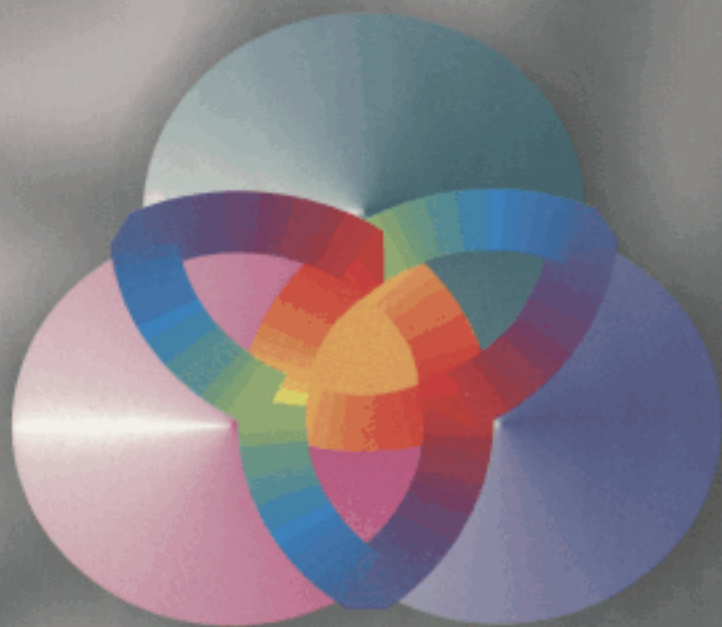


# Ciudadanía en movimiento



Vicente Arredondo Ramírez  
*Coordinador*

Ciudadanía en movimiento

1. Ciudadanía – Aspectos sociales. 2. Derechos humanos.  
3. Estado, El. 4. Participación política. I. Arredondo Ramírez,  
Vicente.

JF 801 C57 2000

1a. Edición, 2000

D.R. © Universidad Iberoamericana, A.C.  
Prol. Paseo de la Reforma 880  
Col. Lomas de Santa Fe  
Deleg. Álvaro Obregón  
01210 México, D.F.

D.R. © Fundación Demos, I.A.P.  
Minnesota No. 6  
Col. Nápoles  
03810 México, D.F.

D.R. © Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P.  
Temistocles No. 33  
Col. Polanco  
11560 México, D.F.

Cuidado de la edición y diseño de portada: Yolanda Guerra Macias  
Revisión: Angélica Tornero S.  
Formación: Emilio Guerra Macias

ISBN 968-859-406-7

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

Impreso en los talleres de Cambio Gráfico Integral, con un tiraje de  
1 000 ejemplares más sobrantes para su reposición.

Presentación .....	5
<i>Carmen Bueno Castellanos</i>	
Introducción:	
¿de dónde viene y a dónde va la sociedad?	
<i>Vicente Arredondo Ramírez</i>	
Comunicación moral y derechos humanos .....	19
<i>Javier Torres Nafarrate</i>	
La paradoja de los derechos humanos y sus tres formas de desarrollo .....	27
<i>Niklas Luhmann</i>	
El proceso histórico de la noción de persona y su aplicación a la ciudadanía. La persona como origen de deberes y derechos .....	39
<i>Mauricio Beuchot Puente</i>	
Historia del concepto de ciudadanía en la Atenas clásica .....	53
<i>Mariateresa Galaz</i>	
La ciudadanía en la experiencia jurídica de Roma .....	83
<i>José de Jesús Ledesma</i>	
La idea de ciudadanía en la revolución de independencia de los Estados Unidos de América .....	99
<i>José Antonio Caballero Juárez</i>	
El concepto de ciudadano a partir de la Revolución Francesa .....	123
<i>Marcia Muñoz de Alba Medrano</i>	

De la protección a la igualdad. El régimen proteccionista mexicano <i>Ma. del Refugio González</i>	151
Sistemas electorales, partidos y ciudadanos en México, 1812-1921 <i>Georgette José Valenzuela</i>	173
Rusia, la Revolución Bolchevique y la Perestroika ..... <i>Manuel Becerra Ramírez</i>	197
Ciudadanía y derechos en China ..... <i>Romer Alejandro Cornejo B.</i>	227
La visión de ciudadanía en la declaración universal de derechos humanos ..... <i>Juan Luis Hernández Avendaño</i>	245
El ciudadano español ..... <i>Yolanda Meyenberg Leycegui</i>	265
La caída del muro de Berlín y la construcción de la ciudadanía multicultural ..... <i>Laura Baca Olamendi</i>	287
Ciudadanía, democracia y globalización ..... <i>Francisco Zapata</i>	303
¿Ciudadanos indígenas? ..... <i>Iván Molina<sup>†</sup></i>	317

# El ciudadano español\*

Yolanda Meyenberg Leycegui\*\*

## Introducción

**E**n 1998 se cumplen 20 años del estreno del marco legal que dio cuerpo al cambio democrático en España. Los acuerdos que contiene la Constitución fueron producto de un sólido proceso de negociación entre los grupos reformistas que se planteaban la necesidad de una apertura que permitiera una participación política de la sociedad, sin alterar los límites de control establecidos por el régimen y por los diversos grupos dentro de la oposición, que comenzaban a manifestarse de manera autónoma en defensa de sus intereses. Un proceso en el que se idearon nuevas instituciones que sustentarían, después, prácticas políticas y formas de ejercicio de autoridad diferentes.

La importancia de la Constitución de 1978, no sólo radica en su capacidad para definir las normas de una convivencia política pacífica, sino también en que es por medio de ella que se sientan las bases para una nueva definición política de los españoles, la de ciudadanos.

Si bien en la idea de democracia y en su arribo a la sociedad española a la manera de un nuevo régimen, existen rituales, símbolos y

\* Agradezco los comentarios de Fernando Vizcalno.

\*\* La autora es doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de México e investigadora titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es especialista en historia política de España, tema sobre el cual ha publicado artículos en la Revista Mexicana de Sociología, en Foro Internacional y en Nexos.

hechos que permiten una demarcación clara de su inicio, no sucede lo mismo con la construcción de una ciudadanía entendida como un conjunto de representaciones políticas en la que además de su *status* legal definido por un juego de derechos y responsabilidades se manifieste como una identidad cultural que se expresa en la membresía de los individuos en una comunidad política.

La participación de la sociedad en su devenir democrático no puede calificarse como homogénea, en la construcción de la aspiración democrática intervinieron un sinnúmero de demandas, cuya índole y dispersión sólo hizo posible agregarlas por medio del establecimiento de procedimientos claros para la libre manifestación de las preferencias políticas y de la conformación de un sistema de derechos y obligaciones dirigido a apoyar a una de las premisas indispensables para la democracia, la de la igualdad.

## I. Antecedentes

La sociedad se expresó por medio de una serie de reclamos que en el transcurso del gobierno de Francisco Franco, en especial en los últimos años, se hicieron en nombre de la democracia o se asociaron a ella. A partir de la década de los setenta se notó una presencia activa de numerosos grupos que compartían la expectativa de un cambio democrático; no obstante, en ésta se trasponían principios de muy diversa índole y se confundía el proyecto de transformación política con la concesión de demandas muy específicas.

La idea de democracia que se manejaba en ese momento giraba básicamente en torno a tres grandes problemas: 1. el reconocimiento de derechos y libertades civiles sustraídos a los españoles durante la dictadura, como punto de partida para la creación de las señas de identidad democráticas; 2. la incorporación de España a la forma de vida y a los patrones políticos del resto de Europa occidental, y 3. el planteamiento de reivindicaciones concretas que se asociaban con la instauración de la democracia:

1. La búsqueda de nuevas señas de identidad democrática llevó a los españoles a repensar su historia política y a plantearse alternativas a la concepción de la España dividida. Sin embargo, problemas que habían dado lugar a la Guerra Civil y que, en cierta medida,

habían permanecido congelados volvieron a ser punto de partida para la discusión.

El valor que la sociedad consideró fundamental para la democracia fue la paz. En él se hallaban contenidos el temor a que se repitiesen las experiencias de la Segunda República y de la guerra, y se manifestaba un desecho de reconciliación.<sup>1</sup> En este mismo sentido, la definición de un nuevo proyecto moral para la sociedad se contrapuso al empobrecimiento del horizonte cultural y a la manipulación de la historia y de la política, impuestos durante la dictadura.

En el terreno de las normas y de las libertades, las discusiones abarcaron diferentes problemas, que irían desde la construcción de derechos y obligaciones básicas hasta la organización de formas concretas de representación. Los temas que se manejaron fueron: el respeto a las garantías individuales y de asociación política; el voto como vía de legitimidad democrática asentada en un gobierno de elección popular; la legalización de todos los partidos políticos, y la redacción de una nueva Constitución.

2. Una de las cuestiones que sirvió de hilo conductor en la definición de la democracia en España fue su incorporación a la modernidad europea. La creación de símbolos que le ayudaran a acercarse a Europa occidental. Ser modernos en contraposición a ser tradicionales y ser ciudadanos o miembros de la comunidad occidental en lugar de extranjeros o marginales a ella, fue una de las preocupaciones que compartía la mayoría de los grupos en lucha por el cambio (Pérez Díaz, 1987: p. 19).

A lo largo de la dictadura la idea de Europa adoptó diferentes significados, tanto en el discurso oficial, como para el conjunto de la sociedad. Durante los primeros años del franquismo, el fuerte acento puesto en la idea de España como nación autosuficiente provocó su aislamiento del resto del Continente. La apertura económica promovida en la década de los cincuenta propició una noción distinta de su lugar en el ámbito internacional, sin embargo, en nivel políti-

<sup>1</sup> En ese momento vuelve a la discusión la vieja polémica de la España republicana y la España nacionalista y se plantea la necesidad de abandonar la referencia a ciertos grupos como antiespañoles y a otros como antidemocráticos, a la idea de victoria de unos por encima de otros. Una de las demandas más fuertes de la sociedad fue la lucha pacífica de una oposición responsable.

co la vigencia de la dictadura excluyó al país del desarrollo institucional y de la consolidación democrática que se dio en Europa occidental.

En la década de los sesenta la sociedad española aspiraba a homologar sus patrones de participación y representación política con los del resto de Europa, salir del atraso y lograr la modernidad.<sup>2</sup> El europeísmo se convirtió en una especie de mito en el que, el reconocimiento de los países democráticos y la posibilidad de participación en la Comunidad Económica Europea eran vistos como una alternativa que daría solución a la crisis económica y política por la que atravesaba el país.<sup>3</sup>

3. En el tiempo en el que se abrió a los españoles la posibilidad de manifestar sus aspiraciones democráticas se observó un retorno de la sociedad civil a la arena política, expresado en la construcción de espacios independientes de participación y en el surgimiento de movimientos sociales con intenciones renovadoras y la presencia activa de otros ya existentes.

Los movimientos con más larga tradición de lucha fueron: el obrero, el universitario y el terrorista, en ellos no había una propuesta democrática para el cambio político en España, sin embargo su experiencia de organización en la clandestinidad y su capacidad de presión en la dictadura les otorgaron un lugar importante en los inicios del proceso de liberalización.

En la participación del movimiento obrero había un dejo de nostalgia republicana, su asociación con el gobierno derrotado en la guerra, la adopción de una ideología marxista, y la organización y el control de varias de las acciones contestatarias a través de Comisio-

<sup>2</sup> Europa era vista como el lugar donde se había desarrollado el marco institucional correcto, dentro del cual España sería capaz de resolver algunos de sus viejos problemas y de encarar otros nuevos (Pérez Díaz, 1987: 1).

<sup>3</sup> Uno de los aspectos de especial significado durante la fase de la transición que también ha sufrido importantes modificaciones en la actualidad es la pertenencia a Europa, ya que mientras que la definición de la ciudadanía dentro de la Unión Europea se depura para afinar las garantías, los derechos y las obligaciones de un status ciudadano supranacional, los españoles han ido adoptando una actitud menos entusiasta ante el tema, por ejemplo, en la idea de que pertenecer a la Unión Europea es benéfica o perjudicial, 41 por ciento de los españoles en 1985 pensaban que era benéfica y 30 por ciento que era perjudicial y en una consideración negativa con respecto a que las decisiones que se tomen en Bruselas afecten la vida de los españoles (40 por ciento).

nes Obreras del sindicato asociado al del Partido Comunista fueron los factores que crearon la ilusión de que la clase obrera sería el principal agente del cambio.

En las peticiones del estudiantado español se observaba una mezcla de cuestiones directamente relacionadas con la estructura universitaria y los controles ejercidos sobre la Universidad, la solidaridad y apoyo al movimiento obrero, y la defensa de una alternativa democrática identificada con las posturas de los partidos de izquierda.<sup>4</sup>

La aparición de movimientos terroristas en la década de los sesenta fue un hecho que transformó la tradicional manera de enfrentamiento al régimen. El surgimiento del terrorismo se asoció con reclamos de autonomía regional, aunque la persecución de los terroristas y la ejecución de algunos de sus dirigentes aunó a la demanda autonómica inicial las de amnistía, de defensa de los derechos humanos de los presos políticos, de fin a la represión y de supresión de las leyes antiterroristas.

En la última fase del franquismo, a estas tres formas habituales de contestación se aunaron las manifestaciones en las calles de una serie de organizaciones formales e informales de la sociedad. Las primeras, constituidas en grupos profesionales e intelectuales cuya aspiración democrática era la apertura de los canales de participación política que les permitiera ubicar su lugar en la definición del nuevo proyecto democrático; las segundas, formadas a partir de organizaciones vecinales y de barrio, articulaban sus demandas a partir de una evaluación de la eficacia en la provisión de servicios, del deterioro en los niveles de vida y en el desgaste de las instituciones.

Las organizaciones vecinales y de barrio, encabezadas por la disidencia política y eclesiástica, tuvieron un papel muy activo en los dos años previos a la Reforma Política y se convirtieron en seria amenaza para la estabilidad de la dictadura, no obstante, una vez iniciadas las negociaciones que marcarían el principio de la transición se mostraron incapaces de transformar demandas tan concretas en un proyecto de democracia para toda la sociedad. Esta fue la ra-

<sup>4</sup> Me referiré con más detenimiento a ambos movimientos en otro apartado de este capítulo.

zón por la que cedieron el lugar que habían ganado en la calle a los partidos, en la esperanza de que la representación partidista resolvería no sólo los problemas inmediatos sino todos los males políticos que se venían arrastrando en España desde mucho tiempo atrás.

### III. Los límites de la ciudadanía en la democracia

La apuesta de todos estos grupos en favor de la democracia obedeció a varias razones: a) a la idea de que las instituciones democráticas les ofrecían un horizonte de largo tiempo para presentar sus demandas y manifestar sus intereses; b) a la intuición de que el poder se trasladaría de un grupo de personas a un cuerpo de reglas y que éstas se aplicarían a todos; c) a la confianza de que, al fijarse un marco institucional éste permitiría una participación abierta.

El acontecimiento con el que se inicia la transición fue la Reforma Política, proyecto dirigido por el presidente Adolfo Suárez, cuyo objetivo principal fue la organización del primer proceso electoral después de los cuarenta años de la dictadura.

El cumplimiento de este objetivo implicaba asumir un compromiso con la democracia a través de la aceptación y la institución de los procedimientos que la distinguen de otras formas de régimen: el voto secreto; el sufragio universal de los adultos; el diseño de un sistema electoral; la atribución de un carácter legal a los partidos; la realización de elecciones en forma periódica; la competencia libre de los partidos; la definición de un sistema de representación y el reconocimiento de la sociedad como ciudadanía; y el derecho de la ciudadanía a estar informada sobre la gestión del Poder Ejecutivo.

Algunos de estos compromisos se cubrieron durante el proceso de la Reforma Política, básicamente aquellos concernientes al reconocimiento de la pluralidad de intereses e ideologías existentes en la sociedad española, que fueron incorporados a la arena política por la vía electoral. Otros tendrían que esperar a la definición de un pacto de consenso social básico establecido en una nueva Constitución.

Durante esta fase de la transición su concluyeron las definiciones de lo que Marshall denominó, en un ensayo ya clásico, el elemento civil y el elemento político de la ciudadanía. El primero considerado

como el diseño de un catálogo de derechos que garantizaran la libertad de los individuos: de palabra, de pensamiento y de creencia; y sus derechos: a la propiedad privada, a la elaboración de contratos y a la justicia. El segundo considerado como el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como un elector de los miembros que constituyen a ese cuerpo (Marshall, 1966: p. 78).

El último semestre de 1976 y el primero de 1977 serían imprescindibles para el avance de la democracia, ya que en ese tiempo se aplicaron medidas encaminadas a reconocer la necesidad de un cambio político profundo. De la disposición a desmantelar las instituciones que daban sustento a la dictadura, a reconciliar a la sociedad española y a asumir que las diferencias existentes eran parte de la dinámica del tránsito y sólo podrían resolverse a través de la consolidación de un *status* que les otorgara igualdad de condiciones: el de ciudadanos.<sup>5</sup>

El 15 de noviembre de 1976 el proyecto de Reforma se sometió a referéndum con un 77.4 por ciento de afluencia a las urnas; y el 94.2 por ciento del voto a favor.<sup>6</sup>

De septiembre de 1976 a enero de 1977 se intentó dar solución a una de las cuestiones más sensibles y arraigadas de la política española, el reconocimiento de las autonomías en Cataluña y el País Vasco. Asumiendo éste como un problema pendiente, después del triunfo de los nacionalistas en la Guerra Civil, se establecieron una serie de negociaciones con las regiones "históricas" encaminadas a abrir canales de solución a los problemas autonómicos y a frenar la violencia en el País Vasco. Asimismo, en su programa de gobierno, Adolfo Suárez habló de la "diversidad de pueblos integrados en la unidad indisoluble de España" y se comprometió "a crear los instrumentos de decisión y representación que propicien una mayor autonomía

<sup>5</sup> El régimen franquista no se plantea la idea de ciudadanía, sus ideólogos mantienen una concepción orgánica de la sociedad a través de una representación en la familia, el trabajo o la estructura vecinal. Las raíces de la integración se encuentran en la doctrina social de la Iglesia y en el corporativismo fascista por oposición a las concepciones liberales del ciudadano.

<sup>6</sup> El País, Diciembre 10 y 20, 1976.

de gestión de sus propios intereses y el desarrollo de los valores peculiares de cada región (Suárez, 1976)".

En el terreno de la organización y la participación política se observó un desmantelamiento de los cuerpos a través de los cuales la dictadura integraba a la sociedad y una disposición a incorporar las alternativas de institucionalización sugeridas por la sociedad.

En los meses de marzo y abril de 1977 se desarticulaban los dos grandes pilares simbólicos del franquismo: el Movimiento, que integraba en un partido orgánico a las fuerzas nacionalistas. El Sindicato, la institución corporativa de organización de los trabajadores, también desapareció al aprobarse en las Cortes la Ley de Asociación Sindical en la que se restablecía la libertad de asociación y se daba cabida legal a sindicatos de toda índole.<sup>7</sup>

En julio de 1976 el gobierno había otorgado ya una amnistía parcial que facilitó la liberación de 400 presos políticos.

La normatividad electoral se desarrolló en dos periodos: en el primero se elaboraron la Ley de Asociación Política y el Decreto de Ley de abril de 1977, que reconocía la existencia de los partidos y con las modificaciones posteriores que les otorgó carácter legal;<sup>8</sup> en el segundo la Ley de Partidos Políticos de diciembre de 1978 que definió los aspectos operativos para la participación y la representación política: la administración electoral, la precisión de límites territoriales para los órganos electorales; el establecimiento de los cuerpos que deben sancionar el proceso electoral, los mecanismos para la elección de diputados y senadores, y los lineamientos que rigen el desarrollo de las campañas electorales.<sup>9</sup>

La Constitución de 1978 recogió la aspiración que asociaba democracia con reconciliación nacional. El carácter social y democrático de un Estado de Derecho permitió el establecimiento de una

forma de legitimación inclusiva a la vez que imparcial.<sup>10</sup> La concertación previa a la redacción del nuevo pacto social básico permitió, además, la propuesta de un orden político susceptible de ser acatado por todos los españoles.

Ella "garantiza el principio de la legalidad, la jerarquía normativa la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (*Constitución Española*, artículo 9)".

En el ámbito de la representación, el texto, en su Título tercero, define a las Cortes como los órganos de representación popular, y en el artículo 66 se establece que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Las Cortes Generales tienen, además, una función de control del ejercicio gubernamental y al ejercer la potestad legislativa del Estado sirven de canal de transmisión de los intereses de la sociedad.<sup>11</sup>

El entramado de transformaciones expuestas permite explicar la forma específica en que la ciudadanía española fue considerada constitucionalmente.

En el nivel formal, la Constitución de 1978 atribuye a todos los ciudadanos españoles la capacidad de elección de sus representantes y otorga garantías a su participación al establecer las líneas de conducta social y política normativamente válidas. El artículo 23 estipula que: "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". "Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes (*Constitución...*, artículo 23)".

Uno de los aspectos interesantes del nuevo pacto fue la intención de incluir al ciudadano en ámbitos que exceden la formalidad básica

<sup>7</sup> Algunos de los puntos que se presentan aquí ya habían sido trabajados en el artículo "México y España, análisis comparado de la Reforma Política", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 120, abril-junio 1985.

<sup>8</sup> Dejando como excepción del Partido Comunista que sería reconocido legalmente hasta el mes de abril.

<sup>9</sup> Para un análisis más profundo de los contenidos de la legislación electoral española véase el libro de Jorge de Esteban y Luis López Guerra *Los Partidos Políticos en la España Actual* (De Esteban, 1982, capítulo III).

<sup>10</sup> En el debate previo a la redacción final del texto constitucional los representantes de los partidos políticos se adhirieron a una serie de procedimientos en los que existió una disposición a no ceder en los puntos definitivos de la negociación, pero a escuchar la opinión y permitir la inclusión de las demandas de las otras fuerzas intervinientes.

<sup>11</sup> Las Cortes aprueban los presupuestos del gobierno, controlan sus acciones y tienen competencias en el ámbito gubernamental (artículo 66).



e incorporarlo en la definición de las instituciones que sirven como instrumento para el ejercicio del gobierno. Esto se encuentra contenido en los artículos 92 y 105 constitucionales.

En el 92 se establecen los mecanismos de sanción de las decisiones políticas y se asientan los espacios de participación en la materia, en concreto, en el artículo se indica que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

El artículo 105 se define la forma de consulta a los ciudadanos en la elaboración de los procesos administrativos que les atañen.<sup>12</sup>

La Reforma Política y el proceso constitucional resultaron en un desmantelamiento de la estructura de representación de la dictadura. Esto dio lugar a una doble transformación de los canales representativos: por un lado, tanto los resultados de la reforma política, como la manera en que se llevó a cabo la discusión de los contenidos de la Constitución privilegiaron a los recién reconocidos partidos políticos como los actores del proceso.

En la síntesis de estos dos procesos históricos radica el meollo del cambio político en España, ya que inauguraron un vínculo legal entre la sociedad y el Estado; promovieron un sistema equitativo de valores políticos, y desplegaron una forma consensada para la definición de los derechos y las obligaciones.

En este contexto, el elemento civil de la ciudadanía partía del supuesto de que las alianzas y los compromisos no resultaban del recurso a las prerrogativas o al poder discrecional de una persona, sino de una definición homogénea de las normas de interacción en el espacio público y el elemento político partía de la autorización a los partidos para ejercer la política en nombre de los españoles, del reconocimiento de las instituciones de representación y de aceptación de las elecciones como el canal legitimado para la participación política.

El énfasis puesto en la construcción de una democracia liberal y en los procedimientos de la elección de los representantes inhibieron

el fortalecimiento del elemento social de la ciudadanía, aquel que alude un amplio rango de garantías que van desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad para todos, hasta el derecho a compartir por completo la herencia social y la vida de un ciudadano civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad (Marshall, 1966: p. 78).

Al redefinirse constitucionalmente los espacios de representación de la sociedad civil, los individuos que habían logrado colectivamente una presencia política en la última fase de la dictadura cedieron su actuación directa al funcionamiento de nuevas instituciones, en especial a los órganos parlamentarios, asumiendo el papel que les asignaba la democracia liberal y limitando su participación al ámbito electoral.<sup>13</sup> Esta delimitación resultó en el deterioro de la imagen de la democracia, ya que dejaba pendientes muchos de los problemas prácticos que se pensó se resolverían con su arribo.

A los límites impuestos formalmente a la participación ciudadana se aunaban las evidencias de la incapacidad del régimen para integrar en un proyecto de gobierno las expectativas y las demandas de los grupos de interés más representativos de la sociedad. Estos hechos disminuyeron el potencial legitimatorio y mostraron el carácter precario de la recién instaurada estructura institucional. Así, la ciudadanía tuvo que enfrentar, por un lado, los obstáculos que se presentaron a Adolfo Suárez durante su segunda gestión de gobierno y, por el otro, la frustración y el desencanto de las promesas que la democracia incumplía.

### III. La ciudadanía desencantada

En su gestión posconstitucional, Adolfo Suárez se encontró una serie de problemas políticos que ponían en duda los acuerdos alcanzados para la definición del espacio público. Dos grupos en particular se encontrarían al frente de un proceso cuyo objetivo era la desestabilización del recién inaugurado orden político: los poderes fran-

<sup>12</sup> El artículo dice: "La Ley regulará: la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten".

<sup>13</sup> Cabe recordar que durante la fase de la constitución de lo que aquí se ha llamado la aspiración democrática se llevó a cabo una acción conjunta entre los partidos y aquellos grupos que ejercieron una fuerte presión en contra de la dictadura y que fueron éstos últimos los que abrieron el camino hacia nuevas formas de representación (sindical, estudiantil, vecinal, etcétera).

quistas, en especial la milicia y las organizaciones terroristas. A la acción de estos grupos se sumarían otros elementos que crearían un ambiente de incertidumbre: los conflictos en el interior de su partido la Unión de Centro Democrático (UCD); los tropiezos en las negociaciones autonómicas; la crisis económica; el deterioro de su liderazgo; y las críticas y presiones de la oposición.

Inmersa en una realidad política en la que las amenazas de golpe de estado, el avance de los atentados terroristas y la incompetencia gubernamental se convertían en hechos cotidianos, la ciudadanía comenzaba a dudar de los primeros alcances del proceso de democratización.

La insatisfacción ciudadana con respecto a los primeros resultados de la democracia se conoció en España como la etapa del desencanto, en la que además de los problemas antes señalados se observan dos fenómenos asociados directamente con las expectativas de la ciudadanía y la permanencia de algunos de los rasgos de la cultura política autoritaria.

El primero resulta de la disparidad entre los tiempos en que los cambios políticos se hacen manifiestos a la sociedad y los tiempos en que la sociedad se manifiesta capaz de modificar sus valores, sus usos y sus costumbres con respecto a la política.

El segundo es producto de la construcción de los nuevos patrones de identidad política. Si se toma como válida la afirmación de que existe una serie de percepciones que sustentan la identidad política de los individuos y los colectivos, cabría suponer entonces que la empatía entre éstas y las que sostienen los representantes del proyecto dominante crea un campo de legitimidad y una tendencia a la participación política dentro de los límites establecidos institucionalmente. En la sociedad española, las percepciones con respecto a la transición, producto de las múltiples aspiraciones a las que se aludió en la primera parte de este ensayo, resultaban ambiciosas en relación con lo que la democracia podía ofrecer en ese momento.

En el desencanto de los españoles con respecto a los alcances de su nueva personalidad ciudadana convergen orientaciones de diversa índole, articulándose para conformar una cultura política que se

mueve entre el autoritarismo y la democracia. Si bien es cierto que, aún en los acontecimientos más difíciles de la transición, el valor político que nunca dejó de ser fundamental fue el de la democracia, las tensiones entre aspiraciones, percepciones y realidades parecían inhibir dos de los aspectos propios de la definición de una cultura democrática: el interés y la confianza en la política.

En España no hubo, después del triunfo de los nacionalistas en la Guerra Civil de 1936, un fuerte interés por la política y tal vez sólo durante el periodo de la transición se observó un ligero cambio en esta tendencia, como se muestra en este cuadro:

### **Evolución del interés político**

*(porcentajes de muestras nacionales)*

	1971	1973	1976	1979	1980
Por ciento con mucho interés	5	3	11	8	8
Por ciento sin ningún interés	51	62	35	36	43

Fuente: (López Pintor Rafael, 1981: p. 29).

De los elementos que constituían el inventario de la transición: libertad participación y bienestar, tal vez el primero sea en el único en el que existe una certeza de cambio. Los límites impuestos a la participación son considerados por los ciudadanos como una falla en el proceso, y lo que se percibe en esa etapa es que la democracia no aporta un cambio sustancial a la vida. Si a esto se le aúna: 1) la tradición de apoliticismo fomentada por la dictadura (Vázquez, 1978), y 2) el vertiginoso giro en la estrategia y en el discurso de los partidos, lo que prolifera en conjunto es un sentimiento de desánimo y desconcierto que poco a poco se transforma en desconfianza.

Pese a que en 1979 existía un consenso en torno a la idea de que en España había una verdadera democracia y libertad política (46 por ciento) y de que 73 por ciento de los españoles pensaba que era mejor que las decisiones políticas las tomara un grupo de personas elegidas por todos los ciudadanos, esta certeza no se traducían en un

sentimiento de eficiencia, 48 por ciento se mostraban poco optimistas al decir que con la democracia que se tenía en ese momento los problemas quedarían igual (27 por ciento) o irían peor (21 por ciento).<sup>14</sup>

Otra de las consecuencias del proceso de socialización y del despliegue de una cultura política autoritaria fue el desarrollo de la desconfianza hacia los partidos a quienes los representantes de la dictadura imputaron la responsabilidad de la Guerra Civil, otorgando a sus actividades un carácter ilegal y articulando a la sociedad en un Movimiento corporativo cuyo eje era la Falange.

La esperanza en que los partidos actuaran como protagonistas del cambio hizo que este sentimiento se modificara durante la fase previa a la transición y durante la misma. Sin embargo, esta confianza se centraba en el perfil que los partidos mostraban en esa etapa. La izquierda en la clandestinidad hablaba de un estrecho vínculo entre la élite partidista y la sociedad como condición indispensable de la lucha en contra de la dictadura, en el caso del Partido Comunista se planteaba un cambio de fondo con base una ideología marxista y en un proceso de transformación gradual de las estructuras sociales que diera como resultado un régimen socialista; en el caso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se definía a la democracia a partir de una mezcla de táctica reformista e ideología revolucionaria con la que se pretendía ir ganando "parcelas de libertad".

Las negociaciones para la Reforma y la redacción de la Constitución produjeron no sólo una importante moderación en el discurso de los partidos, sino el abandono de estas propuestas que habían servido como base de articulación de su militancia. La actitud de los partidos durante la etapa del consenso y su incapacidad posterior para plantear políticas concretas para matizar la crisis económica y para integrar las demandas de la sociedad en un proyecto alternativo, crearon dentro de sus seguidores, en particular, y de la ciudadanía, en general, una idea de que, dada su ineficiencia, los partidos se habían sujetado al convencionalismo traicionando sus ideales.

En una serie de tiempo presentada por López Pintor a partir de encuestas realizadas de 1971 a 1976 se observa la actitud de los españoles hacia los partidos:<sup>15</sup>

### Evolución de la aceptación de los partidos políticos

1971

(Encuesta nacional)

Porcentaje que piensa que la existencia de los partidos políticos sería beneficiosa	12
Ni beneficiosa ni perjudicial	9
Perjudicial	23
NS/NC	56

1973

(Encuesta nacional)

Porcentaje que está de acuerdo: con la libertad de partidos políticos	37
En contra	34
NS/NC	29
NS/NC	56

Abril 1975

(Encuesta nacional)

Porcentaje que cree que los partidos políticos: deberían de estar permitidos en España	56
No deberían de estar permitidos	22
NS/NC	22
NS/NC	56

<sup>14</sup> *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 7, julio-septiembre 1979, "Barómetro", septiembre 1979.

<sup>15</sup> Los cuadros se reproducen de la misma manera en la que están en el artículo "El estado de la opinión pública en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, enero-marzo 1981, pp. 34-35.

## Evolución de la aceptación de los partidos políticos continuación

Enero 1976  
(Encuesta nacional)

Porcentaje que cree que los partidos políticos: deberían de existir en España	41
No deberían existir	25
NS/NC	35
NS/NC	56

Mayo 1976  
(Encuesta en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla)

Porcentaje que cree que los partidos políticos: deberían de existir en España	67
No deberían existir	3
NS/NC	30
NS/NC	56

El desencanto de la sociedad española se resolvería mediante una síntesis de acontecimientos que permitirían recuperar la esperanza en el proceso de democratización y apelar a un elemento de integración en consonancia con la lógica de procedimientos pactada por los partidos, pero que a su vez se vinculaba con la demanda de un liderazgo fuerte y carismático que le era común al imaginario político de los españoles.

### IV. Del desencanto al pragmatismo, una ciudadanía sin mitos

El triunfo del Partido Socialista Obrero Español en 1982 marcó el inicio de un nuevo momento para la democracia en muchos senti-

dos. A partir de este hecho las formas de representación, las expectativas de participación y las percepciones de la ciudadanía con respecto a su lugar en el proceso se modificarían.

En términos electorales, el gobierno socialista de 1982-1986 fue un éxito. En las elecciones generales de junio de 1986 el PSOE perdió 1.2 millones de votos con respecto al total captado en 1982, pero mantuvo su mayoría absoluta en las Cortes, algo que la mayoría de los partidos socialistas europeos no ha podido lograr.

Los socialistas iniciaron su primera fase en el poder aprovechando el desgaste y a la vez los avances de sus antecesores. El desencanto fue sustituido por la imagen de cambio, de renovación moral de la sociedad, de la sensación sembrada en la ciudadanía de que esta vez las cosas iban a estar bien hechas.

Su proyecto pretendía una incorporación de la sociedad civil en a la política, frases como las siguientes lo confirman: "No se trata de que el PSOE gobierne, sino de gobernar a 38 millones de españoles. "Hay que recuperar la moral y el gusto por el trabajo bien hecho para poder competir con las principales naciones del mundo".<sup>16</sup>

El triunfo electoral y los primeros años del gobierno socialista se apoyaron en una estrategia similar a la utilizada inicialmente por UCD: una propuesta de cambio fundamentada en la renovación moral de la sociedad, cuyo agente y líder, el PSOE, emprendería una misión largamente postergada en la historia de España, la consolidación de la democracia a partir del fomento de la presencia de la sociedad civil en el proyecto de gobierno.

Su sello personal se marcó, en esta primera etapa, por una política trazada desde la ejecutiva del partido en provecho del fuerte carisma de Felipe González, cuya imagen pública se forjaba a partir del triunfo a su propuesta para la reforma interna de su partido y de una percepción de la sociedad de que el líder socialista sabía por dónde iban las cosas.

A medida que avanzaba la campaña socialista para las elecciones de 1982, González se convertía en su principal interlocutor, el ma-

<sup>16</sup> "Simplemente Felipe". *Cambio* 16, Núm. 569, octubre 25, 1982.

nejo de su imagen en prensa logró que en ocasiones la sociedad le atribuyera un carácter mesiánico.<sup>17</sup>

Su discurso reafirmaba el peso que los socialistas atribuían en su gobierno a la solicitud de renovación moral que la sociedad española venía demandando desde la fase de la aspiración de la democracia. En una entrevista efectuada en noviembre de 1982, declaraba:

“Para que este país funcione hay que dar ejemplo. Y hay que dar ejemplo desde el poder. Terminar con el enchufismo, con las triquiñuelas, con el pluriempleo en la Administración. Y quienes tienen que dar ejemplo son los que tienen más responsabilidad, los que ostentan el poder, comenzando con el propio Consejo de Ministros”.<sup>18</sup>

La conjunción de una cómoda mayoría de votos y de la incuestionable aceptación de su líder permitió al PSOE plantear una redefinición del diseño político de la transición en el que se modificó sustancialmente el sistema de pluralismo parlamentario, y el retorno de los socialistas al poder significó una redefinición del diseño político de la transición, al modificarse sustancialmente el sistema de pluralismo parlamentario, por otro de preponderancia del partido en el gobierno.<sup>19</sup>

El término de la política de consenso, que privilegió el trabajo en la Cámara y la participación de las principales fuerzas políticas a partir de una política de pactos, trajo consigo una transformación de la estrategia de toma de decisión, cuya responsabilidad recaería casi exclusivamente en el Partido Socialista Obrero Español.

<sup>17</sup> Es común encontrar en la prensa de esa época referencias como la que sigue: “Se siente, se siente. Felipe presidente. Los gritos de aclamación inundan estadios y plazas de toros en España, proclamando el casi seguro triunfo de Felipe González. El se limita a proclamar la buena nueva del cambio: la necesidad de producir, el orgullo del trabajo bien hecho, la necesidad de crear todavía en la utopía, la urgencia de la lucha contra la corrupción, el mensaje de un país cada día más justo, más libre y más solidario” *Ibidem*.

<sup>18</sup> En la entrevista también se hablaba de que el presidente tendría una “línea caliente” de funcionarios que atenderá las protestas, las quejas, los proyectos y las ilusiones. En cuarenta y ocho horas todo ciudadano con problemas de ineficiencia por parte de la Administración, tendrá una respuesta inmediata a su problema, a su queja, a su reclamación. Paralelamente se dictarán medidas que signifiquen un ahorro general en la mayoría de los Ministerios y en todo lo que signifiquen signos exteriores de riqueza. Véase “Bienvenido, señor presidente”, *Cambio* 16, noviembre 1, 1982.

<sup>19</sup> Hablo de retorno de los socialistas al poder pensando en que su triunfo en las elecciones de 1931 les llevaron a la conducción del gobierno de la Segunda República.

Las circunstancias económicas y los ritmos de la política real hicieron al PSOE tomar distancia a partir de 1986 de sus intenciones iniciales y derivado en una evaluación negativa de la sociedad civil hacia su gestión. Los socialistas fueron abandonando su énfasis en el discurso moral, para reemplazarlo por uno eficiente en una idea que asociaba cada vez menos a la democracia con la presencia de la sociedad en el gobierno y se iba traduciendo en gestión administrativa y toma de decisiones. De manera paralela su ejercicio en el gobierno se vio afectado por una serie de escándalos por corrupción que produjeron severos cuestionamientos sobre la integridad y honradez del partido con una oferta en ese sentido.

La tensión permanente entre expectativas y resultados también ha modificado la autoimagen de la ciudadanía respecto de su papel en la democracia. El tiempo le ha permitido acotar sus ambiciones, aprender a utilizar los espacios designados para delegar su potestad en los cuerpos de representación y mostrar más tolerancia con respecto a los alcances de la forma particular del modelo español sin que esto signifique su maduración en el ideal ciudadano ni el total desarraigo de los rasgos de la cultura autoritaria.

Uno de los aspectos de especial significado durante la fase de la transición que también ha sufrido importantes modificaciones en la actualidad es la pertenencia a Europa, ya que mientras que la definición de la ciudadanía dentro de la Unión Europea se depura para afinar las garantías, los derechos y las obligaciones de un *status* ciudadano supranacional, los españoles han ido adoptando una actitud menos entusiasta ante el tema, por ejemplo, en la idea de que pertenecer a la Unión Europea es benéfica o perjudicial, 41 por ciento de los españoles en 1995 pensaban que era benéfica y 30 por ciento que era perjudicial y en una consideración negativa con respecto a que las decisiones que se tomen en Bruselas afecten la vida de los españoles (40 por ciento).

## V. Conclusión

Durante el prolongado periodo de gestión socialista, la ciudadanía abandonó el sueño de la amplia participación pública y lo sustituyó, en unas ocasiones por la apatía y en otras por el uso eficiente de los

instrumentos a su alcance: el voto (de apoyo y de castigo), los referenda y la manifestación de su opinión a través de los sondeos.

En relación con éstos últimos, los cambios y las permanencias en las respuestas permiten observar los rasgos de una nueva cultura política que se perfila cada vez más hacia la desmitificación del ideal de ciudadanía y tiende hacia una visión más pragmática de sus capacidades de incidencia, pero que conserva aún patrones enraizados de percepciones políticas.

En el plano civil, la mayoría de los ciudadanos piensa a la democracia como una opción política que asegura el establecimiento de un código común que permite el desarrollo de una esfera pública bajo la garantía de derechos y obligaciones; así, 79 por ciento piensa que la democracia es preferible a cualquier otro sistema y una media del 50 por ciento de los ciudadanos se muestra satisfecha con la forma en que la democracia funciona en España.

En el plano político el uso de la democracia no incide todavía en la adopción de supuestos menos afectivos para evaluarla. La idea de un Estado fuerte que no sólo represente, sino resuelva problemas y conduzca el rumbo público es vigente: en 1996, 74 por ciento de los españoles se mostraba muy de acuerdo (28 por ciento) o de acuerdo (46 por ciento), con la idea de que el Estado tiene la responsabilidad de reducir las diferencias entre las personas que tienen altos ingresos y las que tienen bajos ingresos. Actual es también el pesimismo; sobre su eficacia política, el 68 por ciento de los ciudadanos declaran no tener ninguna influencia en lo que hace el gobierno y el 50 por ciento se declara en desacuerdo ante la siguiente frase "la verdad es que el ciudadano medio influye bastante en la política".

El devenir de la historia tampoco ha contribuido en mucho a acrecentar la confianza en la política, 47 por ciento de los ciudadanos se muestra en desacuerdo ante la idea de que por lo general, los altos funcionarios procuran hacer lo que más le conviene al país y 60 por ciento lo hacen ante el supuesto de que los diputados y senadores se esfuerzan por cumplir las promesas que han hecho durante las elecciones.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Datos de *Opinión Boletín del Centro de Investigaciones Sociológicas*, números 3, 4 y 5, abril 1996.

En el plano social es quizá donde la ciudadanía perciba más avance. La disonancia entre aspiraciones y logros que dio lugar al desencanto se ha disuelto en una evaluación positiva hacia la eficiencia en la gestión gubernamental de los últimos cinco años y que, sin derivar en un bienestar y en una dotación de servicios bajo la dirección del Estado, ha conseguido mínimos de subsistencia que legitiman a una democracia sustentable.

## Referencias bibliográficas

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, LA.

DE ESTEBAN, Jorge y Luis López Guerra. *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982.

MARSHALL T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Anchor Books, 1966.

MEYENBERG, Yolanda. "México y España, análisis comparado de la Reforma Política", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Núm. 120, abril-junio 1985.

LÓPEZ Pintor, Rafael. "El estado de la opinión pública en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, enero-marzo 1981.

PÉREZ Díaz, Víctor, *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987.

SUÁREZ, Adolfo, *Programa de Gobierno*, julio 16, 1976

VÁZQUEZ Montalbán, Manuel, "¿Contra Franco estábamos mejor?", en *La Calle*, mayo 8, 1978.