlamentario, la presidencia del Parlamento e importantes áreas de poder en Ayuntamientos y Diputaciones, peticiones a las que los populares se resistieron porque su satisfacción habría comportado —como hemos dicho— la pérdida de algunos mecanismos clave para la reproducción de su apoyo electoral y posiblemente porque ya tenían suficientes problemas con el reparto interno de las cuotas de poder entre los cuatro partidos coaligados (por eso en la tabla 41 se

presentan dos valores para el número de partidos en las coaliciones en las que interviene CP, según si se considera o no que ésta era en sí misma una coalición de diversos partidos). El hecho es que Fernández Albor, un médico sin experiencia política antes de ser candidato a presidente de la Xunta, no ofreció las contrapartidas adecuadas o no tuvo la voluntad o la habilidad de pactar una coalición parlamentaria o de gobierno con CG y, contra toda expectativa razonable, trató de ser elegido por el Parlamento sin formalizar previamente acuerdo alguno.

El 16 de enero de 1986, Fernández Albor sometió a votación parlamentaria su candidatura a presidente de la Xunta, pero fue apoyado únicamente por los 34 diputados de CP y rechazado por los votos en contra de los 37 restantes. En las semanas siguientes se realizaron otras dos votaciones fallidas, mientras los socialistas insistían ante CG en su propuesta de «gobierno de progreso», hasta que a la cuarta tentativa, el 21 de febrero, Fernández Albor fue reelegido presidente por mayoría simple, es decir con los solos votos minoritarios de CP y la abstención de CG. Este resultado, sin formación de coalición mayoritaria en el Parlamento, no era más que un aplazamiento del problema y el portavoz de la novia casadera, el ya citado González Marinas de CG, lo dijo con claridad: «Esta investidura viene a consagrar la interinidad política gallega.»

EL ROBO DEL SIGLO

Tras la frustración de la esperada coalición que habría minimizado la distancia ideológica entre sus componentes y, según uno de los cálculos posibles, el número de partidos, tuvieron lugar varias recomposiciones de la relación de fuerzas entre los grupos parlamentarios.

En primer lugar, Coalición Galega se escindió: mientras un sector «conservador» se mantenía en su posición favorable a pactar con CP y guardaba la denominación originaria del grupo, surgía, bajo la dirección del propio González Marinas, un sector «progresista», es decir inclinado a ensayar el llamado «gobierno de progreso», que se convirtió en Partido Nacionalista Galego (PNG). Sin embargo,

el PNG sólo atrajo a cinco de los once diputados elegidos en las listas de CG, de modo que su fuerza parlamentaria resultó insuficiente para formar una coalición mayoritaria con los socialistas y los partidos menores de izquierdas sin contar con el resto de CG.

Ante esta situación bloqueada, la crisis llegó a la propia Coalición Popular. Carente de mayoría parlamentaria, el Gobierno de Fernández Albor no podía aprobar los presupuestos de la Comunidad autónoma y fue derrotado en varias iniciativas legislativas, incluido un ambicioso plan de construcción de carreteras. La inoperancia de la Xunta le valió duras críticas del Congreso de empresarios de Galicia, mientras el presidente gallego era satirizado públicamente con denominaciones como «El merendillas», por su afición a suplir la paralizada gestión gubernamental por la actividad de relaciones públicas.

En septiembre, el secretario general de AP de Galicia y vicepresidente de la Xunta, Xosé Luis Barreiro, declaró que le agradaría ser presidente, un mensaje que era de hecho una petición de cese o sustitución interna de Fernández Albor dirigido al presidente nacional de AP, Manuel Fraga. Este, sin embargo, no reaccionó con claridad y, al cabo de unas semanas, el 30 de octubre, ante la negativa del presidente de la Xunta a dimitir y la renuncia de su jefe político a cesarle, la totalidad de los *conselleiros* del Gobierno gallego, encabezados por Barreiro, le presentaron su dimisión. Fernández Albor calificó el gesto de «golpe de Estado» y denunció una «conspiración de salón», aunque Fraga se entrevistó en diciembre con Barreiro y le pidió que se volviese atrás, ofreciéndole su apoyo para ser el candidato de AP a la presidencia de la Xunta en unas futuras elecciones, propuesta que el ya ex vicepresidente rechazó.

En un primer momento, en enero de 1987, Fernández Albor pudo rehacer el apoyo de sus socios de PDP y PL y pactar con el sector conservador de CG para que no presentara ni apoyara ninguna moción de censura en su contra. Pero unos meses después, en julio, Barreiro y otros cuatro diputados abandonaron AP y, tras fundar una efímera Unión Demócrata Galega, se incorporaron a CG, de la que el antiguo vicepresidente de la Xunta fue nombrado secretario general. Como reacción a la crisis, un diputado de CG se incorporó a CP. Sin embargo, Fernández Albor era ya incapaz de sobrevivir, por lo que inició los trámites para convocar elecciones

anticipadas mientras Manuel Fraga anunciaba que él mismo en persona sería el candidato a la presidencia de la Xunta, al tiempo que denunciaba la «felonía y traición» de los tráfugas de CP.

Como puede observarse en la tabla 42, con la composición del Parlamento resultante de estas fugas había cambiado el panorama de las posibles coaliciones vencedoras mínimas. Por un lado, continuaba existiendo teóricamente la posibilidad de una coalición entre CP y CG, pero precisamente la negativa de CP a formarla había estado en el origen de las fugas de González Marinas y sus seguidores de CG y de Barreiro y los suyos de CP, y éstas habían acrecentado su inviabilidad. Por otro lado, la antigua propuesta socialista de «gobierno de progreso» podía ser ahora sustituida con ventaja por una coalición entre PSOE, CG y PNG, cuya distancia ideológica interna, aunque medida también con el valor 1 si admitimos sólo cifras redondas, era presumiblemente algo menor que la anterior entre PSOE, CG y PSGEG, dado el ligero decantamiento izquierdista que cabía percibir en PSGEG.

Es digno de señalar, pues, que, descartada E, la coalición más probable en esta nueva situación creada en el verano de 1987, la que hemos llamado H en la tabla 42, implicaba la reunión de CG y PNG, es decir, los dos sectores de CG antes escindidos por desa-

Tabla 42. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento de Galicia, 1987

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de diputados
E) CP-CG	1	2/5	40
F) CP-PNG-PSGEG	2	3/6	38
G) CP-PSOE	2	2/5	52
H) PSOE-CG-PNG	1	3	37
I) PSOE-CG-PSGEG-BNG	2	4	36

Mayoría: 36 diputados

Ordenaciones de preferencias:

BNG	PSGEG	PSOE	PNG	CG	CP
I	F	(H) — (H)	(E) — (E)		
	I	G	F	(H)	G
		I		I	F

cuerdo sobre la coalición que preferían en la situación de 1985-1986.

Además, ahora el PSOE podía formar una nueva coalición con reducida distancia ideológica en la que podía prescindir de PSGEG, sin que ni PSOE ni PSGEG hubieran alterado su posición ni su número de diputados, simplemente como consecuencia del transfuguismo entre los partidos de derecha y centro-derecha.

Con respecto a la situación de 1985, tanto el PSOE como CG habían aumentado sus índices de poder, ya que cada uno podía participar en tres coaliciones vencedoras mínimas, mientras que dos años antes, con sólo dos posibilidades de coalición cada uno, se hallaban en inferioridad de condiciones con respecto a CP.

Estas nuevas posibilidades, la amenaza de unas nuevas elecciones anticipadas y de la candidatura de Fraga, precipitaron la decisión del PSOE de presentar una moción de censura contra Fernández Albor. En nombre de la «falta de credibilidad del actual presidente y de su Gobierno», fue votada el 23 de septiembre de 1987 y salió vencedora con los 40 votos favorables de PSOE, CG y PNG, así como de PSGEG, y la oposición de 29 de los 30 diputados supervivientes de CP (ya que el presidente del Parlamento, Antonio Rosón, unió su abstención a la del único diputado de BNG).

La distribución del poder gubernativo fue bastante proporcional al número de diputados de cada uno de los tres partidos, si se tiene en cuenta la importancia de los cargos de presidente, que recayó en González Laxe, del PSOE, como hemos dicho, y de vicepresidente, que fue a parar de nuevo a manos del tránsfuga Barreiro. Del resto de carteras, 5 fueron al PSOE (contando a un independiente próximo a este partido), 3 a CG y 2 a PNG, incluida la de Presidencia y Administración pública, ocupada por González Marinas, de la que dependían los medios de comunicación de la Comunidad autónoma. El pacto incluyó un compromiso de fidelidad entre los tres partidos por un período de dos años, hasta el final de la legislatura, «cualquiera que sea la alteración correlativa de las fuerzas políticas», es decir una mutua disuasión contra nuevos transfuguismos.

Este desenlace no terminó, sin embargo, con los relevos y movidas del personal político gallego. Las iras de CP contra los tránsfugas desembarcados en CG llevaron a éstos a pedir protección policial. Y, el mismo día que se votó la moción de censura en el

Parlamento, CP presentó contra Xosé Luis Barreiro algo parecido a una «moción de represalia»: una denuncia judicial por haber concedido, cuando era vicepresidente autonómico y secretario general de ese partido, a una empresa privada inexistente y antes de su regulación legal la lotería instantánea organizada por la Xunta, cuyos ingresos se estimaban en seis mil millones de pesetas anuales. Barreiro fue procesado por prevaricación y cohecho y dimitió de la vicepresidencia autonómica diez meses después de haberla ocupado por segunda vez, aunque acabó siendo sobreesido y absuelto de los cargos. Más tarde, un diputado de CP volvió a fugarse a CG, dos diputados del PNG y dos del PSOE se fugaron también al Grupo mixto de la cámara, y uno de éstos, de origen socialista, se integró posteriormente en el PNG. Como resultado de todo ello, la coalición tripartita quedó en minoría parlamentaria, hasta que se produjo la definitiva disolución del Parlamento a finales de 1989. En las nuevas elecciones PP, encabezado por Manuel Fraga, obtuvo una mayoría absoluta de diputados, y Barreiro no fue elegido.

Hasta aquí hemos presentado los cambios de afiliación como caminos conducentes a la formación de coaliciones vencedoras mínimas, beneficiosas para sus miembros en términos de la ocupación de posiciones de poder. Sin embargo, paralelamente al acceso de los protagonistas de las fugas a cargos de gobierno, aparecieron también acusaciones de soborno económico o corrupción. Un antiguo dirigente socialista que ya había denunciado a Barreiro por la concesión de la lotería rápida, denunció más tarde a un parlamentario del PSOE y a otro del PNG por aceptar sobornos a cambio de ciertas regulaciones administrativas del bingo favorables a las empresas del juego. La propia CP fue acusada de haber ofrecido 500 millones de pesetas por el documento de concesión de la lotería que podía probar la responsabilidad de Barreiro. En general, el punto de mira fueron las «compras de traiciones». Pero, como Barreiro declaró: «Si hiciera uno [además] la relación de concejales, diputados, senadores, altos cargos de la Administración... que siguen a la obediencia del partido a cambio de prebendas, cargos, puestos de influencia, y siempre chantajeando con el doy o retiro mi voto en tal ley clave... ¡llenaríamos un grueso tomo!» Seguramente quien lo dijo tenía experiencia suficiente para saber que era verdad.

19. MADRID BIEN VALE UNA SISA

En el caso de Madrid se reúnen, con cierta espectacularidad, varios fenómenos de inestabilidad y deterioro de la representatividad democrática: tránsfugas, cambio de mayoría y de alcalde sin intervención de la decisión electoral, y pactos entre partidos con contrapartidas cruzadas entre diversas instituciones (el Ayuntamiento y la Comunidad).

Esta extraordinaria concentración de actividades móviles de los partidos y los representantes individuales puede ser atribuida a dos tipos de factores: la proyección que los cambios políticos en la capital del Estado y su área tienen en la política española general, y el elevado volumen de recursos que son administrados por las instituciones de esa gran ciudad y su metrópoli, los cuales atraen en mayor medida que en otros ámbitos la voracidad partidaria o, dicho con menos connotaciones negativas, incitan a los partidos a adoptar en los hechos los comportamientos maximizadores que se les suponen en el modelo de interpretación racional.

LA ALCALDÍA DEL TERCERO

Ya las primeras elecciones municipales de 1979 habían dado lugar a numerosos movimientos. El alcalde Enrique Tierno, del PSOE, había sido elegido, con los votos de los concejales del PCE, pese a haber obtenido menos votos populares que su adversario José Luis Alvarez, de UCD. En *los* años siguientes, un tercio de *los* concejales fueron sustituidos: Alvarez y otros ocho de UCD dimitieron;

Alonso Puerta, del PSOE, fue expulsado de este partido por denunciar a dos altos cargos del grupo socialista por un supuesto soborno en la concesión de contratos de limpieza, y otros tres concejales socialistas dimitieron en solidaridad con él; el primer teniente de alcalde, el comunista Ramón Tamames, dimitió, otros cinco concejales fueron expulsados del PCE y dos más del mismo grupo dimitieron en solidaridad. Los cinco comunistas expulsados fueron restablecidos en sus cargos tras una sentencia favorable del Tribunal Constitucional, a la que ya hemos hecho referencia, cuando al menos dos de ellos se habían unido ya al PSOE.

Las elecciones municipales y autonómicas de 1983 dieron sendas mayorías absolutas al PSOE. Pero las elecciones de 1987 produjeron de nuevo una composición de las asambleas que requería pactos parlamentarios entre los partidos para gobernar.

Empecemos por el Ayuntamiento, cuya composición puede encontrarse en la tabla 43.

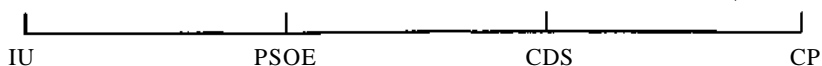
La distancia ideológica entre los partidos está representada en la tabla 44.

Tabla 43. Composición del Ayuntamiento de Madrid, 1987-1989

Partidos	Número de concejales		
	1987	13-15/4/1989	16/4/1989
PSOE	24	26	24
CP	20	20	20
CDS	8	7	9
IU	3	2	2
Total:	55	55	55
Mayoría: 28			

Las flechas indican movimientos trásfugas de concejales.

Tabla 44. Distancia ideológica entre los partidos, Ayuntamiento y C. A. de Madrid, 1987-1989



En la tabla 45 se presentan las coaliciones vencedoras mínimas que podían formarse tras las elecciones municipales de 1987. Aplicando los ya conocidos criterios de distancia ideológica y número de partidos, podemos observar que hay dos coaliciones con más probabilidades de convertirse en realidad, las que llamamos B y C, es decir, la formada por PSOE y CDS y la formada por CP y CDS, ya que en ambas la distancia ideológica es inferior a la otra (PSOE-CP). Esto significa que el CDS tenía un papel de pivote o bisagra que le daba elevadas posibilidades de negociación.

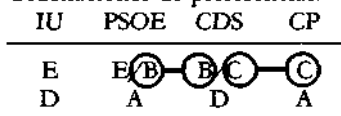
Según nuestros supuestos, el CDS podía ser considerado indiferente entre una u otra coalición y de hecho se mostró indeciso entre ambas. Por un lado, entabló negociaciones con CP, a quien pidió la alcaldía, pese a haber quedado el tercero en número de votos. Pero los populares consideraron que tal exigencia era muy desproporcionada, de modo que el entonces dirigente de CP, Antonio Hernández Mancha, comentó: «Somos flexibles, pero no estamos hechos de chicle.» En el CDS prevaleció en realidad una estrategia de política general española, decidida ya antes de las elecciones, según la cual, como partido nuevo en el panorama político, no le interesaba suscribir pactos formales con ningún partido para evitar que el electorado le colocara prematuramente como decantado hacia la derecha

Tabla 45. Coaliciones vencedoras mínimas, Ayuntamiento de Madrid, 1987-1989

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de concejales		
			1987	13-15/4/89	16/4/89
A) PSOE-CP	2	2	44	46	44
B) PSOE-CDS	1	2	32	33	33
C) CP-CDS	1	2	28		29
D) CP-CDS-IU	3	3		29	
E) PSOE-IU	1	2		28	

Mayoría: 28 concejales

Ordenaciones de preferencias:



o hacia la izquierda antes de fijar una imagen propia. Por ello, en Madrid, como en otras ciudades, optó por no entrar en equipos de gobierno y permitir inicialmente que el partido más votado, en este caso el PSOE, obtuviera la alcaldía y formara gobierno en minoría. El socialista Juan Barranco fue así nombrado alcalde en segunda votación, de acuerdo con una de las modalidades de elección que, como hemos dicho, permite la ley.

Sin embargo, la gestión municipal del PSOE requirió algunas contrapartidas al CDS por no haber formado coalición con CP. Unas fueron más o menos implícitas, como el compromiso socialista de dar una mayor «transparencia» a las decisiones de gasto público y la creación de un comité de vigilancia para supervisar la contratación de personal municipal que evitara el clientelismo de partido y el nombramiento de un excesivo número de cargos de confianza. Otras fueron más explícitas, como la retirada de un capítulo del presupuesto municipal de 1988 que preveía inversiones urbanísticas para todo el mandato, hasta 1991.

Por otra parte, también IU pidió algunas contrapartidas al PSOE en el municipio de Madrid por su apoyo parlamentario al presidente socialista en la Asamblea de la Comunidad autónoma, según veremos más adelante. Como resultado, en la discusión del presupuesto municipal en el Pleno, los socialistas aceptaron numerosas enmiendas de CDS e IU, a cambio de que éstos votaran globalmente a favor.

Estos tratos implicaban de hecho que funcionaba la coalición B, aunque algo camuflada (y con el añadido de IU, explicable, como hemos señalado, como contrapartida cruzada por los pactos en la Comunidad). Pero la falta de claridad que ello implicaba creó algunos problemas a la gestión municipal. Al cabo de dos años, el alcalde socialista, Juan Barranco, manifestó que el CDS jugaba al «perro del hortelano», el cual -como es sabido— ni come ni deja comer. Por su parte, el grupo municipal del CDS continuaba quejándose de una excesiva contratación de personal a dedo por los socialistas, ya que éstos habían nombrado más de un centenar de cargos de confianza, una veintena de ellos como directores de las juntas de distrito. El equipo de gobierno del PSOE continuaba estando amenazado, de hecho, por la coalición C.

En estas circunstancias, Ramón Tamames, que ya había sido pri-

mer teniente alcalde por el PCE en 1979 y primer candidato y concejal con cargo de gobierno de IU en 1987, se fugó al CDS, con lo que este partido incrementó algo su fuerza para negociar posibles coaliciones alternativas con PSOE y con CP.

El 13 de abril de 1989, el alcalde socialista Juan Barranco anunció que había sobornado con éxito a dos concejales del CDS, Javier Soto y Manuel Martínez Parrondo, que se pasaron al PSOE. Obsérvese en la tabla 45 los cambios que estas fugas provocan en la gama de coaliciones vencedoras mínimas posibles. Deja de ser suficiente la coalición CP-CDS, mientras aparecen dos nuevas posibilidades, ambas con participación de IU. De hecho, la coalición B, entre el PSOE y el CDS, queda descartada por la beligerancia que el primero ha manifestado contra el segundo en la captación de dos de sus concejales, así como en la explícita amenaza de sus portavoces de intentar lo mismo con otros. Eliminando esta posibilidad, obviamente la coalición más probable es la nueva coalición mayoritaria que llamamos E, formada por el PSOE e IU, por su menor distancia ideológica que las demás.

De acuerdo con ello, el PSOE ofreció a los dos trásfugas incorporados a sus filas una tenencia de alcaldía (sobre cuatro) y la jefatura de dos áreas de gobierno (sobre diez), es decir, una recompensa mucho más que proporcional al peso de sus votos por tratarse de una aportación decisiva para obtener la mayoría. El alcalde Barranco no descartó la posibilidad de que hubiera nuevos trásfugas al PSOE en el Ayuntamiento de Madrid (mientras la prensa señalaba por sus nombres a otros dos concejales del CDS) y deseó que comportamientos parecidos se repitieran en otros Ayuntamientos españoles.

Sin embargo, el CDS reaccionó esta vez con prontitud y sometió a los dos trásfugas a fuertes presiones y amenazas, de naturaleza no clarificada pero al parecer relacionada con algunos de sus negocios, de modo que, dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas desde el anuncio de su fuga, uno de ellos, Soto, dimitió (y fue sustituido por otro candidato del CDS) y el otro, Martínez Parrondo, volvió al redil por el que había sido elegido. De este modo, se alcanzó una composición del Pleno municipal que restauraba la posibilidad de la coalición C, entre CP y CDS.

Diez días después de estos hechos, los dirigentes del PP y el CDS anunciaron un principio de acuerdo a escala nacional para

presentar mociones de censura contra alcaldes y presidentes de Comunidades autónomas con gobiernos socialistas en minoría, incluidos los de Madrid. Es decir, el CDS se decantó finalmente, dos años después de las elecciones, por un pacto general, orientado hacia socios de derecha.

En Madrid, el acuerdo previo la siguiente distribución de cargos.

En el Ayuntamiento, la alcaldía para el candidato del CDS, Agustín Rodríguez Sahagún, y la primera tenencia de alcaldía para el candidato de CP (refundada ya entonces como PP), José María Álvarez del Manzano. Es decir, exactamente lo que CP no había aceptado en 1987.

En la Comunidad autónoma, la presidencia para el candidato del PP, Alberto Ruiz Gallardón, y la vicepresidencia para el del CDS, Gerardo Harguindey, con lo que se compensaba en parte la ventaja conseguida por el CDS en el ámbito municipal.

En un Pleno municipal celebrado el 29 de junio de 1989, Juan Barranco fue sometido a una moción de censura y Rodríguez Sahagún fue elegido nuevo alcalde con los 29 votos de PP y CDS, la oposición de los concejales del PSOE y dos votos nulos de IU. Dada la ajustada mayoría que reunían los dos partidos coaligados, no hubo ninguna falta de asistencia, hasta el punto de que una concejala del PP asistió en silla de ruedas, tras haber dado a luz el día anterior en parto «prematureo e incitado», según los médicos que la atendieron.

De este modo, y por segunda vez en diez años, accedió a la alcaldía el candidato de un partido distinto del que había obtenido mayor número de votos, por coalición entre el segundo y el tercero.

En un primer momento, los concejales del PP supusieron que la concesión de la alcaldía al CDS era una contrapartida suficiente al decisivo apoyo de este partido e intentaron un reparto más o menos proporcional de las áreas municipales según el número de concejales de cada uno. Así, el PP, que contaba con 20 concejales, habría recibido 7 áreas; mientras que al CDS, que contaba con 9 concejales, se le habrían asignado 3. Sin embargo, el CDS no aceptó esta oferta y, con la fuerza de negociación que, pese a todo, le daba la posibilidad de formar una coalición alternativa, exigió más. Así, el área de Urbanismo, que era la más codiciada, se repartió en dos:

Urbanismo, por un lado, y Obras públicas e infraestructuras, por otro, y se acordó el siguiente reparto: PP: 3 tenencias de alcaldía y 7 áreas; CDS: 1 alcaldía, 1 tenencia de alcaldía y 5 áreas. Valorando las áreas por su presupuesto, el reparto fue casi exactamente del 50 %: las áreas bajo la responsabilidad del PP contaban con unos recursos de 117.685.000 pts., y las dirigidas por el CDS, con 118.510.000 pts.

Hubo, lógicamente, algunas expresiones de descontento en las filas del PP ante las exigencias centristas, ya que, según algunos de sus portavoces, «han obtenido demasiada tarta para el número de comensales». Pero la contrapartida decisiva estaba situada en la Comunidad autónoma, donde el acuerdo entre PP y CDS establecía el compromiso de que cada uno de ellos excluiría la participación en cualquier coalición de la que no formasen parte los dos.

EL DISPUTADO VOTO DE LOS TRÁNSFUGAS

En la tabla 47 se presentan las coaliciones vencedoras mínimas que podían formarse tras las elecciones de 1987 en la Asamblea de la Comunidad autónoma de Madrid. Al igual que sucedía en el Ayuntamiento madrileño, las dos coaliciones con más probabilidades de convertirse en realidad son las que llamamos B y C, es decir, la formada por PSOE y CDS y la formada por CP y C, es decir, la formada por PSOE y CDS y la formada por CP y C

Tabla 46. Composición de la Asamblea de Madrid, 1987-1989

Partidos	Número de diputados		
	1987	mayo de 1989	octubre de 1989
PSOE	40	40	40
CP	32	30	30
CDS	17	17	16
IU	7	7	7
Mixto	—	2	3
Total:	96	96	96
Mayoría: 49			

Las flechas indican movimientos tráfugas de diputados.

CDS, ya que en ambas la distancia ideológica es inferior a la otra (PSOE-CP), lo cual concede al CDS un papel de pivote.

En este caso, la coalición entre PSOE y CDS funcionó en un grado mayor que en el ámbito municipal, ya que si bien el segundo partido renunció a formar parte del equipo de gobierno autonómico, siguiendo -como hemos dicho- una línea de conducta estratégica a escala nacional, dio apoyo parlamentario al presidente Joaquín Leguina y al Gobierno monocolor socialista a cambio del apoyo de los diputados del PSOE a la elección de Rosa Posada, del CDS, como presidenta de la Asamblea. Según el portavoz del grupo parlamentario centrista, Fernando Castedo, las negociaciones entre los dos partidos produjeron cambios de destino presupuestarios por valor de catorce mil millones de pesetas, es decir, un tercio del presupuesto de la Comunidad.

Sin embargo, hubo dos tipos de cambios que alteraron esta situación.

El primero fueron los movimientos trófugas. En enero de 1988, el diputado de CP Luis Ortiz se pasó al Grupo mixto, aunque

Tabla 47. Coaliciones vencedoras mínimas, Asamblea de Madrid, 1987-1989

	Distancia ideológica	Número de partidos	Número de concejales	
			1987	mayo de 1989
A) PSOE-CP	2	2	72	70
B) PSOE-CDS	1	2	57	57
C) CP-CDS	1	2	49	-
D) CP-CDS-IU	3	3	-	54
E) PSOE-IU-GM	1	3	-	49
F) CP-CDS-GM	1	3	-	49

Mayoría: 49 concejales

Ordenaciones de preferencias:

	IU	PSOE	CDS	CP
D/E	(B)	(B)	(C)	(C)
	A	F	A	
	E	D	F	
			D	

definiéndose como un «hombre de derechas», al parecer tras un enfrentamiento con un dirigente de CP que habría empeorado visiblemente sus expectativas de carrera política en ese partido. Seis meses más tarde, otro diputado de CP, Nicolás Piñeiro, se fugó también al Grupo mixto, éste en defensa de lo que él llamó la «conciencia regional madrileña». Por iniciativa de Piñeiro, los dos tráfugas formaron el Partido Regionalista Independiente de Madrid (PRIM), que, como dijo su inventor, no es «ni de derechas ni de izquierdas ni de centro». Dada la inconcreción del neonato regionalismo madrileño en la definición de políticas públicas y su invisibilidad en los comportamientos electorales, entendemos que tal afirmación no sólo no comporta la introducción de una segunda dimensión ideológica en la ordenación de los partidos, sino que sitúa al PRIM en una «no-posición» en la dimensión que utilizamos para medir la distancia de los demás. De este modo, suponemos que el PRIM tiene igual propensión a pactar con quien sea y que su incorporación a una coalición cualquiera no aumentará la distancia ideológica interna de ésta.

Como puede verse en la tabla 47, las dos fugas de diputados de CP eliminan del conjunto de coaliciones vencedoras mínimas la coalición C, formada por CP y CDS, y crean tres nuevas posibilidades de coalición. Dados los compromisos mutuos contraídos por el PP y el CDS en el Ayuntamiento de Madrid con respecto a las coaliciones en la Asamblea de la Comunidad (y la posibilidad de que cada uno de ellos tomara represalias en el ámbito municipal a un eventual incumplimiento de los mismos por el otro), quedan descartadas las coaliciones A y B, en las que interviene sólo uno de estos dos partidos. Entre las restantes, hay dos con la misma distancia ideológica, E y F: una requiere el apoyo de los dos tráfugas a los partidos de izquierda PSOE e IU, y la otra implica una reconciliación de estos dos tráfugas con su partido de origen.

En un período de muy pocas semanas, estas dos posibilidades fueron ensayadas mediante negociaciones entre los partidos correspondientes. Al no conseguirse -como veremos- ninguna de ellas, los partidos trataron también de formar algunas de las demás.

Primero fue la coalición E, formada por PSOE, IU y GM (o, si se prefiere, PRIM).

Para constituirarla, el PSOE negoció acuerdos sobre políticas y presupuestos con IU. Es indicativa de este acuerdo la gestión del socialista Eduardo Mangada, antiguo concejal del PCE, como consejero de Política territorial de la Comunidad, con una política urbanística propensa a expropiaciones y viviendas sociales, más intervencionista que la del concejal correspondiente del PSOE en el Ayuntamiento de Madrid. La política de este consejero, apoyada por PSOE e IU, ha sido reprobada por mayoría de los demás partidos en la Asamblea.

Con respecto al PRIM, el PSOE e IU aprobaron conjuntamente concederle sustanciosas contrapartidas de su apoyo parlamentario: presencia de sus dos diputados en todas las Comisiones parlamentarias y en la Junta de portavoces de la Asamblea, así como en el Consejo de administración de la RTV autonómica. Ello significó que los dos tránsfugas pudieron multiplicar sus ingresos por cinco y situarlos al mismo nivel que los demás grupos parlamentarios (23.128.000 pts. al año por persona más las dietas, que suman entre 4 y 5 millones de pesetas anuales para cada tránsfuga). En cambio, la política urbanística, bien vista por IU, es mal vista por el PRIM, cuyo inventor, que es promotor y constructor inmobiliario de profesión, está interesado en recalificaciones de terrenos y licencias de construcción, para lo cual se entiende mejor con el concejal de Urbanismo del PSOE en el Ayuntamiento que con el consejero de la Comunidad. De hecho, los dos diputados autonómicos del PRIM se abstuvieron en las votaciones y permitieron de este modo que, sin formar parte del Gobierno, funcionara durante algún tiempo la coalición E.

Pero, como resultado de su acuerdo en el Ayuntamiento de Madrid, y pese a las pérdidas que habían experimentado con el transfuguismo, el PP y el CDS intentaron la formación de la coalición F, es decir, su reconciliación con el PRIM. El 8 de mayo de 1989, ambos partidos ofrecieron al PRIM dos consejerías y su intervención en la consejería de Política Territorial, así como otros cargos menores.

La sorpresa residió en que, mientras uno de los diputados del PRIM, Luis Ortiz -«el hombre de derechas»—, aceptó, aunque sin volver del todo al redil, el otro, el «regionalista» Piñeiro, se negó a

secundar la moción de censura de PP y CDS contra el PSOE. El presidente socialista de la Comunidad, Joaquín Leguina, declaró que había presentado a Piñeiro «una oferta mejor que la de la derecha», la cual, según las versiones publicadas en la prensa, incluía algunas recalificaciones de terrenos, tanto en el Ayuntamiento como en el territorio de la Comunidad. Leguina también manifestó que, en caso de no aceptar su oferta, el PRIM desaparecería por falta de financiación.

La réplica al soborno está en el soborno. El 10 y el 11 de mayo, el ex ministro ucedista Jesús Sancho Rof y otros dirigentes del PP se reunieron con un intermediario, Gustavo Durán, comisionista de empresas inmobiliarias. Al día siguiente, éste ofreció a Juan Figueroa, un dirigente del PRIM que había sido anteriormente colaborador de algunos dirigentes del PP y militante del CDS, 100 millones de pesetas en nombre de algunas empresas inmobiliarias y una cifra inicial y mejorable de 500 millones de pesetas como precio político del disputado voto del diputado tránsfuga del PRIM.

La propuesta no fue aceptada por su destinatario. El 19 de mayo, el CDS anunció que retrasaba la presentación de la moción de censura para prolongar las negociaciones que le permitieran obtener una mayoría. El mismo día, el intermediario anteriormente mencionado, Durán, ofreció una consejería y 100 millones de pesetas a un diputado de IU, Miguel Ángel Olmos, por su apoyo a la coalición entre PP y CDS. El elegido era un joven con poca experiencia política, que no era miembro del PCE sino que había sido elegido diputado a través de un pequeño grupo llamado Federación Progresista, antiguo socio de IU, el cual se había disuelto tras pasarse su fundador Ramón Tamames al CDS. Olmos se había incorporado a la Asamblea de Madrid cuatro meses antes de recibir la oferta en sustitución de un diputado dimisionario del PCE, por lo que no era muy bien visto por el resto de diputados de IU, y se había rumoreado incluso su pase al Grupo mixto. Pese a estas circunstancias más bien favorables, el diputado tampoco aceptó.

De hecho, el CDS ya había propuesto a IU como colectivo su participación en un equipo de gobierno con el PP, ofreciéndole dos consejerías. Es decir, la coalición D.

Asimismo, el PSOE trató de descomprometer al CDS de sus

pactos con el PP mediante la oferta de una recompensa muy desproporcionadamente superior a sus votos. Según el portavoz del CDS en la Asamblea, Fernando Castedo, a primeros de junio, es decir, varias semanas antes de la votación de la moción de censura en el Ayuntamiento, el presidente socialista de la Comunidad, Joaquín Leguina, le ofreció en una «conversación informal» la presidencia de la Comunidad autónoma.

Como puede verse, con ello se cerraba un ciclo, ya que la propuesta de Leguina no era más que una tentativa de volver a la coalición B, que antes ya había funcionado, pero con incentivos muy superiores para el CDS que pudieran compensar los que éste había recibido mientras tanto del PP.

Es decir, así como, tras una inicial negativa al constituirse el Pleno municipal en 1987, el PP acabó ofreciendo al CDS la alcaldía del Ayuntamiento de Madrid dos años después, en estas mismas fechas el PSOE ofrecía al CDS la presidencia de la Comunidad.

Las relaciones cíclicas entre los partidos, dentro del conjunto de posibilidades de coalición que antes hemos presentado, no terminaron aquí. El 22 de mayo, un mes antes de la votación de la moción de censura en la Asamblea, Leguina manifestó que creía que existían más casos de soborno que no se habían dado a conocer y sólo había aflorado «la punta del iceberg». Al día siguiente, el portavoz del PP en la Asamblea, Alberto Ruiz Gallardón, declaró: «No perderé la esperanza [de conseguir una mayoría] hasta el mismísimo momento de la votación.» Se hizo público que, pese al escándalo provocado por las denuncias de los intentos de soborno, continuaban los contactos entre el PP y el diputado re-nuente del PRIM. Seis días después, hubo destrozos nocturnos en la sede del PRIM.

Los sobornos cruzados entre diferentes instituciones a los que antes nos hemos referido no consistieron sólo en repartos de cargos y acuerdos en políticas, especialmente urbanísticas, sino que se intentaron realizar también en términos puramente monetarios. Así, el diputado tráfuga de la Asamblea autonómica Nicolás Piñeiro intentó sobornar a un concejal del PP del Ayuntamiento, ofreciéndole su ingreso en el PRIM. Cuando el concejal en cuestión lo desveló públicamente en los pasillos de la Asamblea y el

portavoz del PP lo denunció en el Pleno, el diputado del PRIM exclamó: «¡Si sólo fueron 250.000 pesetas! ¡A nosotros nos llegaron a ofrecer 500 millones de pesetas!»

Por fin, el 21 de junio se puso a votación la moción de censura contra el presidente socialista de la Comunidad autónoma de Madrid. No fue aprobada porque sólo obtuvo los 48 votos favorables del PP, el CDS y el tráfuga Ortiz, es decir, uno menos de los necesarios para una mayoría, frente a los cuarenta negativos del PSOE, los siete nulos de IU y la abstención salvadora del tráfuga Piñeiro.

De acuerdo con la ley, el PSOE mantuvo así, en minoría, la presidencia de la Comunidad autónoma de Madrid.

20. CONCLUSIÓN

Algunos de los casos presentados en este libro han sido analizados mediante simulaciones instructivas o estimaciones hipotéticas y todos ellos con alguna simplificación. La apreciación de mayores matices requeriría una mayor complejidad expositiva, por ejemplo introduciendo diversas ordenaciones de preferencias individuales en colectivos que han sido considerados como jugadores unitarios a efectos del análisis. Sin embargo, la pérdida de parsimonia de un modelo suele conllevar alguna reducción de su capacidad explicativa y predictiva y a veces es dudosa, por tanto, su rentabilidad teórica.

Por otra parte, la impresión de fragmentación de la realidad política que puede transmitir una colección de casos como los recogidos en las páginas anteriores probablemente es menos engañosa de lo que a primera vista puede parecer. Al menos es más fidedigna que la mayor parte de los intentos de construir una «visión global» de los procesos sociales, los cuales suelen abandonar los objetos reales de estudio para refugiarse en vaguedades místicas más que en generalizaciones propiamente dichas. Cabría, de todos modos, una mayor articulación entre las diversas partes estudiadas, y aun quizá sería necesaria. Pero sólo se puede avanzar hacia la misma si se comprende que cada uno de los momentos o instancias de decisión, que hemos considerado como relativamente autónomo, parte de unas ordenaciones de preferencias de los agentes que son resultado de un proceso anterior y que es precisamente el resultado que produce cada «juego» el que permite que tenga lugar otra interacción con un conjunto diferente

de alternativas a elegir, la cual puede modificar el equilibrio antes alcanzado.

Así cabe comprender, como ya se ha sugerido a lo largo del texto, algunos bandazos y sorpresas de la transición española a la democracia, sin necesidad de suponer más hipocresía o voluntad deliberada de confusión de sus protagonistas de la estrictamente necesaria. De hecho, nadie podía tener por anticipado una idea completa de cuáles serían las etapas y el resultado final del proceso de salida de la dictadura, y de ahí que los reformistas se sorprendieran a sí mismos defendiendo un cambio integral de las reglas de decisión que definen un régimen y los rupturistas no pudieran dejar de experimentar cierto asombro al verse transitando por vías tendidas por sus iniciales adversarios. Puede decirse, así, que lo que se consiguió por esta híbrida vía fue una significativa ampliación o reducción de los límites del proyecto reformista de democracia limitada o, dicho de otro modo, no más paradójico de lo que fue el proceso mismo en la realidad, una *democracia limitada ampliada*.

Todo el énfasis puesto en los comportamientos estratégicos y las decisiones interactivas no pretende negar la importancia de los fundamentos históricos y sociales de la acción política. De hecho éstos están muy presentes en las ordenaciones de preferencias de cada actor, las cuales siempre se forman dentro de los límites de elección que la realidad impone y a partir de la experiencia social de cada uno, aunque también según el grado de información y los gustos y opciones de valores de que cada individuo quiera disponer.

Observar las macroestructuras desde las micromotivaciones tiene la ventaja de que la búsqueda puede orientarse más directamente hacia los aspectos relevantes de aquéllas y evitar toda interpretación de determinista fatalismo. Desde este punto de vista, hay al menos dos aspectos de la sociedad española de los años setenta y ochenta que merecen ser destacados como fundamento o apoyo de los comportamientos políticos.

Por una parte, lo que los sociólogos llaman genéricamente «complejidad social», y que en nuestras categorías puede comprenderse como una pluralidad de dimensiones políticas o ideológicas en las que la gente sitúa las alternativas a elegir, así como una distinta intensidad de preferencias de los miembros de diversos grupos con respecto a las elecciones en cada dimensión.

Por otra parte, lo que la apreciación común suele denominar «moderación» o disminución de las preferencias maximalistas, es decir, aversión al riesgo, ya sea como cálculo prudente o como miedo, y predisposición a aceptar el mal menor. Dicho en términos de la teoría de juegos, se trata de una tendencia a ceder con respecto a las opciones preferidas en primer lugar, que -como hemos visto— en muchos casos llevan a una situación de conflicto estable, y aprovechar las oportunidades cooperativas de las interacciones, las cuales pueden producir resultados más eficientes o beneficiosos para todos.

Este segundo aspecto, la moderación, parece ser una consecuencia reactiva de la guerra civil efectivamente librada a final del decenio de los años treinta, que a su vez era la culminación de una torturada historia centenaria, y que recorrió como un espectro omnipresente toda la transición. El primero, la complejidad, es un elemento de la «modernización» sociológica que ha solido ser situada en la segunda mitad del período franquista. En este sentido, por tanto, los análisis que aquí se han propuesto son coherentes con hallazgos anteriores desde otros enfoques y sugieren la posibilidad de obtener mayores enriquecimientos mutuos mediante un diálogo interdisciplinario.

Lo que hasta ahora había sido menos subrayado es que algunos de los rasgos de la transición española, que bien diversos observadores toman como ejemplo de referencia para las transiciones en Iberoamérica y en la Europa oriental y central, han marcado paradójicamente la democracia consolidada posterior. El propio temor a un enfrentamiento fatal, la tendencia a la componenda y la posibilidad de múltiples satisfacciones parciales que proporciona la «complejidad», a la vez que facilitan el logro de lo que hemos llamado una transición transitiva, predisponen al estado latente de la ciudadanía y conceden un amplio margen de maniobra a los políticos. Si ello no va acompañado, como es el caso, por tradiciones asociativas importantes, da pie a abundantes comportamientos estratégicos, como los intercambios de votos entre partidos, los cambios de coaliciones sin intervención electoral, el transfuguismo, los repartos de poder no correlativos a la representatividad y la maximización excluyente de los beneficios producidos por ciertos sistemas electorales y de votación. De este modo, puede comprenderse la unidad de

las dos caras de la política española de los últimos quince años: por un lado, una transición que, por el predominio de la negociación y el pacto y la escasez de violencia en la misma, es contemplada como ejemplar; y, por otro lado, una democracia consolidada que, como resultado del mismo temor a la inestabilidad y la misma tendencia al pasteleo entre políticos que inspiraron la transición, aleja a los ciudadanos de los lugares de decisión. Lo que en una fase fue fecundo y modélico para un cambio continuado y sin confrontación, en la otra produce estancamiento, exclusiones, falseamiento de las voluntades políticas y desinterés. Las virtudes de la transición se han convertido en vicios de la democracia.

Ante las maniobras a corto plazo de los políticos y las cúpulas de los partidos, caben dos posibilidades de comportamiento. Una es que los ciudadanos se mantengan de un modo relativamente estable en sus preferencias sinceras, en cuyo caso éstas raramente son satisfechas en su integridad y aquéllos experimentan una habitual alienación con respecto a sus representantes. La otra es que, para disminuir la disociación entre sus deseos y las decisiones políticas, los ciudadanos adapten sus preferencias a los resultados azarosos y con frecuencia perversos obtenidos en los procesos de decisión política, en general de un modo retrospectivo ante el hecho consumado. Cualquiera de estas alternativas provoca un sentimiento de decepción y fraude ante la política. Sólo se puede reaccionar al mismo, o bien con inhibición y refugio en lo privado, o bien con revelaciones falseadas de las preferencias y otras conductas insinceras de respuesta a las maniobras de los políticos, es decir, con una generalización de la práctica de la manipulación. Ambas líneas de conducta parecen caracterizar a las democracias maduras.

¿Significa todo esto que los métodos de decisión de la democracia representativa son éticamente vacíos y que la democracia en sí misma no es mejor que cualquier otro sistema de elección colectiva?

Lo que sí parece mostrar con claridad la teoría de la elección pública es que entidades como «la voluntad general», la «soberanía popular» o el «autogobierno», con las que se quiso legitimar la democracia llamémosle rousseauniana, pertenecen al reino de la fantasía y no al de la realidad. Si esto es así, la justificación de la democracia requiere que se le dé otro contenido.

El primer elemento del mismo puede ser precisamente la clari-

ficación, que la democracia facilita, de que la política es sobre todo un asunto de conflicto y coordinación de intereses y la consiguiente desacralización de las apelaciones al patriotismo, la coherencia ideológica, el consenso en torno a valores compartidos y las virtudes del Estado.

Pero el principal contenido que hace a la democracia preferible a cualquier forma de dictadura es que no impide la equivocación, el cambio de opinión y el pacífico derrocamiento de los gobernantes, aunque no dé seguridad de conseguirlos. Ciertamente los partidos, las elecciones y los parlamentos, cuyas combinaciones e incoherencias hemos observado con reiteración, no tienden a un fin predeterminado que pueda ser considerado bueno en sí mismo y haga bueno el procedimiento con el que se alcanza. Pero son capaces de producir decisiones colectivas provisionales que, precisamente por serlo, los ciudadanos pueden aceptar como sustituto de la confrontación civil.

En última instancia, la democracia es mejor porque, como suele decirse, es preferible contar votos que cortar cabezas. En una instancia más próxima, porque requiere, pese a todo, participación de los ciudadanos, aunque ésta sólo consiga imponer límites a las decisiones siempre algo aleatorias que toman los políticos y los funcionarios, porque produce libertad e impide la opresión de los individuos, y porque se apoya en unos principios de igualdad jurídica que son condición de cualquier otra igualdad de derechos de las personas.

A la vista de lo mostrado en estas páginas, es difícil que la política en democracia genere mucho entusiasmo ni, como correlato, grandes rechazos. En el fondo, éste era ya el mensaje de la transición española, cuyo principal logro, la Constitución de 1978, fue más ampliamente aceptada que ninguna de sus predecesoras precisamente porque no era de nadie ni nadie la podía considerar del todo ajena. Es precisamente la abundancia de paradójicas consecuencias no intencionadas de la política democrática la que puede hacer disminuir los recelos con respecto a las intenciones de los demás y la desconfianza mutua. Debe de ser cierto, por tanto, que la forma menos mala de gobierno que existe lleva en su propia esencia el aburrimiento y la mediocridad.

CONFESIÓN DE FUENTES

t

1. PRESENTACIÓN

Las obras aludidas son: John von Neumann-Oskar Morgenstern: *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press, 1944; Duncan Black: *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge University Press, 1958; William H. Riker: *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, W. E. Freeman, San Francisco, 1982; y Riker: *The Art of Political Manipulation*, Yale University Press, New Haven, 1986.

2. UNA TRANSICIÓN TRANSITIVA

Algunas ideas sobre las opciones existentes y las distintas ordenaciones de preferencias están inspiradas en el modelo I, «Engineering Reform with the Help of the Perspective of Revolution», de los «Models of Reformmongering» de Albert O. Hirschman: *Journeys toward Progress*, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1963, pp. 276 ss.

Un análisis desde este enfoque de los datos de opinión y cultura política disponibles es una tarea que queda por hacer. A primera vista resultan muy interesantes, por ejemplo, Fundación Foessa-Juan J. Linz et al.: *Informe sociológico sobre el cambio político en España, 1975-1981*, Euramérica, Madrid, 1981; A. López Pina-E. Aranguren: *La cultura política de la España de Franco*, Taurus, Madrid, 1976, tablas 5.1, 5.3 y 5.33; Rafael López Pintor: *La opinión*

pública española: Del franquismo a la democracia, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982 (en cuya página 63 se resume la encuesta citada en el texto).

3. SÍSIFO Y LA BOLA DE NIEVE

Los esquemas básicos del análisis y algunos ejemplos proceden de Thomas C. Schelling: *Micromotives and Macrobehavior*, W. W. Norton, Nueva York, 1978, especialmente pp. 91-110 y 139-241. El ejemplo típico norteamericano de «decantamiento» es el del barrio residencial que, una vez empieza a ser habitado por algunas personas de color negro, genera traslados de blancos hacia otros barrios, de modo que incrementa la visibilidad relativa de las gentes con tonalidad de piel más oscura y la incomodidad de los antiguos residentes que permanecen en sus casas, generando nuevos movimientos de huida hasta producir una reconversión general de la composición racial de la zona.

Pese a haber un acuerdo muy amplio sobre la originalidad y potencial fecundidad de los esquemas de Schelling, apenas han sido utilizados por otros autores para el análisis en otros campos. Una excepción, interesante también para el tema que nos ocupa en el presente libro, está contenida en el artículo de Adam Przeworski: *Some Problems in the Study of (the Transition to Democracy*, in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.): *Transitions from Authoritarian Rule*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986, libro 3: *Comparative Perspectives* (hay traducción al castellano, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1988). En el presente artículo se han formalizado geoméricamente algunas relaciones expuestas por Schelling de modo sólo verbal, se presentan algunos ejemplos nuevos y se ensaya por primera vez una aplicación del razonamiento al análisis del antifranquismo.

Pueden obtenerse algunas estimaciones cuantitativas de la participación en los movimientos antifranquistas a partir del libro de José María Maravall: *Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bajo el franquismo*, Alfaguara, Madrid, 1978. También pueden encontrarse más precisiones y fuentes sobre los datos de

participación en los movimientos antifranquistas en mi libro *La ideología de l'antifranquisme*, Edicions 62, Barcelona, 1985, especialmente en los capítulos 1, 5 y 8.

4. UNA TRAMPA SADUCEA

Un análisis sistemático y completo de los sistemas de votación, a un alto nivel de formalización, puede encontrarse en Peter C. Fishburn: *The Theory of Social Choice*, Princeton University Press, 1973, y Hannu Nurmi: *Comparing Voting Systems*, Kluwer, Dordrecht, 1987. Más accesible en Michael Dummett: *Voting Procedures*, Oxford University Press, 1984.

Sobre las votaciones en el Consejo del Reino para elegir una terna en la que se incluiría a Adolfo Suárez, hay algunos datos contradictorios entre las diversas fuentes con respecto al procedimiento y los resultados.

El procedimiento aquí recogido ha sido explicado básicamente por el ex jefe de los Servicios Informativos de la Presidencia del Gobierno, Joaquín Bardavío: *El dilema. Un pequeño caudillo o un gran Rey*, Strips, Madrid, 1978, pp. 150-155; *Los silencios del Rey*, Strips, Madrid, 1979, pp. 175-183; y *Por qué pensó el Rey en Suárez*, en *Historia de la transición*, «Diario 16», Madrid, 1983, pp. 294-295, así como por el secretario del propio Consejo del Reino, Enrique de la Mata: *Aquella reunión del Consejo del Reino*, en *Historia de la transición*, cit., pp. 291-293.

El entonces director del diario del Movimiento «Arriba» y confidente de los medios ultras, Antonio Izquierdo: *Yo, testigo de cargo*, Planeta, Barcelona, 1981, pp. 38-41, da datos más concretos sobre resultados y votos particulares de algunos consejeros, que también hemos recogido, aunque habla equivocadamente de un consejero de más (el alcalde de Madrid, García Lomas, que en realidad había cesado sin haber sido sustituido) y lo compensa con un supuesto ausente por enfermedad, el obispo Cantero, que es expresamente citado en la prensa del momento como asistente («El País», 3 de julio de 1976). Ofrece unos resultados muy parecidos el que sería vicepresidente del Gobierno de Suárez, Alfonso Osorio: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona,

1980, pp. 126-128. Por contra, el periodista Gregorio Morán, que da muchos nombres de candidatos barajados en las primeras votaciones, no presenta las últimas votaciones de dos en dos; supone además que hubo 16 votantes, aunque él mismo recoge las manifestaciones de Torcuato Fernández Miranda de que él no votó, reconociendo que, en relación con sus datos, «esta afirmación niega la aritmética», en Morán: *Adolfo Suárez. Historia de una ambición*, Planeta, Barcelona, 1979, pp. 30-31 y 54-61.

5. ATADO Y BIEN ATADO

Un análisis retrospectivo sobre la reforma política puede encontrarse en Adolfo Suárez: *La transición política*, en *Historia de la transición*, «Diario 16», Madrid, 1983, capítulos 29 y 30, de donde procede el párrafo reproducido al inicio del presente libro. Una versión oficiosa del momento en que se presentó el proyecto de reforma a las Cortes, en Josep Meliá: *Qué es la reforma política*, La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976.

La frase de Martín Sanz sobre los procuradores que querían volver a las Cortes por vía electoral puede encontrarse en el *Diario de sesiones de las Cortes españolas*, X legislatura, n.º 29, Sesión celebrada los días 16, 17 y 18 de noviembre de 1976, página 186.

6. SÁBADO SANTO Y ROJO

El juego conocido como Dilema del prisionero, que también se usa en los análisis de los capítulos 8, 11, 12 y 15, fue creado por Merrill M. Flood y Melvin Dresher (Flood: *Some Experimental Games*, «Management Science», 5, 1, 1958), A. W. Tucker le puso el nombre, y fue analizado por R. Duncan Luce y Howard Raiffa: *Games and Decisions*, John Wiley, Nueva York 1957. Entre los desarrollos posteriores merecen ser citados los de Anatol Rapoport: *Prisoner's Dilemma. Recollections and Observations* (en Rapoport (ed.): *Game Theory as a Theory of Conflict Resolution*. D. Reidel, Dordrecht, 1974); Michael Taylor: *The Possibility of Cooperation*. Cambridge University Press, 1987; Russell Hardin: *Collective Action*.

The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982; Robert Axelrod: *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Nueva York, 1984 (trad. cast. *La evolución de la cooperación*, Alianza, Madrid, 1986).

El mejor acopio de datos sobre la legalización del PCE se encuentra en el libro de Joaquín Bardavío: *Sábado Santo rojo*, Ediciones Uve, Madrid, 1980. Es significativa la reticente opinión del entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Osorio: *Trayectoria*, cit... El punto de vista «de Santiago Carrillo puede encontrarse en su libro *Memoria de la transición*. Grijalbo, Barcelona, 1983, pp. 35-48.

Hay un intento de formalizar el juego entre Suárez y Carrillo de un modo distinto al aquí presentado en el artículo de Antoni Doménech: *El juego de la «transición democrática»*, «Arbor», Madrid, noviembre-diciembre de 1987. Doménech supone un orden lexicográfico de preferencias de Suárez diferente del aquí expuesto y más bien inverosímil, según el cual «los intereses de Adolfo Suárez eran los siguientes: en primer lugar, y principalmente, legalizar al PCE; y en segundo lugar, y secundariamente que el PCE hiciera concesiones importantes». El autor no tiene, pues, en cuenta que la no-legalización del PCE era un compromiso adoptado por Suárez en un juego anterior con los franquistas. Si el orden de prioridades supuesto por Doménech hubiera sido cierto, no habrían hecho falta negociaciones ni entrevistas secretas y lo más lógico habría sido que Suárez hubiera admitido la inscripción del PCE en el registro de Asociaciones Políticas, del mismo modo que lo hizo con otros partidos de la oposición antifranquista, incluso aunque los comunistas hubieran presentado en él sus estatutos verdaderos con mención de sus objetivos rupturistas y republicanos.

Doménech señala correctamente al principio del artículo que una interpretación en términos de teoría de juegos es aceptable si «las consecuencias que pueden inferirse de los modelos (...) parecen consistentes con los datos conocidos» y, consiguientemente, «cuando construyó el juego, el autor pensaba que la "solución" matemática [del juego] coincidiría con lo que ocurrió en realidad en la vida política española». Sin embargo, comprueba al final que no es así, y concluye entonces que «la conducta política de Santiago Carrillo y Adolfo Suárez fue irracional». Esta conclusión es contradictoria con el supuesto de racionalidad instrumental de los jugadores en

que se basa toda la teoría de juegos. Por ello, en buena lógica, el autor debería haber revisado entonces los supuestos adoptados inicialmente sobre las prioridades de los jugadores y, en particular, la mencionada ordenación de preferencias de Suárez, que no parece precisamente muy consistente con los datos conocidos. Al no hacerlo, Doménech tiene que reconocer que el «valor predictivo o retrodictivo [explicativo] sobre la conducta de los agentes políticos [de su modelo] no es muy interesante».

7. NO SÉ QUIÉNES PERO GANAREMOS

Todos los datos y tablas presentados son de elaboración propia.

La obra clásica sobre el tema es la de Douglas W. Rae: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven, 1967. Parte de la amplia discusión posterior puede encontrarse en dos recopilaciones de Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.): *Choosing an Electoral System*, Praeger, Nueva York, 1984, y *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon, Nueva York, 1986. Algunos conceptos poco o nada utilizados con anterioridad en los análisis del sistema electoral español, como la mayoría mínima y la desviación electoral, han sido tomados de P. J. Taylor y R. J. Johnston: *Geography of Elections*, Holmes & Meier, Nueva York, 1979.

Hay una completa exposición del sistema electoral de 1985 en Francisco Fernández Segado: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986. Otros cálculos interesantes pueden encontrarse en Francesc de Carreras-Josep M. Valles: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977; Giacomo Sani-Richard Gunther: «¿Qué hubiera pasado si...?»: *El impacto de la normativa electoral*, en Juan J. Linz-José R. Montero: *Crisis y cambio: Electores y partidos en la España de los años ochenta*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; ampliado por R. Gunther: *Electoral Laws, Party Systems, and Elites: the Case of Spain*, «American Political Science Review», 83, 3, 1989; Dieter Nohlen-Rainer-Olaf Schultze, *Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982*, «Revista Española de Investigaciones Sociológicas»,

1985. D. Nohlen ya había observado, ante las primeras elecciones generales de 1977, que «es posible que una primera fuerza política obtuviera el 35 % de los votos y un número casi idéntico de los escaños del Congreso, mientras que una segunda fuerza —más implantada en las zonas conservadoras, con prima de escaños—, con sólo un 30 % de votos, podría obtener casi el cincuenta [%] de los escaños», *Una fuerza conservadora obtendrá mayoría en las Cortes, sin contar con la mayoría de votos*, «El País», 19 de abril de 1977.

8. JA SÓC AQUÍ

El punto de vista del Gobierno, incluidos los informes de Ortíz y Casinello, se encuentra en Alfonso Osorio: *Trayectoria* cit., pp. 319-327.

El punto de vista de Josep Tarradellas en sus fragmentos postumos de memorias: *Mi vida política*. «Tiempo», n.º 319, Barcelona, 20-26 de junio de 1988, y *Ja sóc aquí. Record d'un retorn*, Planeta, Barcelona, 1989.

Carlos Sentís da algunos detalles y puntualizaciones de interés en un par de artículos periodísticos: *Cómo llegó Tarradellas a la Moncloa*, «La Vanguardia», 15 de noviembre de 1985, y *Después del testamento Tarradellas*, «La Vanguardia», 18 de junio de 1988.

Puede encontrarse una crónica desde el punto de vista de la Asamblea de parlamentarios, con amplia recopilación de documentos, en Jaume Sobrequés y otros: *El restabliment de la Generalitat de Catalunya. Diari de sessions de l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya* (1977), Barcelona, 1980; y Jaume Sobrequés-Sebastià Riera: *L'Estatut d'autonomia de Catalunya. Bases documentàis per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 1979*, volumen I. *Introducció*, Edicions 62, Barcelona, 1982.

9. EL CONSENSO NOCTURNO

Entre la copiosa bibliografía existente, en su mayor parte dedicada a análisis de inspiración jurídica del texto constitucional, ha sido utilizado sobre todo lo siguiente.

Una extensa crónica, calificada por el autor como un «ensayo breve, anecdótico e intrascendente, sobre la trama constitucional», del presidente de la Comisión Constitucional del Congreso, miembro de UCD, Emilio Attard: *La Constitución por dentro*, Argos Vergara, Barcelona, 1983.

Un completo informe del punto de vista socialista por el ponente Gregorio Peces Barba Martínez: *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

Las notas telegráficas del ponente de AP Manuel Fraga Iribarne: *En busca del tiempo servido*, Planeta, Barcelona, 1987, cap. 4.

Una reflexión posterior, centrada en el tema autonómico, del ponente comunista Jordi Solé Tura: *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza, Madrid, 1985, caps. II y III.

Algunas opiniones vertidas durante la elaboración del anteproyecto, apreciablemente más sinceras que algunas de las emitidas con posterioridad, de los ponentes G. Peces Barba, J. Solé Tura, M. Rocajunyent y otros autores: *La izquierda y la Constitución*, Taula de canvi, Barcelona, 1978.

Los argumentos de los comunistas para apoyar la Constitución también pueden encontrarse en Santiago Carrillo: *El año de la Constitución*, Grijalbo, Barcelona, 1978.

Los de los nacionalistas vascos para oponerse, en *El PNV ante la Constitución*, Zarauz, 1979.

Las intervenciones parlamentarias de todo el proceso están recogidas en *La Constitución. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1980, 4 tomos.

P.D. Después de redactado este capítulo han aparecido las interesantes obras de Manuel Pastor: *Partidos políticos y Constitución (Un Estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989; y Soledad Gallego-Díaz y Bonifacio de la Cuadra: *Crónica secreta de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1989.

10. ¡EN NOMBRE DEL REY!

Sobre el golpe de Estado del 23-F son imprescindibles los libros del Colectivo Democracia: *Los Ejércitos... más allá del golpe*, Planeta,

Barcelona, junio de 1981, y de Pilar Urbano: *Con la venia... yo indagué el 23-F*, Plaza y Janes, Barcelona, 1982.

Hay algunas informaciones interesantes sobre los precedentes en José Luis Morales y Juan Celada: *La alternativa militar. El golpismo después de Franco*, Revolución, Madrid, julio de 1981. José Oneto: *La noche de Tejero*, Planeta, junio de 1981, es un relato cronológico de los hechos de la jornada del 23-F. Hay, en cambio, algunos errores en la crónica apresurada de Ricardo Cid y otros: *Todos al suelo. La conspiración y el golpe*, Punto Crítico, Madrid, marzo de 1981.

Alfonso Armada: *Al servicio de la Corona*, Planeta, 1983, contiene sólo algunos comentarios con intención autoexculpadora.

11. LOS HIJOS DE AITOR

Entre la numerosa bibliografía sobre el conflicto vasco reciente, pueden destacarse José M. Garmedia: *Historia de ETA*, Haranburu, San Sebastián 1980; Manu Escudero: *Euskadi: dos comunidades*, Haranburu, San Sebastián, 1978, Txiki Benegas: *El principio de la esperanza*, Bruguera, Barcelona, 1984; Ricardo García Damborenea: *La encrucijada vasca*, Argos-Vergara, Barcelona, 1984; Fernando Reinares: *Violencia y política en Euskadi*, Desclee de Brouwer, Bilbao, 1984; Luciano Rincón: *ETA (1974-1984)*, Plaza y Janes, Barcelona, 1985; Xabier Arzalluz: *Entre el Estado y la libertad*, Iparraguirre, Bilbao, 1986.

12. EN CATALÁ, SI US PLAU!

En este capítulo se presentan planteamientos alternativos, apoyados en parte en datos más recientes, a algunos de los juegos elaborados pioneramente por David Laitín y Carlota Solé: *Aplicación de la teoría de los juegos a las actitudes y política lingüística. El caso de inmigrantes y autóctonos en Cataluña*, «Papers», 27, Universidad Autónoma de Barcelona, 1985.

El artículo de Laitín y Solé se basaba en dos encuestas entre inmigrantes realizadas en 1978 y 1983, en la segunda de las cuales

percibe un incremento en el deseo de aprender catalán y en general de «integración». Con respecto a sus análisis, aquí, además de redefinir los jugadores, se introducen algunas modificaciones sustantivas. En el juego entre nacionalistas catalanes e inmigrantes se obtiene una estructura de interacción con unos equilibrios distintos tras anteponer la opción de no aprender catalán a la de aprenderlo en la ordenación de preferencias de los inmigrantes, basándose en el coste que requiere, sobre todo a una persona adulta y relativamente poco instruida, aprender una nueva lengua y apoyándose en algunas declaraciones de los inmigrantes recogidas por los propios Laitín y Solé; no se tiene en cuenta la opción de una administración autonómica únicamente en castellano por poco realista. En el juego entre el Gobierno del Estado y los nacionalistas catalanes se supone que éstos dan prioridad a una administración monolingüe, por lo que se permutan las preferencias primera y segunda, así como la tercera y la cuarta, de la ordenación propuesta en el artículo citado. No se recogen los interesantes juegos entre inmigrantes y entre autóctonos elaborados por Laitín y Solé y se introduce, en cambio, el juego de tres jugadores, que permite una explicación más global de la secuencia del cambio.

Las citas y datos aquí utilizados proceden del *Llibre Blanc de la Direcció general de Política Lingüística*, Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1983; padrón de 1986 y encuesta posterior del Consorci d'Informació i Documentado de Catalunya, resumidos en «La Vanguardia», Barcelona 11 de septiembre de 1989, y ampliamente expuestos por el director del Servicio de Normalización Lingüística de la Generalitat de Cataluña, Miquel Strubell: *Evolució de la Comunitat Lingüística*, en VV. AA.: *El nacionalisme català a l'afí del segle xx*, Edicions 62-La Magrana, Barcelona, 1989; Gabise, S.A.: *Enquesta sobre la llengua a Catalunya*, «Diari de Barcelona», 28 de febrero de 1988.

También se hace referencia a Francesc Candel: *Los otros catalanes veinte años después*, Plaza y Janes, Barcelona, 1986; Enric Oller i Carbó y otros: *La llarga marxa de la normalització lingüística*, «Xarxa», Barcelona, 1989; Miquel Reniu: *L'estat diu que el català no és oficial*, «El Temps», Valencia, 5 de junio de 1989; Josep Ramoneda: *Entrevista con Jordi Pujol sobre política cultural e ideología*, «La Vanguardia», Barcelona, 23 de abril de 1989.

13. LA MINORÍA MAYORITARIA

Todos los datos sobre composición personal de las instituciones están tomados de la prensa diaria, especialmente «El País», edición de Madrid. Los cálculos numéricos son de elaboración propia.

Los sondeos citados fueron publicados por Demoscopia-«El País», 19 de julio de 1987, y Sigma-Dos-«El Mundo», 4-5 de noviembre de 1989.

14. OTAN, DE ENTRADA, NO

Hay una completa recopilación informativa sobre el tema OTAN en España, hasta finales de 1985, en Celestino del Arenal y Francisco Aldecoa (eds.): *España y la OTAN. Textos y documentos*. Tecnos, Madrid, 1986.

Uno de los estudios aludidos es el artículo del Equipo de Sociología Electoral: *El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político*. «Revista de Estudios Políticos», 52, julio-agosto de 1986. A diferencia del análisis aquí presentado, este estudio no usa como referencia los resultados de las elecciones generales de 1986, sino las de 1982, sólo tiene en cuenta los votos recibidos por los partidos que obtuvieron representación electoral y no clasifica los partidos según su posición ante el referéndum sobre la OTAN sino de acuerdo con líneas ideológicas generales. Algunas de sus conclusiones, que en conjunto parecen explicar alrededor de un 60 % de los votos del referéndum, son cómodamente integrables en la hipótesis presentada en el presente libro. Así, concluye que «una composición heterogénea caracteriza tanto a la mayoría favorable como a la minoría adversa a la presencia de España en la NATO». Más concretamente, con respecto al «sí» observa una correlación positiva con el voto al PSOE, pero también que «entre el electorado de los partidos de centro y derecha se observaban intenciones de voto afirmativo», por lo que concluye que «al componente predominantemente socialista del voto afirmativo», se unió un sector relativamente importante del

electorado conservador». Con respecto al «no», «el voto negativo presenta un perfil predominantemente de izquierdas, correspondiendo buena parte del mismo a un electorado socialista que no ha aceptado el cambio de posición del partido al que había votado anteriormente», junto a una «presencia significativa de sectores de centro-derecha» (PNV y CiU), principalmente por «intención de castigo» al Gobierno, y una «importancia cuantitativa del "no" conservador [que] es menor». También con respecto a los sondeos preelectorales observa que «a partir de 1985 (...) los entrevistados empiezan a plantearse ya sus respuestas en términos de decisión de comportamiento inmediato ante un hipotético referéndum y no solamente en términos de opinión».

La misma línea de análisis se encuentra en el artículo más breve de Josep M. Valles et al.: *The Referendum of 12 March 1986 on Spain's Remaining in NATO*, «Electoral Studies», 1986.

15. A LA HUELGA GENERAL

Algunos análisis y estudios, con diferentes puntos de vista, sobre los sindicatos y la negociación social en la transición son los siguientes: Víctor Pérez Díaz: *Clase obrera, orden social y conciencia de clase*, Fundación INI, Madrid, 1980; José Félix Tezanos: *¿Crisis de la conciencia obrera?*, Mezquita, Madrid, 1982; Robert Fishman: *El movimiento obrero en la transición: objetivos políticos y organizativos*, «Revista Española de Investigaciones Sociológicas», 26, abril-junio de 1984; V. Pérez Díaz et al., «Revista de Economía Española», 22, 1985; J. Goldthorpe et al., *idem*, 27, 1987; Ángel Zaragoza (comp.): *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Siglo XXI, Madrid, 1988.

Hay una recopilación documental sobre la huelga del 18-D en Santos Julia (ed.): *La desavenencia. Partido, sindicatos y huelga general*. El País-Aguilar, Madrid, 1989.

Las encuestas citadas de Demoscopia fueron publicadas en «El País» el 16 de octubre y el 16 de diciembre de 1988.

17. EL LABERINTO VASCO

La teoría de las coaliciones, una parte de la teoría de juegos, fue pioneramente aplicada a la política por William H. Riker: *Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven, 1962. Entre las numerosas aplicaciones posteriores, puede destacarse el volumen compilado por Sven Groennings, E.W. Kelley y Michael Leiserson (eds.): *The Study of Coalition Behavior. Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, Holt Rinehart and Wilson, Nueva York, 1970. Para su validez en los gobiernos locales y regionales, hay que consultar la compilación de Colin Mellors y Bert Pijnenburg (eds.): *Political Parties in European Local Government*, Sage, Londres, 1989.

Los estudios más destacables sobre elecciones y partidos en el País Vasco son los de Juan J. Linz *Conflicto en Euskadi*, Espasa-Calpe, Madrid, 1986; Francisco J. Llera: *Postfranquismo y fuerzas políticas en Euskadi Sociología electoral del País Vasco*, Universidad del País Vasco, 1985. Para el objeto de este capítulo, Llera: *Las elecciones autonómicas de 1986 en Euskadi: de la crisis al gobierno de coalición*. «Revista de Estudios Políticos», 56, Madrid, 1987, y una crónica útil en Yolanda Muñoz Castro: *La crisis del PNV: historia de una escisión*, «Cuadernos de Álzate», 6, Madrid-San Sebastián, abril-septiembre de 1987.

La encuesta citada de Demoscopia fue publicada en «El País», 15 de noviembre de 1986.

16, 18 Y 19

Los datos de estos capítulos están tomados de la prensa, especialmente los diarios «El País», Madrid, y «La Vanguardia», Barcelona. En algunas fechas significativas se ha recurrido también a los semanarios «El Independiente», «Tiempo» y «Época».

ÍNDICE DE MATRICES, TABLAS Y FIGURAS

MATRICES

1. Suárez-Continuistas, en la reforma política	68
2. Suárez-Oposición democrática, en la reforma política	79
3. Suárez-Carrillo, en la legalización del PCE	85
4. Suárez-Tarradellas, en el reconocimiento de la Generalidad de Cataluña	108
5. Capitanes generales-Rey, en el golpe de Estado imaginario	149
6. Capitanes generales-Rey, en el contragolpe de Estado real	155
7. Capitanes generales-Ciudadanos, en la pasividad ante el golpe	160
8. Gobierno del Estado-Gobierno Vasco, en la autonomía constitucional	167
9. Gobierno del Estado-ETA, en la reinserción	173
10. Interacción a tres: Gobierno del Estado-Gobierno Vasco-ETA	177
11. Nacionalistas catalanes-Inmigrantes, en la «normalización» lingüística	185
12. Gobierno del Estado-Nacionalistas catalanes, en la autonomía política	191
13. Interacción a tres: Gobierno del Estado-Nacionalistas catalanes-Inmigrantes	195
14. Gobierno-UGT, en la concertación social	241
15. Gobierno-CCOO, en el conflicto social	242
16. Gobierno-UGT, en el conflicto social	245
17. Gobierno-UGT, en una hipotética concertación social	249

TABLAS

1. Ordenaciones de preferencias entre continuidad, reforma y ruptura	22
2. Preferencias de los miembros del Consejo del Reino para presidente del Gobierno.	59
3. Ventajas electorales de UCD.	94
4. Mayoría mínima	96
5. Votos, escaños y desviación electoral	99
6. Desviación electoral	100
7. Lista de siglas	101
8. Votantes en el proceso constituyente en las Cortes	120
9. Preferencias sinceras sobre la Constitución y la forma de gobierno.	121
10. Votación sofisticada sobre la Constitución y la forma de gobierno.	122
11. Intercambio de votos con presión de los «poderes fácticos».	130
12. Intercambio de votos en cuestiones sociales.	132
13. Intercambio de votos en la cuestión escolar.	133
14. Intercambio de votos en la cuestión autonómica	137
15. Capitanes generales de las Regiones militares en febrero de 1981.	148
16. Elecciones, Constitución y Estatuto vasco.	163
17. Elección de cuatro cargos con voto limitado	206
18. Elección de cuatro cargos con voto limitado y cesión de votos.	207
19. Composición de la Mesa del Congreso de los diputados.	210
20. Elección de los miembros del Tribunal Constitucional	213
21. Composición del Tribunal Constitucional.	214
22. Composición del Consejo General del Poder Judicial	219
23. Composición del Consejo de Administración de RTVE	221
24. Mayorías absolutas.	223
25. Grupos de electores según su opinión sobre la OTAN y el presidente González	229

26. Sondeos de opinión ante la OTAN, 1981-1986	232
27. Referéndum sobre la OTAN, España	234
28. Referéndum sobre la OTAN, C.A., de Madrid	235
29. Referéndum sobre la OTAN, Cataluña	236
30. Referéndum sobre la OTAN, País Vasco	236
31. Utilidad de los Gobiernos de coalición	263
32. Composición del Parlamento Vasco	267
33. Distancia ideológica entre los partidos, País Vasco, 1986.	271
34. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento vasco, 1986.	273
35. Coaliciones vencedoras mínimas sin HB, Parlamento vasco, 1986.	274
36. Composición del Parlamento de Navarra, 1983.	278
37. Distancia ideológica entre los partidos, Navarra, 1983-1984.	279
38. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento de Nava- rra, 1983.	279
39. Distancia ideológica entre los partidos, Galicia, 1983.	282
40. Composición del Parlamento de Galicia, legislatura 1985-1989.	283
41. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento de Gali- cia, 1985.	284
42. Coaliciones vencedoras mínimas, Parlamento de Gali- cia, 1987.	287
43. Composición del Ayuntamiento de Madrid, 1987-1989	291
44. Distancia ideológica entre los partidos, Ayuntamiento y C.A. de Madrid, 1987-1989.	291
45. Coaliciones vencedoras mínimas, Ayuntamiento de Ma- drid, 1987-1989.	292
46. Composición de la Asamblea de Madrid, 1987-1989 . . .	296
47. Coaliciones vencedoras mínimas, Asamblea de Madrid, 1987-1989.	297

FIGURAS

1. Utilidad de la participación	38
2. Distribución de frecuencias del umbral de participación	38
3.4. Curvas de decantamiento de la acción colectiva	40
5. Curva de decantamiento de la acción colectiva	46
6. Plan del golpe de Estado del 23-F.	146

ÍNDICE

1. Presentación	13
2. Una transición transitiva	20
3. Sísifo y la bola de nieve.	35
4. Una trampa saducea	50
5. Atado y bien atado.	62
6. Sábado santo y rojo.	82
7. No sé quiénes, pero ganaremos.	91
8. Ja sóc aquí.	103
9. El consenso nocturno.	115
10. ¡En nombre del Rey!.	142
11. Los hijos de Aitor.	162
12. En catalá, si us plau!.	181
13. La minoría mayoritaria	202
14. OTAN, de entrada, no.	225
15. A la huelga general	238
16. La política hace extraños compañeros de cama	251
17. El laberinto vasco	266

18. Los caciques somos gente honrada	281
19. Madrid bien vale una sisa	290
20. Conclusión	303
<i>Confesión de fuentes</i>	308
<i>índice de matrices, tablas y figuras</i>	321

I

Toda decisión colectiva depende del modo de decidir. Esta dependencia produce habitualmente algunas anomalías en las decisiones políticas, que este libro ilustra con una selección de casos de la política española de los años recientes. Bajo rútilos como *Una trampa saducea*, *No sé quiénes pero ganaremos*, *La política hace extraños compañeros de cama*, *Ja sóc aquí*, *El laberinto vasco*, *OTAN, de entrada, no*, o *Madrid bien vale una sisa*, se analizan las negociaciones y los pactos entre continuistas del franquismo, reformistas y rupturistas demócratas en la transición, los canjes de votos entre partidos en el consenso constituyente, las desviaciones electorales que permiten que una minoría de electores designe a una mayoría parlamentaria, el copo de cargos de elección indirecta por una mayoría absoluta, los cambios de coaliciones sin intervención electoral en Ayuntamientos y Comunidades autónomas, el transfuguismo y los repartos de poder no correlativos a la representatividad. Se comprueba en múltiples casos que el resultado de una votación no procede sólo del número de personas que desean una opción más que otra, sino de quienes la aceptan como segunda o tercera preferencia, de la combinación de los temas sometidos a examen y del orden en que se proceden a votar. Asimismo, las decisiones políticas surgen a menudo de interacciones no deseadas entre diversos comportamientos, de las conductas insinceras o estratégicas de los políticos, basadas en promesas y amenazas, y de las cesiones y los intercambios con respecto a sus posiciones preferidas. Instrumentos de análisis como la teoría de juegos y la teoría de las votaciones o herestética permiten dar cuenta de tales paradojas, características de las democracias contemporáneas, que alejan las decisiones políticas de los deseos de los ciudadanos. Basándose en todo ello, el autor sostiene que las mismas precauciones y tendencias a la componenda y al trueque de favores en mutuo beneficio, que produjeron en la España de los setenta una transición contemplada como ejemplar para otros países, han generado exclusiones, mediocridad y falseamiento de las voluntades políticas en la democracia consolidada. En general, la autonomía y los amplios márgenes de maniobra de la clase política en el «modelo español» conducen a refutar la acepción de la democracia como soberanía popular.

Josep M. Colomer es barcelonés y doctor en Ciencias Económicas. Ha sido Visiting Scholar en la Universidad de Chicago y ejerce como profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha publicado varios libros sobre ideologías políticas, y en particular sobre los nacionalismos, así como diversos estudios de historia de pensamiento, sobre Montesquieu, David Hume, Jeremy Bentham, la Ilustración y el liberalismo británicos. Más recientemente se ha orientado hacia la teoría política formal o positiva, como ya mostró su libro *El utilitarismo. Una teoría de la elección racional* (1987).

Argumentos



5446339



9 788433 913395