

EL TRAYECTO DE LA DEMOCRACIA: EL CASO ESPAÑOL

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

EL MODELO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA en España se ha convertido en un cuasiparadigma, y ha servido como punto de referencia a otros países que después de largos periodos de dictadura apuestan de nuevo a una opción democrática. Ha sido, además, ejemplo de transformación concertada de instituciones, prácticas políticas y formas de ejercicio de autoridad para algunos regímenes políticos en proceso de cambio.

Este tránsito aparece como el producto de una estrategia definida en la que se incorporaron las demandas de los principales grupos de interés de la sociedad española. Sin embargo, en la realidad el proceso se desarrolló de manera distinta: la democracia se hizo "a pie" a partir de una estrategia de negociación conocida como ruptura pactada.

A primera vista las ideas de ruptura y pacto sugieren algo irreconciliable y tal vez en la capacidad de darles afinidad radique el carácter original de la transición española. Su explicación implica el análisis de las causas y los resultados del proceso.

La opción por un gradual desmantelamiento tanto de las instituciones como de la forma de dominación del antiguo régimen se debió a que ni los reformistas, ni la oposición, ni la sociedad en su conjunto tenían una idea clara sobre la alternativa de cambio al franquismo. Por eso el vehículo a través del cual se lograron los acuerdos fue una política de consenso: el pacto que integró elementos de las diferentes visiones de Estado planteadas a lo largo de la dictadura.

El proceso, difícil y permeado por una sensación de incertidumbre, se desarrolló en dos fases: la reforma política, que se inicia en 1976, y la etapa de redacción de la Constitución de 1978.

La reforma política se fundamentó en el reconocimiento de una pluralidad de intereses e ideologías a los que se dio cauce formal. El proyecto, dirigido por el entonces presidente Adolfo Suárez, fue posible por la conjunción de tres condiciones:

1. El uso de los espacios y las disposiciones establecidas dentro de las Siete Leyes Fundamentales de la dictadura para proceder al dismantelamiento de la legalidad franquista.

2. El diseño de un nuevo sistema de integración política que recogía demandas tanto de los grupos opositores al franquismo como de los que proponían su reforma dentro de la élite de la dictadura.

3. La anuencia de la ciudadanía respecto del proceso democratizador, reflejada en los resultados del referéndum del 15 de noviembre de 1976, relativo a la reforma.

A pesar de que la puesta en práctica de las primeras medidas para la transición permitían vislumbrar una tendencia al establecimiento de una institucionalización consistente de la democracia, tanto en esta fase como durante la redacción de la Constitución se percibía incertidumbre sobre su resultado último. Esta incertidumbre fue producto de una serie de variables que pueden agruparse bajo la idea de la memoria histórica en la que se articulaban recuerdos, aspiraciones y problemas no resueltos arrastrados desde la guerra civil y durante los 40 años de la dictadura.

Haré referencia a esto desde dos diferentes planos, su origen y los primeros intentos de solución propuestos por la reforma política:

– El origen del trayecto incierto de la democracia radicó en el dismantelamiento de las instituciones representantes del antiguo régimen.

La dictadura franquista se asentó en tres pilares fundamentales: organizativo, ideológico y legal. El primero, sustentado en la estructura corporativa institucional, las Cortes Orgánicas, el Movimiento y los sindicatos.¹ El segundo, fundado en la defensa del proyecto de la España conservadora y la preservada idea de la restauración monárquica. El tercero, la estructura legal, lo constituían las Siete Leyes Fundamentales

¹ El Movimiento, la asociación representativa del franquismo, constituía la base de la unidad de dirección de otros grupos organizados dentro del régimen, varios de ellos reconocidos explícitamente dentro de las Siete Leyes Fundamentales que legitimaban la dictadura: el ejército del que tradicionalmente provenían los ministros de tierra, mar y aire, además de ocupar un sitio en las Cortes; los monárquicos, que ocupaban la presidencia de las Cortes y el Ministerio de Justicia; los miembros de la Falange, que manejaban los sindicatos y el Ministerio de Justicia, y la Asociación Católica Nacional de Propagandistas encargada de la divulgación ideológica en los inicios de la dictadura.

de la dictadura, que contenían las líneas legitimatorias del régimen y los protocolos del tránsito de la dictadura a la monarquía.

A la muerte de Franco se procedió a la aplicación de lo dispuesto en las Leyes de Sucesorias respecto a la restauración de la monarquía en la cabeza de Juan Carlos de Borbón; sin embargo, ya en su discurso de investidura, el rey expresó su intención de cambio,² confirmada posteriormente por las medidas tomadas después de la renuncia de Arias Navarro a la Presidencia y su remplazo por Adolfo Suárez.

El proceso de transición hacia la democracia dio inicio con el proyecto de reforma política presentado a las Cortes en 1977. Como parte de la reforma, en marzo y abril se dismantelaron los dos grandes pilares simbólicos del franquismo: las fuerzas nacionalistas, y los sindicatos que integraban el Movimiento, en un partido orgánico. Los sindicatos desaparecieron después de que las Cortes aprobaran la Ley de Asociación Sindical, en la que se restablecía la libertad de asociación y se daba cabida legal a sindicatos de toda índole.

El paso decisivo hacia la democratización se marcó con el suicidio institucional de las Cortes Orgánicas al aprobarse la Ley para la Reforma Política,³ en la que se establecían las primeras prescripciones democráticas, así como un sistema bicameral fundado en el principio de sufragio universal.

– El segundo problema por resolver fue la reconciliación de dos proyectos políticos en permanente antagonismo en la historia política de España: el republicano y el nacionalista.

La guerra civil de 1936 fue producto del reiterado fracaso en la constitución de un Estado liberal y democrático que se planteara la reconciliación entre dos órdenes políticos en permanente confrontación por el

² Esto no estaba tan claro en una primera evaluación de la recién instaurada monarquía, ya que todo parecía indicar que el rey apoyaría la continuidad, lo que se observaba no sólo en los procedimientos ceremoniales sino también en sus primeras medidas: la aceptación de los procedimientos para el nombramiento de los miembros de las Cortes y de la persona designada para dirigir las, la confirmación del nombramiento del presidente Arias Navarro en su puesto como cabeza del Ejecutivo y la acción represiva de las fuerzas públicas en los primeros días de su reinado.

³ Richard Gunther, "El proceso constituyente español", *Revista de Estudios Políticos* núm. 49, enero-febrero de 1986, p. 39.

Esta misma idea la maneja Paul Preston en su libro *The Triumph of Democracy in Spain*, en el que afirma que en general el voto en favor de la reforma política fue un suicidio colectivo basado en los hábitos interiorizados de obediencia a la autoridad, un sentido inflamado de patriotismo y, sobre todo, las tentadoras promesas susurradas en los oídos de aquellos a los que Suárez se referirá posteriormente como los "procuradores del harakiri" (véase p. 101).

poder: la monarquía conservadora, católica y volcada hacia la nación, y la república progresista, laica y con una visión en la que se pretendía integrar el país al contexto europeo.⁴

Con el triunfo de la tendencia nacionalista y la instauración de la dictadura, se emprendió un proceso de integración autoritaria en el que se anuló cualquier otra posibilidad institucional de representación al prohibirse los partidos políticos, y se forzó a la oposición a organizarse en la clandestinidad.

En el proyecto de reforma se reconocieron los partidos políticos, se instauró un sistema electoral y se definieron los procedimientos para la celebración de elecciones.

En febrero de 1977 se estableció el carácter legal de los partidos a partir de la modificación de la Ley de Asociación Política, que permitía la legalización de los partidos políticos, excepto el Comunista, que sería reconocido legalmente hasta el mes de abril.⁵

El 15 de julio de ese mismo año se celebraron en España las primeras elecciones libres tras 40 años de dictadura; este hecho, aunado al reconocimiento social de la disposición contenida en la Ley de Sucesión establecida por Franco, respecto a la restauración de la monarquía en la cabeza de Juan Carlos de Borbón, permitió la síntesis de ambos proyectos en una monarquía parlamentaria.

—Uno de los graves problemas que cargó la dictadura durante su existencia fue el de la reivindicación de los derechos históricos de autonomía legal y administrativa, reconocidos durante la II República a dos de las más importantes regiones del país: Cataluña y el País Vasco. La definición de las competencias autonómicas sería también factor de discusión durante el proceso democratizador.

Pese a que el problema de la autonomía regional se manejó con más cuidado en la etapa del consenso, y a que los representantes del País Vasco rehusaron participar en la redacción de la Constitución, durante la reforma se manifestaron intenciones de apertura.

De septiembre de 1976 a enero de 1977 se entablaron negociaciones con las regiones “históricas” a fin de abrir canales de solución a los problemas autonómicos y de frenar la violencia desatada en el País Vasco. La

⁴ España fue incapaz de integrar un proyecto democrático atractivo para la sociedad en su conjunto, a pesar de su temprano anuncio en las Cortes de Cádiz de 1812 y de los intentos de la I República de 1820, de las expectativas del sexenio democrático de la II República y de la redacción de la Constitución de 1931.

⁵ Meses antes se había levantado el veto a la oposición, cuando en julio de 1976 el gobierno otorgó una amnistía parcial que facilitó la liberación de 400 presos políticos; en marzo de 1977 ésta se amplió.

disposición del régimen a aceptar la autonomía regional se manifestó de manera simbólica con la autorización para celebrar la fiesta nacional de Cataluña, y con la legalización de la bandera del País Vasco.

La reforma política fue el primer paso ejecutado por los representantes del antiguo régimen con miras a convencer a la sociedad civil de su intención real de cambio. A partir del intento de solución a estos problemas, la democratización, sin dejar de transitar en la incertidumbre, iba a definir su rumbo legal.

Si a la reforma le correspondió resolver los problemas históricos, la fase del consenso se centraría en la preocupación por diseñar un camino de cambio político sin confrontaciones violentas.

La opción consensual de colaboración interpartidista, en contraste con la ausencia de una propuesta concreta de definición política por parte de la Unión del Centro Democrático, partido triunfador de las elecciones de 1977, obedeció a tres razones:

1. La UCD, encabezada por Adolfo Suárez, no obtuvo la mayoría absoluta en el primer Parlamento español de la posguerra.⁶

2. Las elecciones de 1977 pusieron de manifiesto la profunda fragmentación política de la sociedad española y la necesidad de establecer un equilibrio razonable en el Congreso a partir de la agregación de las múltiples tendencias en contienda por el poder. Una vez logrado este objetivo se debía dar cabida en la Asamblea Constitutiva a las cuatro tendencias políticas con mayor porcentaje de votos: Partido Comunista Español, Unión de Centro Democrático, Partido Socialista Obrero Español y Alianza Popular.

3. Ninguno de estos cuatro partidos tenía la capacidad y el apoyo social para hacer valer su proyecto como hegemónico.

La dinámica de las negociaciones adoptó una característica particular: intervinieron sólo asociaciones políticas "fuertes", constituidas en partidos políticos, y se excluyó a los grupos de la sociedad civil que habían participado en la oposición al franquismo y a las fuerzas políticas que, desde la oposición o desde la representación del antiguo régimen, rechazaron el sentido de la reforma.

Durante la etapa del consenso se retomaron las ideas de ruptura y pacto, y se privilegió a este último sobre la base de la necesidad de establecer un acuerdo básico aceptable para todas las fuerzas en contienda.

El consenso democrático se construyó mediante un vínculo entre los periodos autoritario y democrático, lo que permitió la transacción

⁶ Con respecto a esta idea, cf. Luis López Guerra y Jorge de Esteban, "La trampa del consenso", *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 265, 27 de mayo de 1978.

entre ambos órdenes⁷ e hizo posible que el proceso se efectuara sin desestabilizar a la sociedad. Al principio de este ensayo sostuve que los primeros pasos conducentes al retorno de la democracia en España se ejecutaron sin una clara idea de hacia dónde se pretendía llegar;⁸ en una forma similar, Gunther y Blough afirman que la etapa del consenso en España no fue un dispositivo institucional concreto sino un esfuerzo deliberado y conjunto de las élites políticas por estabilizar al sistema.⁹

El consenso aparece, entonces, como una forma compleja de negociación oposición-gobierno, como una respuesta estratégica en la que se ocultan los conflictos de las diferentes racionalidades presentes en la sociedad en su conjunto.¹⁰

Esta suma de negociaciones, actores y “congelamiento” de los conflictos llevó a la definición de una democracia pactada que se consolidó en el momento en que se produjo un texto fundamental, redactado y aceptado por la sociedad, que representaba un conjunto coherente y articulado de concesiones, y que sirvió de sustento al nuevo sistema de integración política de los españoles.

El acceso de las fuerzas del cambio social a la toma de decisiones, y su disposición a aceptar los preceptos de la Constitución de 1978, marcaron el fin de la política del consenso y de las coaliciones interpartidistas. Esto dio inicio a la etapa propiamente pluralista, en la que se abría la competencia de opciones y proyectos políticos,¹¹ al tiempo en que cada uno de los partidos políticos se responsabilizaba de manera individual ante la sociedad civil por sus acciones y prácticas parlamentarias.

⁷ Para Share las transiciones consensuales parten de una intención de transacción en la que se considera cierto grado de continuidad entre los periodos autoritario y democrático. En ellas se evita una confrontación abierta entre aquellos que apoyan una de ambas tendencias y esto permite allegarse simpatizantes de las dos posturas, Donald Share, *Dilemmas of Social Democracy*, Greenwood Press, 1989 p. 529.

⁸ *Vid infra*, p. 307.

⁹ *Conflicto religioso y consenso en España: historia de dos constituciones*, p. 108.

¹⁰ Raúl Morodo, *La transición política*, Madrid, Tecnos 1985, p. 130.

¹¹ Era claro que a excepción del PCE, que pedía la formación de un gobierno amplio de “concertación nacional”, ningún partido importante deseaba prolongar la política del consenso tras el fin del periodo constituyente. UCD y PSOE manifestaron cierta premura por completar la Constitución para dar inicio a un periodo de competencia interpartidista (Gunther y Blough, *Spain After Franco. The Making of a Competitive Party System*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 109). Ejemplo de la postura socialista al respecto son las declaraciones del entonces diputado Javier Solana: “Desde nuestro XXVI Congreso ya defendimos la fórmula de ruptura pactada. La política consensual ha sido útil en su etapa histórica, positiva para llenar el vacío institucional que existía, para asegurar esta transición atípica a la democracia. Con la Constitución esas

El periodo que corrió desde que la sociedad española aprobó la Constitución, en el referéndum de diciembre de 1978, hasta la renuncia de Suárez a la Presidencia del gobierno en enero de 1981, fue en el que se intentó definir los nuevos cauces y resolver los obstáculos del pacto democrático. En contraste con la disposición conciliatoria que se observó en la etapa anterior, la tendencia hacia la ruptura apareció como seria amenaza a la recién instalada democracia. Los primeros pasos para formalizar los acuerdos contenidos en la Constitución agudizaron los conflictos inter e intrapartidistas, e intensificaron las acciones de las fuerzas excluidas de esta política pactada.

Además de los conflictos en el interior de su partido,¹² en su gestión posconstitucional Adolfo Suárez se encontró con la severa presión de las fuerzas que no participaron en la definición del consenso básico y que tampoco estaban de acuerdo con el proceso democratizador: los poderes franquistas, en especial la milicia; los poderes autonómicos; los grupos terroristas, y las asociaciones políticas con posturas radicales, tanto de derecha como de izquierda.

Desde las elecciones de 1979 hasta su renuncia en enero de 1981, la gestión de Suárez mostró un franco contraste con el éxito logrado entre 1976 y 1977. La incapacidad del gobierno para solucionar los problemas económicos, las cada vez más severas manifestaciones de te-

circunstancias terminan. Y el país y las instituciones deben recuperar ahora su normalización democrática, desde el día siguiente del referéndum, con una nueva forma de hacer política, con la oposición y el gobierno en sus respectivos puestos". Véase "Oposición otoño-invierno". *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 285, 14 de octubre de 1978.

¹² La UCD había sido el resultado de la alianza electoral de cinco grupos; según Paul Preston, los iniciadores fueron los derivados de la articulación de la Unión Democrática Española con algunos miembros del Grupo Tácito y la Izquierda Demócrata Cristiana, cuyo fruto fue la constitución del Partido Popular Demócrata Cristiano. Un grupo similar fue el compuesto por otros funcionarios del Grupo Tácito y varios demócratas cristianos, que formaron el Partido Popular. Otros dos grupos pequeños, el primero compuesto por algunos socialdemócratas a cuya cabeza estaba Francisco Fernández Ordóñez, y el otro, de tendencia liberal, encabezado por Joaquín Garrigues. El quinto grupo estaba integrado por la burocracia del Movimiento y lo encabezaba Rodolfo Martín Villa. (Véase *The Triumph of Democracy in Spain*, Londres, Methuen, 1987.) Las características de la coalición, tales como su heterogeneidad ideológica, el que los fines de la alianza fuesen más prácticos que éticos y el fuerte protagonismo de Adolfo Suárez, iban a provocar un gradual proceso de deterioro interno. Tras la aprobación del texto constitucional, Suárez decidió abandonar su política de gobierno de compromiso con los diversos sectores de la coalición e instituir una gestión en la que el peso determinante lo tuvieran los miembros de su propio partido; la inconformidad en el seno de UCD, por lo que se llamó en gobierno "monocolor", provocó una revuelta encabezada por los líderes de la Unión. Véase Raymond Carr y Juan Pablo Fussi, *Spain Dictatorship to Democracy*, Londres, George Allen and Unwin, 1981, p. 253.

rorismo, la violencia y la subversión militar crearon un clima de inestabilidad política.

Durante este periodo la prensa habló del fenómeno del “desencanto” para definir el contraste entre las aspiraciones y los resultados de la democracia. El desencanto fue interpretado de manera errónea por los sectores más conservadores de la élite franquista como un rechazo de la sociedad al proceso democratizador, y como una demanda de retorno al régimen autoritario;¹³ con esta justificación la incierta democracia española se vería amenazada por el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981.

El problema regional fue otro factor que amenazó la democracia; la puesta en práctica del compromiso posconstitucional, en respuesta a las exigencias de autonomía de las regiones históricas de Cataluña y el País Vasco, desató un proceso de fricciones y desacuerdos.¹⁴

El caso catalán se resolvió de una manera relativamente fácil, al restituirse al líder histórico de la Generalitat y aprobarse en referéndum los nuevos Estatutos de Autonomía.

En el País Vasco, en cambio, el proceso iba a enfrentar problemas vinculados con la constitución de las organizaciones políticas en la región y el incremento de las expresiones de violencia.

En la primera estarían la exclusión voluntaria de los parlamentarios vascos de la política del consenso, debido a su negativa a participar en la redacción de la Constitución y al desacuerdo entre los principales partidos regionales en cuanto a los términos del Estatuto de Autonomía.¹⁵ En el segundo, las continuas manifestaciones de las fuerzas regionalis-

¹³ A finales de 1978 comenzó una serie de manifestaciones de inconformidad por parte de sectores simpatizantes de la dictadura: la organización neofascista Fuerza Nueva movilizó a algunos miles de manifestantes contra el terrorismo y la Constitución. Las camisetas azules, símbolo de la Falange, se volvieron a ver en Madrid y organizaron homenajes a José Antonio Primo de Rivera. Una minoría de obispos de línea dura y algunos oficiales se unieron a la protesta por la promulgación de una constitución “sin Dios”. Véase Carr y Fussi, *op. cit.*

¹⁴ El programa político del nuevo gobierno encabezado por Suárez propuso una serie de leyes orgánicas que permitirían hacer operativos los principales acuerdos constitucionales. El artículo 151 de la Constitución consideraba la vía rápida hacia la autonomía en estas dos regiones y, con base en él, comenzaron las negociaciones con los principales líderes políticos.

¹⁵ En las cuatro principales provincias del País Vasco, la propuesta provincial fue activamente defendida por el PNV, PSOE y la EE, que juntos representaban 49% del voto total, mientras los más radicales, en especial Herri Batasuna, peleaban por una autonomía total. Véase José Maravall, *The Transition to Democracy in Spain*, Croom Helm, 1982, p. 42.

tas en contra de la firma de los estatutos autonómicos y el importante incremento en el número de atentados de la ETA.¹⁶

Aunado a todo ello, la crisis y el diseño de una nueva política económica colaboraron al cuestionamiento por parte de la sociedad acerca de los alcances de la democracia. En octubre de 1977 se firmaron los Pactos de la Moncloa y se inició una política neoliberal para detener la crisis económica. En dichos pactos se establecían acuerdos con la oposición y sus sindicatos para la desmovilización de los trabajadores, y se proponía un programa de austeridad con el que se proyectaba disminuir la inflación, evitar el endeudamiento externo y los deslizamientos bruscos en la moneda, así como emprender un saneamiento de las finanzas públicas.

Los Pactos de la Moncloa no tuvieron los resultados esperados: a mediados de julio de 1977 la cifra de desempleo ascendía a un millón de trabajadores, la inflación, a 28%, y la deuda externa representaba 12 mil millones de pesetas, mientras que la devaluación de la moneda en 25% significaba un aumento en los costos de importación de 300 mil millones de pesetas. A pesar de que al Plan de Saneamiento Económico de 1977 le siguió el Programa Económico de Gobierno de 1979, la ineficiencia de tal estrategia provocó la agudización de los problemas entre 1980 y 1981.¹⁷

El malestar general por la amenaza de desestabilización del sistema, la frustración ante los primeros resultados de la democracia y la precaria situación económica fueron los elementos de los que se valió la oposición para emprender una confrontación abierta con el gobierno.¹⁸ La oportunidad de abanderar el descontento y el desencanto de la sociedad civil ante los problemas antes mencionados llevaron al Socialista Obrero a pre-

¹⁶ Maravall proporciona las siguientes cifras: las muertes por las que se responsabiliza a ETA en el País Vasco son 68 en 1978, 70 en 1979 y 130 en 1980, *op. cit.*, p. 207.

¹⁷ *Idem*, p. 13.

¹⁸ Desde la firma de los Pactos de la Moncloa hasta la renuncia de Suárez en 1981, la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición sufrió fuertes variaciones; en un primer momento se planteó una colaboración, ante la expectativa de los resultados del primer Pacto y la posibilidad de un gobierno de coalición después de las elecciones generales posconstitucionales. Al respecto, véase "UCD-PSOE, matrimonio por poderes", *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 280, 9 de septiembre de 1978. En un segundo momento se abrió una crítica moderada, cuyos interlocutores fueron los sindicatos, que responsabilizaban al gobierno de una política proempresarial y de la crisis económica. Se manifestaba, sin embargo, una intención de colaborar en una nueva política "que tuviera como interés fundamental, junto a la consolidación de la democracia, la defensa de los intereses sociales y económicos de la mayoría". El fracaso de los Pactos de la Moncloa dio lugar a una franca confrontación entre UCD y PSOE; el desempleo fue el eje del problema.

sentar una moción de censura al gobierno en mayo de 1980, que desembocaría en la renuncia de Suárez a la Presidencia a principios de 1981.

Paradójicamente, la certeza de la vulnerabilidad institucional de la democracia y la inminencia del avance de la fuerza militar, el 23 de febrero de 1981, permitieron el inicio de un nuevo proceso de afianzamiento de la democracia.

En 1982 el PSOE ganó las elecciones generales por una amplia mayoría, y sus diez años en el poder se asocian a la fase de consolidación de la democracia.¹⁹

El proceso electoral de 1982 marcó el inicio de la consolidación de la democracia, se redefinieron los términos de la competencia pluralista y se modificó el estilo de gobernar. Esta elección significó para la Unión del Centro Democrático su final como partido político y afectó también al Partido Comunista Español, cuyo líder, Santiago Carrillo, renunció una semana después a la presidencia del partido debido a su devastador descenso electoral. La crisis de ambos partidos, del primero como una coalición de fuerzas de centro con una amplitud incómoda para gobernar coherentemente, y del segundo como partido de izquierda condenado al fracaso por su radical ideología y su obsoleta estructura interna, otorgaron al PSOE un lugar privilegiado en el espectro partidista español.

El primer gobierno socialista significó una síntesis de procesos cuyos hilos definitorios se ubicarían en tres planos que competen, en primer lugar, al clima político imperante, en segundo a las causas que provocaron un giro en el comportamiento político-electoral de la sociedad española, y, finalmente, a la nueva estructura y programa del Partido Socialista Obrero Español.

El triunfo electoral del PSOE en 1982 puso de manifiesto la preferencia de la sociedad española por una opción moderada y por la continuidad de la democracia.

En el aspecto político, además del desencanto,²⁰ el hecho que explica el giro respecto a los acuerdos tomados durante la fase del con-

¹⁹ Varios autores coinciden en definir la cultura política española como una articulación de apatía, cinismo, desconfianza hacia la autoridad, parroquialismo y falta de solidaridad. Véase al respecto José Maravall, *op. cit.*; Francisco Orizo, *España entre la apatía y el cambio social*, Mapfre, 1983; Juliá Paramio Saraustegui, "Dos años de gobierno socialista del PSOE: una lectura oportunista", *Leviatán*, núm. 17, otoño, 1984.

²⁰ Preston dice que, por las exageradas expectativas de que la democracia sería la panacea para todos los males de España, el desencanto fue inevitable. Después de la euforia política del año de la reforma, la necesidad de hacerse cargo de penosos problemas, como el terrorismo y el estancamiento económico, estaba condenada a ser anticlímax. De manera similar, la elaboración de complejos textos jurídicos, tales como la

senso sería la demanda de un liderazgo político que se distinguiese por la clara idea del rumbo que debía seguir el país.

Como partido, el PSOE se mostraba preparado para asumir ese liderazgo; así lo indicaban su evolución y su presencia activa en el interior del país, en la lucha contra la dictadura y el cambio gradual en su estrategia a partir de su XXVI Congreso.

Durante el XXVI Congreso los socialistas se plantearon un giro ideológico de abandono del marxismo y apoyaron una dirección para el partido en provecho del liderazgo personal del carismático Felipe González. Con todo, el Socialista Obrero Español pasaría de ser una oposición histórica en el exilio a convertirse en un partido moderno y capaz de ofrecer una opción consistente al electorado.

En términos generales, el PSOE situó su propuesta de principios en los ochenta básicamente en torno a los siguientes puntos:

– Un cambio en la concepción del socialismo español ortodoxo, para definirlo como la profundización de la democracia y la aceptación de una pluralidad de corrientes orientadas a este mismo fin.

– La confirmación de una vía democrática al socialismo, en el marco de un régimen parlamentario y pluralista del Estado democrático y social de derecho definido en la Constitución de 1978.

– Un enfoque reformista y gradual en el camino al socialismo.

– La redefinición del sujeto histórico del socialismo a partir de un amplio bloque de clases integrado por los trabajadores manuales e intelectuales, los campesinos, los ciudadanos en demanda de su autonomía, los profesionales y los pequeños empresarios.

– La definición de una política de modernización y de nivelación de las desigualdades sociales, como etapa previa a una política de cambios sociales más profundos.

– El compromiso con los ideales de solidaridad internacional y defensa de las relaciones entre los pueblos basado en los principios de la paz y el respeto mutuo.²¹

El inicio del gobierno del PSOE marcó para la democracia una etapa de consolidación y de nuevos valores. Los socialistas retomaron en su discurso las demandas formuladas en la etapa del desencanto como propósitos de gobierno, y adoptaron un nuevo elemento de consenso: la integración de la sociedad española al contexto occidental europeo.

Constitución, la legislación autonómica y un nuevo Código Penal, se pueden comparar muy pobremente con la intoxicación y la novedad de la campaña electoral. Véase *The Triumph of Democracy in Spain*, Londres, Methuen, 1986.

²¹ Tezanos, pp. 43-44.

El paso de la democracia incierta a la consolidada se fundamentó en una legitimidad mínima; en la creencia de que, a pesar de sus fallas y carencias, las instituciones políticas conformadas en la fase del consenso eran mejores que otras y podían exigir obediencia.²²

En España, el paso del gobierno de centro encabezado por la UCD al gobierno socialista representó la segunda fase de la legitimación. En la primera se establecieron las instituciones y el consenso hacia su pertinencia y obediencia debida. En la segunda, la democracia se legitimará con acciones de gobierno enfocadas al bienestar de la ciudadanía.²³

A pesar de que se observó un cambio cualitativo en el ejercicio del gobierno, los socialistas enfrentaron una dificultad similar a la surgida durante la transición: la enorme distancia entre el diseño en el papel, plasmado en la nueva legislación, y la realidad.

Moderación y cambio, las banderas socialistas de la campaña, marcaron la primera contradicción entre las expectativas y las posibilidades. La eliminación de la incertidumbre económica e institucional, a través de una planificación concertada a mediano plazo, impidió que se generara la sensación de movimiento que el público estaba esperando.²⁴

Una de las principales diferencias entre ambos gobiernos fue el énfasis que los socialistas pusieron en la política de bienestar social y la manera en que la sociedad civil intervendría en la construcción del nuevo proyecto político. El matiz ideológico del socialismo se ubicó

²² Juan Linz "Legitimacy of Democracy and the Socio-Economic System", en Doggan, *Comparing Pluralist Democracies*, Westview, 1988, p. 65.

²³ En su programa de campaña para las elecciones generales de 1982 los socialistas hacían ofrecimientos como los siguientes: incremento de la eficacia en la gestión, racionalización y mejora del sistema de prestaciones, extensión progresiva a todos los ciudadanos de la cobertura sanitaria de la Seguridad Social, mejora de la recaudación por cuotas y mayor apropiación estatal en su financiamiento, extensión de las prestaciones básicas entre 6 y 24 meses; creación de un nuevo programa asistencial en el caso de desempleados con cargas familiares con un periodo no inferior a dos años. *Cambio* 16, septiembre 27 de 1982.

²⁴ Los socialistas se mostraban temerosos de la desestabilización que podía producirse por los enfrentamientos con la derecha radical en caso de que ganaran las elecciones. El editorial que daba marco a una entrevista con Felipe González efectuada en 1982 manifestaba lo siguiente:

"El dilema de los dirigentes socialistas, y muy especialmente de su líder, Felipe González, está en que la consolidación del socialismo español en términos de moderación, pasa hoy por el poder. La llegada de la izquierda al poder dentro de una lógica que no es la de alternancia en el poder, sino del triunfo de una oposición socialista y la desaparición de lo que hasta ahora ha sido el poder.

"La llegada de la izquierda al poder, en estas circunstancias, no es sólo un cambio histórico, sino que éste se produce coincidiendo con un desmoronamiento del poder

precisamente en esta intención. Al triunfo socialista, se actualizó la tarea que en el resto de la Europa occidental correspondió al periodo de la segunda posguerra, la construcción de un Estado de bienestar. Sin embargo, las condiciones, los propósitos y los alcances de su constitución tendrían fines históricos y políticos diferentes.

En los primeros años el gobierno socialista se aplicó a la solución de tres problemas fundamentales: neutralización de los poderes fácticos, en especial de la milicia, reforma del Estado y reglamentación de la política autonómica.²⁵

Con la intención gubernamental de modernizar y racionalizar la sociedad, se intentó romper gradualmente la estructura del Estado franquista, que permaneció casi intacta durante el periodo de la transición. A tal efecto se diseñaron dos proyectos de reforma fundamentales, el primero de carácter administrativo y el segundo en materia de defensa y de profesionalización del aparato militar.²⁶

El perfil de las reformas en las administraciones pública y militar se plasmó en la Ley de Incompatibilidades de los Funcionario Públicos y Proyecto de Ley de Reforma de la Función Pública y Reforma del Ministerio de Defensa.

que ha ejercido la transición a la democracia en España. No es de extrañar, por tanto, que Felipe González, cuando encuentra a 20 000 personas abarrotando la plaza de toros, pida calma a un público caliente y festivo que le recibe al son de: 'Se nota, se siente, Felipe presidente'.

"González: 'No vamos a exaltar los ánimos. Les pido que me escuchen serenamente. Que después del día 28 sepan dar un comportamiento cívico' ". Véase "Simplemente Felipe", *Cambio 16*, núm. 569, 25 de octubre de 1982.

²⁵ La definición socialista del cambio consideraba objetivos más amplios: reformar la administración; estructurar, bajo el espíritu de solidaridad, el Estatuto de las Autonomías; defender las libertades y la seguridad ciudadanas; atender prioritariamente la crisis económica y el desempleo, y asumir una política exterior neutral, pluralista, fuera de los pactos militares establecidos por los dos bloques, con un fuerte acento en la presencia de España en Iberoamérica y en la integración de España a Europa. Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *Los partidos políticos en la España actual*, Editorial Planeta, 1982, p. 217.

²⁶ En su informe sobre el estado de la nación de octubre de 1984, González la hizo explícita: "Se trataba, simplemente, de intentar que los propios funcionarios ejercieran su función en un marco de mayor eficacia sólo con el saneamiento. Pero las medidas y reformas estructurales que intentaban superar los vicios que aquejan a la Administración española también están en marcha a través de la Ley de Medidas para la Reforma de la Administración Pública.

"¿Qué es lo que se pretende con ello? En primer lugar romper la patrimonialización de la Administración; ese sentido corporativista que perdía de vista, con cierta frecuencia, que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y no de los Cuerpos que la integran". "El gobierno ante el Parlamento", *Colección Informe*, octubre de 1984, núm. 47, p. 61.

Junto a esto se asumió la tarea de traducir a leyes de carácter secundario las demandas que quedaron contenidas en la Constitución de 1978, en especial lo referente a la organización y articulación de la administración pública, a la definición de las tareas de la administración central y a las competencias de las administraciones autonómicas y locales.²⁷

Se definió, además, lo que podría denominarse la “vía española” al socialismo: la articulación de la política económica con la definición de normas e instituciones que resolvieran paulatinamente los problemas prioritarios en materia de política social.²⁸

La carta fuerte, y en gran medida la ilusión de los socialistas en el poder, era la posibilidad de formular una sólida política social. Detrás de esto había ideales largamente perseguidos; se manejaba el supuesto de que a través de ella el partido ejercería un liderazgo intelectual y moral que llevaría a una transformación de la sociedad y de las estructuras del Estado, y de que se lograría una distribución más justa de los bienes públicos.

Después de muchos años en la oposición, los socialistas españoles pensaban, al igual que en su momento sus colegas franceses, que lo que había hecho falta a la sociedad era una “buena conducción” y una adecuada normatividad. Siguiendo esta convicción, se elaboraron los planes en la materia y se aprobó una nueva legislación que otorgaba titularidad universal a la seguridad social.²⁹

²⁷ Felipe González manifestó esta preocupación en su primer informe de gobierno: “...Queda todavía un bloque de leyes, a mi juicio, extraordinariamente importantes, y ese bloque de leyes se refiere al funcionamiento, a la ordenación, a la articulación de las administraciones públicas; la Administración Central, la Administración Autonómica y la Administración Local. La mayor parte de la legislación referida a esas Administraciones es una legislación preconstitucional, y, en muchos casos, choca con el propio deseo de la Constitución de establecer una estructura distinta del propio poder del Estado”. “El gobierno ante el Parlamento”, *Colección Informe*, 20 de septiembre de 1983, núm. 43, p. 50.

²⁸ Si los socialistas pensaron en algún momento tomar como referencia el modelo francés inicial instrumentado por Mitterrand, el poco éxito de algunas de sus políticas, por ejemplo la de nacionalizaciones, permitieron a los españoles “experimentar en cabeza ajena”. Además, González desconfiaba de las políticas de nacionalización; en esto se encontraba profundamente influido por la experiencia española en el sector público y por el escepticismo de los líderes tradicionales del PSOE, como Prieto y Besteiro; asimismo, simpatizaba con la revisión ideológica del Partido Socialdemócrata Alemán de 1959, con la socialdemocracia sueca (y en particular con Palme) y con el ala moderada del Partido Laborista Británico. Véase Maravall (texto fotocopiado, sin título, pp. 21-22).

²⁹ En mayo de 1982, la Fundación FIES efectuó una encuesta sobre coyuntura económica donde 75% de los entrevistados se manifestaba por reformas de seguridad social, 34% opinaba que éstas debían ser totales e inmediatas y 41% pensaba que debían ser graduales. Véase Pérez Díaz, *El retorno...*, p. 328.

En ella se consideraban dos objetivos: el bienestar como valor fundamental, al que había que dar cuerpo a través de políticas públicas, y la transformación de la legislación tradicional que representaba a la España de Franco. Con base en esto se emprendieron acciones para proveer a la sociedad de mínimos de educación, salud, vivienda y empleo; y se presentaron ante las Cortes iniciativas de ley tendentes a la discusión de problemas sociales como la legalización del aborto, el divorcio, la objeción de conciencia y el derecho a la asistencia legal.

El inicio de la gestación socialista logró dar a la democracia las seguridades de las que careció durante el gobierno de la Unión de Centro Democrático; entre 1982 y 1986 se solucionaron algunos de los problemas que amenazaron la reforma política y la fase del consenso, en especial el miedo a la involución, al autoritarismo y la posibilidad de que se desatara una violencia incontrolable bajo el liderazgo de las organizaciones terroristas y las asociaciones políticas situadas en posiciones extremas, tanto a la derecha como a la izquierda. Se pasó, además, de una institucionalidad de definición muy general a un proyecto de gobernabilidad más concreto.

La consolidación de la democracia necesitó de la incertidumbre para cimentar sus espacios y demostrar a una sociedad sin experiencia en materia de representación pública que a veces es preciso sumar a las pasiones propias de la política cálculos racionales sobre aquello que es necesario perder en la constitución de un proyecto de voluntad general, que conjugue el consenso básico y los acuerdos sociales sobre la toma de decisiones en la práctica.