

# *Ciudadanía y democracia en el mundo rural manchego (1977-1979).*

**Damián A. González Madrid**

Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Humanidades de Albacete

Fecha de aceptación definitiva: 21 de diciembre de 2012

**Resumen:** El concepto de ciudadanía adquiere pleno significado cuando el conjunto de obligaciones y derechos reconocidos a los individuos se sustancian en su dimensión práctica. En este artículo se intenta demostrar cómo la iniciativa reformista sobre la transición estuvo unida a un debilitamiento de la movilización que pudieran articular ciudadanos u organizaciones de la oposición. Actitudes que pretendían situar la intervención de la ciudadanía en el proceso en su dimensión pasiva. Posteriormente, el nuevo marco institucional nacido del proceso transicional favoreció un modelo representativo que redujo la dimensión activa de la ciudadanía al sufragio periódico casi como única base de representatividad. Un proceso en el que los partidos y sindicatos de izquierda cumplieron una función importante.

**Palabras clave:** Ciudadanía, transición democrática, ciudadanía social, mundo rural, democratización.

**Abstract:** The concept of citizenship acquires full meaning when the individual responsibilities and rights are exercised in its practical dimension. This paper tries to demonstrate how the reformist archetype of democratization was linked to the weakening of popular mobilization during the post-Franco transition. In other words, the moderate path to democracy encouraged a passive model of citizenship. The new institutional framework shrunk the concept of democratic participation, which was limited to the ballot box. The following pages study the important role played by political parties and unions in this process of democratization and political homogenization.

**Key words:** Citizenship, democratic transition, social citizenship, rural context, democratization.

En las páginas siguientes se intenta demostrar que la recuperación de la democracia no fue únicamente el producto mecánico de la Constitución de 1978 y la consagración jurídica de los derechos civiles, políticos y sociales. Más bien se podría decir que la ciudadanía democrática, entendida no como estatus o condición inalterable, sino como un proceso histórico de reivindicación y lucha, encarnó una conquista colectiva que trascendió acuerdos y pactos. Desde este punto de vista, la ciudadanía se define como una práctica que no se limita al reconocimiento institucional de derechos para formar parte de la comunidad política<sup>1</sup>. A lo largo de este trabajo se concibe la ciudadanía democrática como un proceso ligado a la participación activa en la esfera pública. En otras palabras, los individuos pertenecen a la comunidad política a través del reconocimiento de derechos cívicos, políticos y sociales, pero no disfrutaban de una integración plena si no gozan de la capacidad de intervenir, sin trabas, como agentes activos en la misma. Según Cruz, la acción colectiva es el motor impulsor de la ciudadanía democrática, hace eficaz la pertenencia a la dimensión práctica de la misma, y si no se garantiza no puede existir una ciudadanía democrática. En el caso que aquí nos ocupa, tal ciudadanía fue el resultado final de un largo proceso de transformación conflictiva en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, que tuvo sus raíces en la década de los sesenta y que se prolongó hasta principios de los ochenta. Por tanto la democracia llegó a las zonas menos desarrolladas no solo como cosa otorgada, sino que tuvo también su cuota de conquista y de cotidiana construcción a través de la reclamación de más y más amplios derechos sociales y políticos en un entorno en el que los rescoldos del antiguo régimen tardaron en apagarse<sup>2</sup>.

El referéndum de ratificación de la Ley para la Reforma Política (LRP) de 1976 supuso un importante avance para el programa de apertura democrática comandado por los sectores reformistas del franquismo. Pero no hay que olvidar que uno de los principales objetivos de aquella operación reformista fue el de “garantizar la supervivencia política y económica del amplio espectro de fuerzas del sistema franquista que, a diferencia del búnker, habían apostado todo su capital por la monarquía”<sup>3</sup>. De hecho, como veremos a continuación, durante los meses siguientes los movimientos sociales de izquierdas tuvieron que combatir en la calle la intención de las fuerzas posfranquistas de salvaguardar amplias cotas de poder mediante la reproducción de un amplio repertorio de prácticas coactivas y hábitos autoritarios. Éstos incluían un variado elenco de dinámicas coercitivas

<sup>1</sup> SOMERS, M.: “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”, en S. García y S. Lukes (eds.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, 1999, pp. 217-230. BENEDICTO, J.: “La construcción de la ciudadanía democrática en España”, *REIS*, 114 (2006), p. 106.

<sup>2</sup> CRUZ, R.: “El derecho a reclamar derechos. Acción colectiva y ciudadanía democrática”, en M. Pérez (ed.), *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2000, pp. 263-291.

<sup>3</sup> PRESTON, P.: *El triunfo de la democracia en España*, Barcelona, Grijalbo, 2001, p. 188.

heredadas de la dictadura, que trataban de ralentizar y limitar la democratización del país, como amenazas, coacciones e intimidaciones policiales, multas y sanciones, prohibiciones gubernativas, etcétera<sup>4</sup>.

La construcción de esa ciudadanía estuvo basada, en líneas generales, en los principios fundamentales de la democracia liberal parlamentaria que se extendió por Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Tales principios remitían al establecimiento de sistemas representativos caracterizados por la supremacía de unos parlamentos nacionales que eran reflejo de la voluntad popular, pero en los que la capacidad de influencia de la ciudadanía en los asuntos públicos era muy restringida, o ésta quedaba constreñida a las citas electorales, encarnando el voto el principio y el fin de la participación ciudadana<sup>5</sup>. Posteriormente, las convulsiones y revueltas sociales que recorrieron dicho continente en los años sesenta y setenta requirieron de reformas que vivificasen el carácter tecnocrático, elitista y partitocrático de los sistemas democráticos de posguerra. La resultante fue la conformación desde comienzos de la década de los setenta de un modelo pluralista *a la europea*, que intentaba compatibilizar la democracia parlamentaria con la defensa del Estado del bienestar como elemento de distribución de la prosperidad y garante de la estabilidad social<sup>6</sup>. Este fue el modelo que, a grandes rasgos fue aplicado por la CEE como instrumento de estabilidad política y normalización ideológica ante las democratizaciones del sur del continente. Sin olvidar que la nueva democracia española apenas comenzaba a consolidarse cuando se produjo el cambio de ciclo político y económico a nivel global, que puso fin al pacto entre clases y a la era del Estado social del bienestar.

La transición democrática española hubiera sido más complicada sin la voluntad de los movimientos y organizaciones sociales de aunar a la democratización de las instituciones políticas el acceso progresivamente más igualitario y justo a ciertos recursos básicos para la supervivencia, el bienestar y el progreso social de amplios colectivos. La sociedad civil articulada en torno a la izquierda no sólo luchó por el desmantelamiento del antiguo régimen, sino también por la creación de una democracia social en medio de un sistema de relaciones socioeconómicas dominado por la desigualdad. Pero algunos de estos partidos y sindicatos también cumplieron una función importante en la institucionalización y canalización de las fuerzas sociopolíticas aparecidas durante el tardofranquismo dentro de los pa-

<sup>4</sup> La contribución de la izquierda a la construcción de ciudadanía en HERRERA, A.: “Los procesos de democratización durante la transición española”, *Historia Social*, 71 (2011), pp. 161-179.

<sup>5</sup> CONWAY, M.: “Democracy in Postwar Western Europe: The Triumph of a Political Model”, *European History Quarterly*, 32 (2002), pp. 67-68.

<sup>6</sup> PAOLI, S.: “The Influence of Protest Movements on the European Integration Process”, en A. Varsoi y G. Migani (eds.), *Europe in the International Arena during the 1970's*, Bruselas, Peter Lang, 2011, pp. 259-277. SCOTT-SMITH, G.: *The Politics of Apolitical culture*, London, Routledge, 2002, pp. 142-152. GILMAN, N.: *Mandarins of the Future*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003, pp. 48-49.

rámetros del modelo democrático occidental antes mencionado<sup>7</sup>. Sin embargo, no es este el enfoque adoptado por una bibliografía que mayoritariamente ha transitado por el camino de la “estabilización de la historia”, en el que cualquier visión alternativa a la democracia representativa es desechada por patológica y utópica<sup>8</sup>.

### *Trabas a la libertad, residuos de los viejos modos*

El 21 de octubre de 1976 todos los gobernadores civiles recibieron una instrucción del Ministro del Interior que expresaba la firme voluntad oficial de impedir el uso del espacio público, así como el derecho de reunión, a todos aquellos ciudadanos de cuya conducta política pudiera derivarse algún tipo de obstrucción al desmantelamiento controlado del franquismo que auspiciaba el ejecutivo de Adolfo Suárez. Martín Villa ordenaba reprimir, “en todo caso y con la máxima energía”, cualquier acción que pudiera juzgarse atentatoria contra la unidad del país, la monarquía, y las Fuerzas Armadas. Entre los supuestos a abortar “sin ninguna contemplación”, se incluían los festivales, las asambleas obreras, o los encierros, negándose además el derecho de reunión y manifestación a aquellas asociaciones que efectuasen convocatorias no coincidentes con sus fines estatutarios. Un año después aquella circular fue reescrita y parcialmente despojada de sus aspectos antidemocráticos, pero conservando el mismo espíritu e idéntica obsesión: la calle. “Libertad en el terreno de las ideas y restrictivo e inflexible en la calle” debía ser el criterio exhibido por los gobernadores<sup>9</sup>. La “máxima libertad de ideas” continuó sin embargo limitada por el respeto a la nación, al rey y a los militares, las manifestaciones reiterativas no se permitirían, y las autorizadas debían celebrarse alejadas de los centros urbanos para invisibilizarlas<sup>10</sup>. Contra los piquetes se emplearía “la máxima energía”, combinando arrestos con una dura

<sup>7</sup> Sobre cómo el centro de la actividad política se deslizó desde la acción popular al protagonismo casi exclusivo de los partidos en las democratizaciones del sur, PAGNUCCO, R.: “The Comparative Study of Social Movements and Democratization”, *Research in Social Movements*, 18 (1995), p. 165, y OBERCHALL, A.: *Social Movements: Ideologies, Interests and Identities*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993, p. 31.

<sup>8</sup> GROSSMAN, J.: “Violencia y silencio: reescribir el futuro”, *Historia, Antropología y Fuentes Orales*, 21 (1999), pp. 145-146.

<sup>9</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR: “Instrucción reservada del Ministerio del Interior a los Gobernadores Civiles”. 21-10-1976 y 3-10-1977, Gobierno Civil (GC): caja 32206. Archivo Histórico Provincial Albacete (AHPA). La violencia previa a la LRP en MARTÍN, O.: *A tientas con la democracia*, Madrid, La Catarata, 2008, pp. 282-300, a quien agradezco su contribución a la mejora de este texto. Los efectos de la primera instrucción son apreciables, por ejemplo, en la represión de la “jornada de lucha” convocada para el 12-11-1976 o la huelga general programada para el 15-4-1977 tras la legalización del PCE. Los directores generales de Seguridad y Política Interior se anticiparon a ambas convocatorias obreras con instrucciones taxativas: prohibir, suspender y disolver todo tipo de reuniones públicas o manifestaciones, e impedir siembras de propaganda y pintadas deteniendo a sus autores (las instrucciones en GC Huelgas: caja 1023. Archivo Histórico Provincial Ciudad Real).

<sup>10</sup> Denuncias varias por ofensas al presidente del Gobierno en 1978 en GC: caja 31095. AHPA.

represión burocrática a base de multas. En uno y otro momento el uso pacífico de espacios públicos con fines políticos o reivindicativos quedaba restringido y, en según qué casos, hasta criminalizado. Con la introducción de trabas a la acción y la expresión colectiva, se limitaba la presencia activa de los ciudadanos en la esfera pública, dificultándose en consecuencia el desarrollo de una cultura cívica, democrática y participativa, pues la acción colectiva, entendida como el “derecho a reclamar derechos” es, en sí misma, un derecho básico de ciudadanía.

Aunque las convocatorias evidenciasen un tono mesurado y pacífico, como pudieron ser las celebraciones del primero de mayo de 1977, desde instancias gubernamentales se decidió prohibirlas<sup>11</sup>. Al año siguiente todavía se ejecutaron prohibiciones para la misma festividad argumentando “razones de orden público y bien social” al no disponer de “fuerzas suficientes con que hacer frente a las previsibles alteraciones” de la paz social<sup>12</sup>. Lo que subyace detrás de estas actuaciones es una estrategia que pretendía cerrar el paso a concepciones del espacio público como dominio de la ciudadanía y lugar para la expresión responsable de los anhelos colectivos<sup>13</sup>. Una fórmula, en definitiva, pensada para debilitar el protagonismo ciudadano y su capacidad de interferir en la esfera de decisión política. En zonas rurales este estado de cosas se tradujo con frecuencia en actuaciones entorpecedoras de la actividad de la oposición.

En el contexto de los crímenes de enero de 1977, la actitud de las autoridades en determinadas zonas rurales se endureció de tal forma que la intolerancia reservada a los comunistas se extendió al conjunto de la oposición. No es por ello extraño encontrarnos a ciudadanos detenidos y acusados de propaganda ilegal al regresar de encuentros con políticos socialistas en la capital, o a sacerdotes en similares aprietos por reunirse privadamente para discutir las posibilidades del sindicalismo agrario en la provincia<sup>14</sup>. El objetivo era afianzar el control gubernamental sobre el proceso de cambio político, que no parecía entenderse como transacción entre una pluralidad de actores sociales. Así también pareció entenderlo la izquierda, que expresó públicamente su voluntad de renunciar a la acción colectiva pacífica, concitando por ello el apoyo de la prensa local más cercana a sus posiciones ideológicas<sup>15</sup>. Desde las páginas del cotidiano se descalificó cualquier manifestación callejera como disparate suicida, traición a la democracia o esperpento, en un ejemplo de la fuerza legitimadora que llegó a alcanzar el discurso del

<sup>11</sup> Diario *La Verdad*, 30-IV-1977, 2-V-1977 y 3-V-1977. Véase también oficio del 26-4-1977 (GC: caja 372. AHPCR) denegando autorización para la manifestación del Primero de Mayo en Puertollano por no constar al gobernador la existencia legal de las organizaciones solicitantes (CCOO, USO, UGT y CNT).

<sup>12</sup> El oficio, de 24-4-1978, en GC: caja 31095. AHPA.

<sup>13</sup> BENEDICTO, J.: “La construcción de la ciudadanía”, p. 131.

<sup>14</sup> *La Verdad*, 1-II-1977 y 16-II-1977.

<sup>15</sup> *La Verdad*, 25-I-1977, 27-I-1977, 28-I-1977, 29-I-1977 y 16-II-1977.

orden, la moderación y la responsabilidad<sup>16</sup>. La exigencia de moderación acabó convirtiéndose en uno de los códigos culturales más importantes de la transición, “definiendo un campo de juego cuyos límites simbólicos no debían rebasarse” si se quería llegar a una auténtica reconciliación. Convertida en “matriz cultural” del proceso, los partidos la tradujeron en control sobre la movilización popular y en liderazgo responsable de minorías representativas como fórmula para estabilizar la democracia y hacerla evolucionar hacia parámetros occidentales. La primacía de la estabilidad tuvo sus consecuencias. Una de ellas fue el “encauzamiento institucional de los conflictos” en detrimento de la potenciación de espacios plurales de participación ciudadana y la inclusión de nuevos actores políticos<sup>17</sup>.

Para hacernos una idea del grado de institucionalización que adquirió la protesta basta reparar en las exigencias acatadas por las centrales sindicales. Con el inicio real del proceso democratizador, las prácticas disuasorias de antaño se suavizaron, y se puso en marcha lo que se conoce como “modelo de negociación” de la protesta. Un modelo que en el caso español adquiere características muy restrictivas. Este modelo, que intenta respetar las libertades de expresión y manifestación, haciéndola compatible con el resto de derechos individuales y colectivos, se inicia con un proceso de petición que de inicio ya obliga al movimiento social a negociar su presencia en la calle. Después llegará la negociación de un itinerario “seguro”, un horario para la concentración, la censura previa de los lemas escritos, exigencias de servicios de orden interno y finalmente la responsabilidad de los convocantes sobre los posibles incidentes.

Todo esto no tiene más que un objetivo: regular, gestionar y controlar el disenso político. Todo ese juego de negociaciones actúa como factor disuasorio, resta capacidad y espontaneidad a la protesta, y además facilita su represión identificando a sus últimos responsables. La protesta necesariamente se modera, y en cierta forma se institucionaliza. Los servicios de orden interno en las manifestaciones son el más claro ejemplo de este proceso de “domesticación” de la protesta y de auto-contención de los convocantes<sup>18</sup>.

Conforme fueron acercándose las elecciones de 1977 la obstrucción de las actividades públicas de la oposición que protagonizaron diferentes instancias dependientes del gobierno o sus círculos más próximos, ya no solo se ligan a la violencia que aseguraría la reforma, sino también a la utilización de los resortes coac-

<sup>16</sup> *La Verdad*, 14-IV-1977 y 23-IV-1977; sucedió también en el contexto de los Pactos de la Moncloa, véase *La Verdad*, 26-XI-77.

<sup>17</sup> BENEDICTO, J.: “Los débiles fundamentos de la cultura política de la izquierda en España”, *Historia y Política*, 20 (2008), pp. 183-210.

<sup>18</sup> FERNÁNDEZ, L.: *Policing Dissent: Social control and the Anti-Globalization Movement*, Rutgers University Press, 2008, pp. 24-26. Los servicios de orden interno y su acción censora y disciplinaria en *La Verdad*, 2-V-78 y 3-VI-1978; su exigencia legal en GC, Derechos Ciudadanos: cajas 30046 y 30060. AHPA.

tivos del Estado en beneficio de su baza electoral. Circunstancia que ensombrece la valoración de unos resultados electorales que suelen traducirse como ejemplo de la moderación del pueblo español, cuando en realidad obedecieron también a la ausencia de neutralidad del gobierno. Así y en cuanto se conoció el proyecto de la emisora diocesana, *Radio Popular*, de poner en marcha una programación política plural, recibieron una “invitación” para que “de momento dejen eso congelado”<sup>19</sup>. Adicionalmente, partidos, sindicatos y trabajadores de izquierda en general tuvieron dificultades para lograr la cesión y alquiler de locales donde celebrar reuniones, mítines y asambleas en los pueblos. Habida cuenta que la norma lo exigía para la autorización de cualquier acto, en algunas localidades los alcaldes franquistas se negaron a ceder locales de titularidad pública, y donde existían salas privadas sus dueños evitaron cederlas argumentando que tendrían “influencias negativas en sus negocios” o reclamando indemnizaciones exorbitantes<sup>20</sup>.

Todavía durante la campaña para las municipales de 1979 la ausencia de locales y de cultura democrática convirtió de nuevo algunos recintos parroquiales en improvisados escenarios de debate entre candidatos, y en “escuelas” de formación democrática municipal<sup>21</sup>. Formalmente la democracia llegó en 1977, pero ni siquiera sus aspectos más básicos eran del dominio de importantes sectores de la ciudadanía, entre ellos el carácter radicalmente secreto y libre del sufragio<sup>22</sup>. Pero en los cálculos del gobierno la estabilidad del proceso era más apreciada que la extensión y asimilación de valores democráticos, de ahí que primasen los controles y no otro tipo de acciones favorecedoras del ejercicio responsable de los derechos cívicos y políticos que comenzaban a concretarse. Una debilidad evidente de la nueva ciudadanía democrática fue la inexistencia de canales formales para el aprendizaje cívico. Es por ello que para hallar contextos de aprendizaje en valores democráticos tenemos que afanarnos en rescatar siempre escenarios informales o relacionados con redes cotidianas de sociabilidad.

La periferia rural preocupó al gobierno Suárez en la medida que podía proporcionar apoyos para mantener el control sobre el proceso transicional, y apuntalar expectativas electorales. Para lograrlo utilizaron ciertos “enclaves autoritarios”, o espacios institucionales de preservación de privilegios de actores políticos procedentes del periodo anterior, que continuaron disfrutando de ciertas prerrogativas en la nueva democracia a cambio de servicios al gobierno Suárez<sup>23</sup>. En esta línea

<sup>19</sup> *La Verdad*, 6-III-1977.

<sup>20</sup> *La Verdad*, 6-III-1977, 5-V-1977, 12-V-1977 y 26-V-1977; también 14-IX-1977, 18-IX-1877, 19-X-1977, 21-X-1977 y 23-X-1977.

<sup>21</sup> *La Verdad*, 20-III-1979.

<sup>22</sup> *La Verdad*, 15-V-1977, 22-V-1977, 11-VI-1977 y 15-VI-1977.

<sup>23</sup> SIAVELIS, P.: “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 29 (2009), pp. 3-21, y GARRETÓN, M.: *Incomplete Democracy*, Chapel Hill, University North Carolina Press, 2003.

se inserta el esforzado mantenimiento de las corporaciones municipales franquistas<sup>24</sup>. Sin olvidar que el segundo gobierno de la monarquía alentó “sindicatos amarillos”, y maniobró para crear bases de apoyo rural que impidiesen la formación de una hegemonía sindical hostil en el campo, escamoteando la representación de los asalariados, y estableciendo un marco de relaciones agrarias cuya principal institución, la Cámara, daba continuidad a fórmulas de representación características del régimen anterior, es decir, manipulables desde el poder político<sup>25</sup>.

Así, en el periodo posterior a la promulgación de la Ley para la Reforma Política a finales de 1976 se ventiló una enconada pugna por la profundización, aceleración y definición de los límites del proceso democratizador que se dejó sentir con especial claridad en el medio rural. Por un lado, el reformismo en el poder se parapetaba en los mencionados “enclaves autoritarios y en los aparatos de coerción estatal con el propósito de conformar una nueva democracia de signo conservador y aceptable por el grueso de las elites sociales, económicas y militares del franquismo. Para eso era necesario controlar la calle. Así se explican los casos de acoso policial a las nacientes organizaciones políticas, que llevaron a la ejecutiva provincial socialista a manifestar su malestar por la frecuencia con que a las agrupaciones de los pueblos las fuerzas del orden les conminaban a facilitar informaciones “sobre dirigentes, número de militantes y otras cuestiones”<sup>26</sup>. En esta línea, el severo celo policial ante las acciones absolutamente pacíficas de la izquierda, pegadas de carteles incluidas, contrastó con la tolerancia exhibida por las autoridades reformistas ante el matonismo de la extrema derecha<sup>27</sup>. Por ejemplo la ultraderecha local de Hellín saludó la legalización del PCE en abril de 1977 con un intento de incendiar la casa familiar del líder comunista local. Hasta mayo de 1978 fueron quemadas o asaltadas dos sedes más del PCE, y la del PSOE en Albacete. Sin que se produjesen detenidos ni se esclareciesen los hechos.

Por otro lado, desde el embrionario activismo de la izquierda sindical y política rural se intentó deslegitimar estas actitudes y ampliar los márgenes del proceso multiplicándose en acciones difusoras de valores cívicos y pautas de movilización democrática. En Albacete, entre enero y mayo de 1978 se celebraron al menos 175 reuniones, conferencias, mítines, presentaciones, etc., relacionados con las elecciones sindicales, los problemas del campo y los municipios,

<sup>24</sup> MARÍN, M., *Els ajuntaments franquistes a Catalunya*, Lleida, Pagès, 2000, pp. 457-459. MARTÍN, Ó.: *Albacete en transición: el ayuntamiento y el cambio político*, Albacete, IEA, 2006, pp. 195-207.

<sup>25</sup> SABIO, A.: “Cultivadores de democracia: politización campesina y sindicalismo agrario progresista en España, 1970-1980”, *Historia Agraria*, 38 (2006), pp. 75-102. GOBIERNO CIVIL: “Panorama sindical en la provincia de Albacete”. 1978, GC: caja 30060. AHPA. *La Verdad*, 15-I-1978, 1-IV-1978 y 5-IV-1978.

<sup>26</sup> *La Verdad*, 8-IV-1978, 14-V-1978 y 9-V-1978; el PCE denunció idénticos problemas.

<sup>27</sup> *La Verdad*, 25-III-1977, 26-III-1977, 10-IV-1977, 12-IV-1977, 19-IV-1977, 15-VII-1977, 18-VIII-1977, 24-V-1979, 20-V-1979, 1-VII-1979, 24-VII-1979 y 1-VIII-1979.

las elecciones locales, el paro, etc.<sup>28</sup> Ese tipo de acciones contribuyeron a activar cierta cultura democrática, abrieron espacios de libertad y, en su contexto, ayudaron a desplazar el eje ciudadano hacia su lado activo<sup>29</sup>. Pero debemos también considerar los límites de unas acciones que no buscaban solo abrir espacios para el ejercicio autónomo de la ciudadanía política, sino crear vínculos con sus patrocinadores.

Además, aquellos espacios cívicos que emergieron en la base de la sociedad civil fueron boicoteados por algunos gobernadores civiles del suarismo, como fue el caso de la asociación de vecinos *Pedro Lamata*, que no fue legalizada hasta pasadas las elecciones de 1977 por su combatividad<sup>30</sup>. Se daba continuidad así a una larga tradición de cuatro décadas, a través de la cual la dictadura había procurado recluir en lo privado la vida de los ciudadanos y propiciar sentimientos de apatía, desinterés y desconfianza social hacia lo político. También durante la transición existió un recelo oficial contra iniciativas destinadas a ocupar los espacios de sociabilidad vaciados por la dictadura. Buena muestra de ello fue la prohibición en marzo de 1978 en el municipio de Bogarra de una “Semana de Convivencia Cultural” organizada por un grupo de jóvenes en una “línea de compromiso y juicio crítico de todo lo que ocurre en nuestro pueblo”<sup>31</sup>. De este modo, prohibiciones, detenciones y demás formas de control coactivo de la movilización y de la disidencia eran reflejo del conflicto social y de la lucha política que se vivió en la provincia de Albacete durante una transición que no fue tan pacífica como habitualmente se ha escrito.

### *La democracia de los recién llegados*

Una de las cuestiones fundamentales ventiladas durante el periodo transicional fue el tipo de democracia para España. A este respecto no hay que olvidar que, como apuntan algunos autores, las democratizaciones del sur del viejo continente prácticamente cerraron el ciclo de protestas y revueltas sociales que habían cuestionado las estables coaliciones electorales y parlamentarias monopolizadoras de la arena institucional europea desde 1945<sup>32</sup>. Pero el resultado del cambio político español, como en Portugal o Grecia, fue una democratización esencialmente identificada con los rudimentos básicos del parlamentarismo liberal: un sistema plural de partidos que compiten electoralmente por el control del parlamento.

<sup>28</sup> Datos elaborados a partir de GC: caja 31095. AHPAB.

<sup>29</sup> HERRERA, A.: “Los socialistas y la construcción de la democracia en el mundo rural”, en F. Cobo y T. Ortega (eds.), *La España rural, siglos XIX y XX*, Granada, Comares, 2011, pp. 353-373.

<sup>30</sup> Véase *La Verdad*, 10-II-1978, y GC, Derechos Ciudadanos: caja 30060. AHPA.

<sup>31</sup> *La Verdad*, 21-III-1978. Carta de la “Juventud de Bogarra” al Gobernador Civil del 21-3-1978 en GC: caja 30555. AHPA.

<sup>32</sup> HORN, G.: *Spirit of '68: Rebellion in Western Europe and North America, 1956-1976*, Oxford, OUP, 2007, p. 239.

Lejos de cuestionar la eficacia de los resultados, no podemos pasar por alto que aquel no fue el desenlace inevitable de un proceso de transición que se enmarcaba en un contexto internacional de declive y desprestigio de la democracia parlamentaria, ni ese concepto restrictivo de la democracia el único que pugnó por abrirse camino durante la *tercera ola*. Aquella pudo alcanzar otra dimensión, y definirse con un sentido más participativo y basado en la promoción de una sociedad civil más activa e influyente. Diversos factores empujaron sin embargo en otro sentido<sup>33</sup>.

En 1977 algunos movimientos sociales parecieron convertirse en una herramienta de profundización del proceso democratizador mediante la presión desde abajo por unas reformas socioeconómicas y políticas más profundas. En ese contexto político más abierto hubiera podido esperarse una mayor capacidad de acción de estos actores colectivos<sup>34</sup>. Sin embargo y conforme avanzó el proceso de transición, el clima político mutó y ciertas oportunidades para la participación se estrecharon, imponiéndose progresivamente formas más institucionalizadas y cerradas de acción política que desarrollaron un modelo limitador de la influencia popular en los espacios de decisión política.

Desde el movimiento ciudadano se defendió una versión popular y radical de la democracia, alternativa a las negociaciones entre élites y con una fuerte impronta municipalista a través de la cual debía garantizarse la participación colectiva y directa en los procesos de toma de decisiones. Dentro de ese modelo las asociaciones, especialmente las vecinales, tendrían un papel determinante como organizaciones de base portadoras de un discurso participativo y defensoras de un modelo más popular de la democracia cimentado en la defensa de valores comunitarios y la participación directa en la política municipal. Una apuesta, en definitiva, por la dimensión más activa de la ciudadanía en claro contraste con el modelo clásico de representación delegada liberal por el que optaron los partidos y que, en esencia, reduce los conceptos de participación y representatividad ciudadana al sufragio periódico. A la difusión de esta visión participativa de la transición, que contrasta con el proceso institucional, contribuyó la proliferación de este tipo asociativo, pero sobre todo los aspectos cualitativos del movimiento. Incluso en centros urbanos pequeños, el vecinal desempeñó un papel importante en la democratización municipal contribuyendo a la deslegitimación y desprestigio de las corporaciones franquistas, desarrolló una “narrativa alternativa de la

<sup>33</sup> GRAHAM, H. y QUIROGA, A.: “After the fear was over? What came after dictatorships in Spain, Greece, and Portugal”, en D. Stone, (ed.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, London, OUP, 2012, pp. 517-518.

<sup>34</sup> Las expectativas defraudadas en CASTELLS, M.: “Urban social movements and the struggle for democracy: the Citizens’ Movement in Madrid”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2 (1978), p. 145.

democratización”, y fue un movimiento social con poder de convocatoria por su capacidad para definir el interés colectivo<sup>35</sup>.

Un reflejo evidente de todo ello fue que prácticamente todos los candidatos de la izquierda que concurren, por ejemplo en Albacete, a las municipales de 1979 concedieron en su campaña gran importancia no solo a los problemas de la periferia, sino también a la descentralización del poder a nivel local, la participación ciudadana en la política municipal, y el papel de las asociaciones como agente intermedio entre el ayuntamiento y la ciudadanía. Desde el PSOE se defendió un modelo municipal abierto a la participación, potenciador de los movimientos populares, y dispuesto a que un número creciente de ciudadanos ejerciese “un poder de preparación y control de las decisiones municipales”<sup>36</sup>. De hecho en su multitudinaria toma de posesión el nuevo alcalde socialista de la ciudad llegó a manifestar que se les iba “a quedar estrecha la democracia clásica de delegación y nos va a ser necesario ir al nuevo concepto de democracia directa de participación”<sup>37</sup>. A partir de ese momento la problemática cotidiana de los vecinos pasó al primer plano de la agenda municipal, pero en ausencia total de cauces institucionalizados que garantizaran la participación ciudadana en la resolución de sus problemas más allá de interlocutores concretos o la sensibilidad del equipo de gobierno. Es decir, se impuso el discurso de la modernización, coincidente con el anhelo ciudadano y el programa de la izquierda, pero sin profundizar en el de la participación.

No obstante, hay que coincidir con Radcliff en que en ese proceso confluyeron, al menos, dos dinámicas desmovilizadoras. La primera estaría protagonizada por los partidos políticos que, desde la fusión de la oposición en la *Platajunta*, no dejaron de avanzar en una sola dirección: encauzar las movilizaciones en el marco de negociaciones políticas formales, en parte como consecuencia del recuerdo de la guerra civil. Con la exclusión de los movimientos sociales la izquierda asumía así parte de la cultura política de las elites reformistas, para quienes la movilización popular podía conducir al caos y la discordia. De esa forma los partidos apenas dirigieron energías a expandir oportunidades para la movilización y la participación popular<sup>38</sup>. Después de esa primera exclusión, los poderes constitu-

<sup>35</sup> MARTÍN, Ó.: *A tientas con la democracia*, pp. 251-263. BORDETAS, I. y SÁNCHEZ, A.: “El movimiento vecinal en (la) transición, 1974-1979”, en C. Molinero y P. Ysàs (coords.), *Construint la ciutat democràtica*, Barcelona, Icaria, 2010, pp. 159-261. RADCLIFF, P.: “La ciudadanía y la transición a la democracia”, en M. Pérez (ed.), *De súbditos a ciudadanos: una historia de la ciudadanía en España*, Madrid, CEPC, 2007, pp. 358-361. CAPRARELLA, M. y HERNÁNDEZ, F.: “La lucha por la ciudad: vecinos-trabajadores en las periferias de Madrid”, en V. Pérez y P. Sánchez (eds.), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal*, Madrid, La Catarata, 2008, pp. 33-53.

<sup>36</sup> *La Verdad*, 27-III-1977.

<sup>37</sup> *La Verdad*, 19-IV-1979.

<sup>38</sup> RADCLIFF, P.: *Making Democratic Citizens in Spain*, New York, Palgrave MacMillan, 2011, pp. 321-328.

yentes eludieron el reconocimiento de las organizaciones sociales como representantes de la ciudadanía, lo que dificulta hasta hoy su participación en los procesos legislativos. Ese no reconocimiento, en la práctica, supone una limitación de los derechos de participación al negar a las organizaciones sociales cualquier titularidad sobre el interés colectivo y considerarlas, en todo caso, interesadas o afectadas por un proceso administrativo, por lo que su capacidad de actuación se reduce a la formulación de alegaciones durante los procesos de trámite e información o acudir a los tribunales<sup>39</sup>.

El retraso en la democratización de las instituciones locales representa de alguna manera el primer gran alejamiento entre políticos y ciudadanía. Los primeros dieron prioridad a las negociaciones de alto nivel y los intereses de sus partidos frente a una de las necesidades sociales más sentidas, como en ese momento era la participación de los ciudadanos en los asuntos locales. Confundieron la consolidación de la democracia con la consolidación de sus respectivas alternativas de poder. El gobierno de UCD priorizó cálculos electorales y el mantenimiento del mayor control posible sobre el proceso de transición. El PSOE, que destacó por su estrategia de hostigamiento y desprestigio contra los municipios franquistas, no se mostró sin embargo partidario de entrar en comisiones gestoras o repartos proporcionales para proteger así sus intereses electorales, por lo que se vería atrapado entre una retórica beligerante con la prórroga municipal, y la sospecha de un acuerdo tácito con los centristas para respetar el referéndum constitucional<sup>40</sup>. Otro ejemplo paradigmático bien podría constituirlo la configuración del ente pre-autonómico castellano-manchego. Un asunto sobre el que los parlamentarios de cinco provincias decidieron el futuro político y administrativo de sus circunscripciones sin que el grueso de la ciudadanía albergase el más mínimo conocimiento del proyecto o de sus posibles beneficios<sup>41</sup>.

Los partidos con mejores resultados electorales defendieron una visión de la democracia según la cual la representatividad conseguida en las urnas restringía el espacio y la legitimidad para la participación política de otros actores sociales. Por ejemplo el acuerdo de julio de 1978 para la celebración de elecciones municipales salió adelante con listas cerradas y un sistema electoral proporcional que elevaba del 3% al 5% el porcentaje mínimo de sufragios para obtener representatividad. Incluso un artículo de aquella ley electoral, luego revocado, obligaba a los concejales electos que abandonasen el partido a cesar en su cargo<sup>42</sup>. La norma suponía un claro reforzamiento de los partidos y, como la ley electoral del 77, aspiraba

<sup>39</sup> JIMÉNEZ, M.: *El impacto político de los movimientos sociales*, Madrid, CIS, 2005, p. 53.

<sup>40</sup> *La Verdad*, 25-I-1978 y 8-II-1978.

<sup>41</sup> *La Verdad*, 13-XII-1978, 17 y 28-I-1978.

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ, M. y QUIROSA, R.: *Poder local y transición a la democracia en España*, Granada, CEM-CI, 2010, p. 189, y Ley 39/1978.

además a reducir el número de competidores partidistas. Interesa también resaltar cómo unas normas electorales decididas para atender una necesidad coyuntural, como pudo ser la estabilización institucional, y por tanto con visos de provisionalidad, acaban condicionando décadas de vida democrática y haciendo de la democracia partidista el rasgo determinante de nuestra democracia<sup>43</sup>.

La postrera ley de bases de régimen local, que hubiera podido dinamizar aspectos claves de la participación ciudadana, no alteró el control de los partidos sobre la esfera pública local<sup>44</sup>. Como bien se ha señalado, la historia contemporánea de España no se caracteriza por la ausencia de una sociedad civil movilizada, sino de canales eficaces para hacerla participar activa y positivamente del sistema. Algo de responsabilidad en ello debe cargarse sobre las elites políticas de la transición, más preocupadas por limitar la movilización que por incorporarla y potenciarla como un activo para el funcionamiento de la democracia<sup>45</sup>.

No obstante este proceso de desmovilización desde arriba de la participación ciudadana directa fue paralelo a un proceso de disolución desde abajo que no puede ser completamente otorgado a la actuación de las elites. Así una parte importante de los jóvenes profesionales –vinculados a movimientos estudiantiles– que habían ofrecido soporte y asesoramiento a las incipientes asociaciones vecinales del final del franquismo eran miembros de los partidos de izquierdas. Durante un tiempo conectaron, y casi fusionaron, a los movimientos sociales con los partidos, instrumentalizándolos para visibilizar la pujanza de la oposición, pero esta doble militancia se jerarquizó durante la transición, priorizando los intereses organizativos y políticos de los partidos sobre la movilización popular en los barrios, debilitando así la fuerza de las asociaciones vecinales.

Inicialmente este tipo de dinámicas no generaron desmovilización en el corto plazo, al menos hasta las municipales de 1979, sino una movilización selectiva en función de los intereses electorales de los partidos que controlaban a las asociaciones. En septiembre de 1977 la asociación del barrio *Hermanos Falcó* (pro-PSOE) negó su apoyo a una ambiciosa iniciativa surgida desde la asociación *Pedro Lamata* (unida al PCE) contra una operación urbanística municipal con visos de ilegalidad y carácter especulativo, para no conceder ninguna ventaja electoral a los comunistas. Hasta más o menos la celebración de las elecciones generales de 1977

<sup>43</sup> JIMÉNEZ, M.: *El impacto político de los movimientos sociales*, p. 51; la ley electoral de 1977 fue reafirmada por la LO 5/1985 sin moderar los efectos mayoritarios del sistema.

<sup>44</sup> La ley 7/1985 se limitó a señalar que las autoridades locales “facilitarán” la participación de los ciudadanos en la vida local e impulsarían la participación de las asociaciones en la gestión de las corporaciones sin menoscabo de sus órganos representativos. No se arbitraban mecanismos concretos. La consulta popular sobre asuntos de competencia municipal, regulada en el artículo 71, era potestativa del alcalde previo acuerdo por mayoría absoluta del pleno y autorización gubernamental, pero excluía temas hacendísticos.

<sup>45</sup> RADCLIFF, P.: *Making Democratic Citizens*, p. 329.

los ataques de las vecinales se habían centrado en el desgaste de la corporación municipal dentro de la lógica de oposición política general al régimen franquista. Pero a partir de entonces la presión vecinal contra los ayuntamientos franquistas fue progresivamente cambiando de naturaleza, para pasar a relacionarse íntimamente con las elecciones municipales y con el proceso de consolidación de los partidos políticos<sup>46</sup>.

Gracias a la mencionada capacidad de influencia que otorgaba la doble militancia, los partidos de izquierdas “decapitaron” las asociaciones vecinales, especialmente el PSOE<sup>47</sup>. Los socialistas ofrecieron a los militantes más significados del movimiento vecinal expectativas reales de cambio desde dentro de las instituciones a cambio de convertir las barriadas periféricas en un granero de votos<sup>48</sup>. Pero la cooptación de los líderes vecinales no sólo tenía un propósito electoral. Se buscaba también que la fuerza de cambio pasase de la calle a las instituciones con todos sus efectos desmovilizadores, pero también estabilizadores, sobre el sistema político municipal en ciernes. Después de las municipales cualquier líder vecinal sería menos “peligroso” en un despacho que en un centro social<sup>49</sup>. Circunstancia que conecta con el hecho de que una parte de quienes se movilizaron cerca de las asociaciones vecinos lo hicieron convencidos de que era a las autoridades a quienes correspondía asumir y garantizar buena parte del acervo de derechos y necesidades comunitarias que habían construido en la protesta. En el momento en que aquellas, por estrategia o convencimiento, asumieron paternalmente la defensa de los mismos principios, la movilización dejó de tener sentido para muchos. De esta forma, como dice Urrutia, las asociaciones vecinales se convirtieron en “una ocasión perdida”<sup>50</sup>.

El vecinal es un ejemplo claro del control de los partidos sobre los movimientos sociales. Un control entendido como capacidad para abortar algunos intentos que, desde abajo, amenazaban con traspasar las fronteras de la democracia representativa o de delegación por la que apostaban las nuevas organizaciones políticas mayoritarias. El peligro que se exorcizaba poco tenía que ver con alguna revolu-

<sup>46</sup> *La Verdad*, 23-IX-1977, 6-XII-1977 y 27-IX-1977.

<sup>47</sup> SEFT, entrevista con José M<sup>a</sup> Roncero, activista vecinal, 22-6-2005, “con las primeras elecciones democráticas municipales la mayoría de las cabezas del movimiento vecinal se enrolaron en los grupos políticos, en las candidaturas de los partidos políticos, y se quedó totalmente descabezado”. La cooptación por la izquierda por motivos electorales de los líderes vecinales en SEFT, entrevista con José Meneses, activista vecinal y concejal de barrios, 14-4-2006.

<sup>48</sup> SEFT, entrevista con Rosa Gómez, activista vecinal, 27-7-2006, “estuvimos unas cuantas personas del movimiento vecinal que nos afiliamos al PSOE porque vimos que era una de las formas que podíamos trabajar por nuestro barrio”. IZQUIERDO, J. D.: *Las elecciones de la Transición en Castilla-La Mancha*, Albacete, IEA, 1984, p. 69.

<sup>49</sup> SEFT, entrevista con José Meneses, activista vecinal y concejal de barrios, 14-4-2006.

<sup>50</sup> URRUTIA, V.: *El movimiento vecinal en el área metropolitana de Bilbao*, Bilbao, IVAP, 1985, p. 148.

ción comunista, sino más bien con una alternativa cívica y neutral precisamente a ese bipolarismo entre comunismo de estado y capitalismo social surgido de la guerra fría. No conviene sin embargo trazar una relación unívoca entre control de los incipientes movimientos sociales con desmovilización, sino más bien con la capacidad de ejercer una movilización selectiva en función de determinados intereses políticos.

### *La democracia para ser más iguales*

Si la ciudadanía carece de unas condiciones materiales básicas en consonancia con su entorno, no existen garantías suficientes para el ejercicio real de los derechos, civiles o políticos, formalmente reconocidos. En otras palabras, quien no tiene sus necesidades básicas cubiertas, no es un ciudadano en plenitud. Es la tercera generación de derechos, los sociales, la que nos convierte en miembros plenos de la comunidad política, aunque eso es tanto como reconocer que, en cierta forma y como en otras épocas, el estatus de ciudadano queda fijado a la “posesión” de ciertos “bienes”. La ciudadanía social de T. H. Marshall, equivalente al *estado de bienestar*, representa el primer encuentro positivo entre “ciudadanía y economía” y la mejor defensa frente a los excesos de la libertad y la igualdad. Su trabajo sobre la ciudadanía social constituye un esfuerzo, en plena guerra fría, por demostrar que existían vías que posibilitaban la convivencia entre los dos sistemas que creía que mejor servían a los individuos, el capitalismo y el liberalismo democrático, que solo funcionan bien juntos con un Estado que garantice, mediante la amortiguación de las desigualdades, el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos<sup>51</sup>.

Marshall defiende en su análisis que los derechos ciudadanos son concesiones del Estado. En ese punto hay que dar la razón a sus críticos cuando señalan que la universalización de derechos, cívicos, políticos y sociales son, en realidad, el resultado de la lucha entre gobernantes y gobernados. Una conquista en definitiva<sup>52</sup>. Tomando las ideas de algunos de ellos, y no pocas investigaciones recientes, se puede argumentar con respecto a la transición que la posición de la sociedad frente al cambio político obligó a la clase dirigente a la concesión de derechos cívicos, políticos y sociales (en este último caso a cambio de aceptar la ortodoxia capitalista y la flexibilización laboral), para consolidar su proyecto de reforma. Sin olvidar también que hubo mucho de coincidencia entre las demandas sociales y el cálculo político de la clase dirigente en relación a sus expectativas. Unas expecta-

<sup>51</sup> ANCHUSTEGUI, E.: “Republicanism político y ciudadanía social”, *Araucaria*, 14/27 (2012), pp. 62-77. FREJEIRO, M.: “Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T. H. Marshall”, *Universitas*, 2 (2005), pp. 63-100. KYMLICKA, W. y NORMAN, W.: “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics*, 104 (1994), pp. 352-381.

<sup>52</sup> Véanse los trabajos contenidos en BULMER, M. y REES, A.: *Citizenship today. The contemporary relevance of T. H. Marshall*, London, Routledge, 2003.

tivas que, como en Portugal, se situaron muy próximas al modelo de democracia que en esos momentos se estaba promoviendo desde Gran Bretaña, Alemania y la propia CEE: pluralismo parlamentario sustentado por elites representativas, desarrollo económico capitalista, y estado de bienestar<sup>53</sup>. Posiblemente ahí radique uno de los grandes “consensos” de la transición: el deseo de emulación en el Sur del nuevo gran mito de la posguerra europea, el de la integración, como símbolo de bienestar, libertad y prosperidad<sup>54</sup>. Una nueva narrativa europea alternativa al anticomunismo y el bipolarismo como factor de estabilización política en un contexto interior y exterior muy complejo, que sirvió para disciplinar socialmente Portugal, y posiblemente también España si atendemos al comportamiento estratégico de la izquierda<sup>55</sup>.

Para la ciudadanía, la transición representó no “sólo un ideal de libertades individuales y colectivas”, sino que se interpretó socialmente “como culminación de un proyecto histórico en el que se resumen los deseos de bienestar social, renovación cultural, [y] presencia en la escena internacional”<sup>56</sup>. El proceso político coincidió con un anhelo, en definitiva, de modernización integral del país en el que la democratización adquiere un carácter redistributivo, y la sociedad civil, articulada en formas diversas, no sólo pugnó por dismantelar el régimen, sino también por la creación de una democracia social en medio de un sistema de relaciones socioeconómicas dominado por la desigualdad. Para un sector de la ciudadanía, la democratización y la libertad en España no podían considerarse tales sin la construcción de un sistema de acceso igualitario a un paquete de recursos básicos de protección social. Y lo que es más importante: con un control ciudadano sobre esos recursos y su distribución. Estos movimientos favorables a la democratización de los servicios públicos básicos contribuyeron a eliminar prácticas intolerables procedentes del franquismo y a universalizar su acceso, aunque la construcción y defensa del incipiente sistema de bienestar se hizo compatible con un control cerrado a la participación y la representación ciudadana.

Las antaño relativamente pacíficas provincias como Albacete se incorporaron al proceso de cambio político animadas por la combinación de dinámicas propias y exógenas, para dar como resultado una conflictividad en ascenso<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> VARSORI, A.: “The European Construction in the 1970s”, en A. Varsori, y G. Migani (eds.), *Europe in the International Arena*, p. 33.

<sup>54</sup> WHITEHEAD, L.: “Democracy by Convergence: Southern Europe”, en L. Whitehead, (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, OUP, 1996, pp. 261-284.

<sup>55</sup> ANDRADE, J.: *El PCE y el PSOE en (la) transición*, Madrid, Siglo XXI, 2012. ORTIZ, M. y MARTÍN, Ó. (eds.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, La Catarata, 2010.

<sup>56</sup> BENEDICTO, J.: “La construcción de la ciudadanía democrática en España”, p. 109.

<sup>57</sup> En Albacete, y solo en 1979, se perdieron 33.833 jornadas laborales en 19 huelgas, según publicó el semanario *Albacete*, 7 días, 18 (28-IV-1980 a 4-V-1980), p. 4.

La democratización española tiene una faceta netamente conflictiva, de disputa por la configuración del nuevo espacio público, en la que interaccionan de manera compleja y asimétrica actores diversos. A partir de 1977 el conflicto, antes centrado en la declaración de inviabilidad de las estructuras autoritarias, se transformó en una herramienta de presión para evitar reformas superficiales, y en un escudo defensivo contra los efectos de la recesión económica. Así, hay que tener muy en cuenta que la evolución del contexto político generó cambios en el carácter de una movilización social que creció al calor de las ilusiones populares y las nuevas oportunidades políticas, al mismo tiempo que fue estratégicamente manejada por partidos y sindicatos de izquierda en función de intereses políticos coyunturales que van desde la desactivación puntual del conflicto, su impulso circunstancial, o la pugna por la supremacía que mantenían entre ellas mismas.

Después de 1977 y al calor del cambio político y la creciente visibilidad del activismo político y sindical, algunos sectores de la sociedad manchega se apresuraron a demandar que el producto resultante de todo aquel proceso democratizase el acceso a lo que empezaban a considerar como servicios públicos básicos, y garantizase la gestión más transparente posible de los recursos que para su dotación se detraían de las aportaciones ciudadanas. De forma paralela al movimiento vecinal, aunque con evidentes conexiones y trasvases, surgía un nuevo tipo de movilización articulada en torno a la defensa de valores comunitarios. Para ello, y en medio de reivindicaciones concretas, ciudadanía y plataformas mixtas, trataron de introducir en la agenda modelos de participación y control ciudadano sobre la gestión, por ejemplo, del embrionario y demandado sistema público de salud. Reivindicaciones de las que participaron activamente sindicatos y partidos políticos capitalizando y canalizando en lo posible el descontento latente.

El malestar sanitario, que se visibiliza intensamente después de junio de 1977, nace de la frustración colectiva que genera la percepción de la desigualdad y la insuficiencia de los servicios que presta el Estado en función de dónde vivan o en qué trabajen. Pero la protesta se nutría también de la insatisfacción ciudadana con el comportamiento de algunos trabajadores sanitarios, especialmente médicos, colectivo en el que no fueron infrecuentes actitudes que eran el reflejo de la sociedad fraguada por la dictadura: autoritarios, clasistas y con una permanente confusión entre la dimensión pública y privada de su actividad. Para algunos ciudadanos la democracia debía implicar también un cambio de actitudes y comportamientos, en el que la conducta de los trabajadores públicos se condujese por la vía del respeto y el trato igualitario a todos y cada uno de los ciudadanos con independencia de su procedencia, renta, o capacidad. Los tiempos de los campesinos y obreros “dando *gorrazos* y propinas en la residencia para conseguir un servicio, cuando

este servicio lo han pagado ya varias veces siete” y agradeciendo a cada paso “su salvación y supervivencia”, debían comenzar a formar parte del pasado<sup>58</sup>.

Tenemos ejemplos en pequeñas localidades con notables movilizaciones vecinales contra médicos que desatendían sus obligaciones con los enfermos, o protagonizando desesperadas protestas contra la penosa situación sanitaria que padecían mientras “existen en otros lugares, en capitales, clínicas y centros montados con los más modernos medios”<sup>59</sup>. No fueron ni casos aislados, ni cosa de localidades pequeñas. En la vecina comarca sanitaria de Alcázar de San Juan, buena parte de las reclamaciones ciudadanas se focalizaron en la calidad del servicio sanitario, la profesionalidad de los médicos (atención inadecuada, incumplimiento de citas y horarios, irregularidades en la cobra de *iguales*, desinformación del paciente), y la deriva abusiva de pacientes a consultas privadas<sup>60</sup>. En Hellín, las molestias y desplazamientos originados por una desatención puntual, desencadenó una reivindicación popular de mayor envergadura: era necesaria la instalación de una residencia de la seguridad social y acabar con el “centralismo sanitario”<sup>61</sup>. Y en Almansa, una ciudad con experiencia en el movimiento asambleario vinculado a los problemas del calzado, los trabajadores amenazaron con no abonar más cuotas de la Seguridad Social si el ambulatorio continuaba vacío de facultativos. Desde allí se reivindicó un “idéntico servicio sanitario que los habitantes de las ciudades, porque, entre otras cosas, cotizamos igual que ellos”<sup>62</sup>.

En 1978 la salud pública ya ocupaba en zonas de La Mancha un lugar importante en la movilización colectiva, que se vertebró en torno a tres presupuestos básicos. La Seguridad Social debía ser un sistema cuyo fin y objetivo último fuese “cubrir las necesidades de todos con igualdad de trato y de eficacia”, tanto si tenían cartilla, como si no, si son ricos o pobres, en festivos o en laborales, en el pueblo o en la ciudad. Derecho a la salud sin discriminación de ningún tipo, “Medicina para todos”, garantizada por un control democrático con participación ciudadana, y la protección de una ley que definiese claramente las obligaciones de facultativos y trabajadores, y amparase al paciente<sup>63</sup>. Y la construcción de un sistema de salud descentralizado, que acercase la sanidad al enfermo, y no al revés, y donde cada comarca dispusiese de servicios básicos de medicina preventiva y de urgencia que evitase desplazamientos, masivos y costosos, a una capital distante y colapsada<sup>64</sup>. El sector más joven de los trabajadores del sistema sanitario actuó

<sup>58</sup> *La Verdad*, 20-XI-1977.

<sup>59</sup> *La Verdad*, 20-I-1977, 4-V-1979 y 1-IX-1979.

<sup>60</sup> COMISARÍA POLICÍA: “Nota Informativa”. 12-9-1977 y 26-9-1977, GC: caja 373. AHPCR.

<sup>61</sup> *La Verdad*, 3-I-1979.

<sup>62</sup> *La Verdad*, 9-II-1978 y 21-II-1978.

<sup>63</sup> *La Verdad*, 17-I-1978, 20-V-1978, 31-V-1978, 3-VI-1978, 21-VI-1978, y 4-VIII-1978.

<sup>64</sup> *La Verdad* del 23-VI-1978, 24-IX-1978 27-IX-1978, 1-X-1978 y 10-IV-1979.

como vanguardia de la protesta. Entre sus primeros objetivos estuvieron concienciar a la ciudadanía de la envergadura y el fondo del problema, y hacerlo por la vía de la transparencia informativa<sup>65</sup>.

Contra la aplicación de recortes en la residencia de la SS (dentro del plan de austeridad y los decretos sanitarios de UCD) se rebeló una parte de los trabajadores sanitarios diseñando una campaña de divulgación y en defensa de “una sanidad pública e igual para todos”, al tiempo que exigían a las autoridades que cualquier política restrictiva fuese precedida de la publicación de las cuentas de la Seguridad Social y la investigación de las posibles anomalías que se detectasen. “Sólo un control democrático del centro, que los trabajadores de Albacete sepamos cómo y en qué se gasta el dinero de la SS” podía conducir a mejorar la asistencia prestada. La lucha que se planteaba era por un “auténtico servicio nacional de salud controlado por los trabajadores y al verdadero servicio del pueblo”<sup>66</sup>.

La implicación de las asociaciones vecinales permitió desarrollar una campaña informativa para el otoño de 1978 que ponía el acento en la concienciación de la salud como derecho fundamental de todo ciudadano y por el que merecía la pena involucrarse. Más de tres mil personas llegaron a concentrarse en Almansa “por una sanidad mejor”<sup>67</sup>. Las asociaciones de vecinos de Casas Ibáñez se pusieron a trabajar “conscientes de que los problemas sanitarios de la provincia nos afectan a todos y que estos se resolverán en la medida en que nos unamos”. Con ese discurso consiguieron reunir a dos mil personas procedentes de toda la comarca para clamar por una sanidad como servicio único, público y gratuito. El 22 de diciembre de 1978 desfilaron por las calles de Albacete una pancarta con este lema: “La sanidad es un derecho: luchemos por una sanidad pública”<sup>68</sup>.

Con los avances del proceso de democratización las demandas de participación en los asuntos públicos y colectivos se multiplicaron. Allí donde se gestionasen recursos públicos para el uso de la colectividad, allí aparecía la palabra “democracia” para subrayar la necesidad de arbitrar fórmulas para el control ciudadano, la transparencia, y el uso igualitario de los servicios. ¿En qué quedaron las expectativas de tantos con deseos de participar en los asuntos comunitarios que eran de su interés? La construcción de esa nueva ciudadanía democrática por parte de la izquierda cerró filas en torno a un modelo de democracia social que, si bien apos-

<sup>65</sup> Las gravísimas deficiencias y sus consecuencias para la salud fueron denunciadas en *La Verdad*, 30-IV-1978, 27-IX-1978 y 10-X-1977.

<sup>66</sup> *La Verdad*, 10-IX-1978 y 29-IX-1978.

<sup>67</sup> GUARDIA CIVIL: “Nota Informativa”. 6-11-1978, GC: caja 30554. AHPA. Existieron manifestaciones similares en Tomelloso y Alcázar de San Juan sin publicidad en la prensa, COMISARÍA POLICÍA: “Nota Informativa”. 18-3-1978 y 10-4-1978, GC: cajas 373 y 374. AHPCR.

<sup>68</sup> GUARDIA CIVIL: “Nota Informativa”. 19-4-1978. GC: caja 30555. AHPA. *La Verdad*, 31-X-1978, 27-XI-1978 y 23-XII-1978.

taba por el Estado de bienestar como fórmula para garantizar la estabilidad social, de su gestión directa quedaría también excluida la ciudadanía.

Sin embargo las expectativas ciudadanas de participación quedaron constitucionalizadas. Basta con repasar el artículo 9, tan genérico como rotundo, o el 129, que establece la “participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”<sup>69</sup>. De la misma forma que quedó constitucionalizado el marco básico para la construcción de un Estado providencia que teóricamente abría el camino hacia la ciudadanía plena. España se constituyó como un “Estado social” (como la Ley Fundamental de Bonn de 1949, art. 20 y 28, o la constitución francesa de 1958, art. 1) en el que los poderes públicos se comprometían a corregir las desigualdades materiales al menos en lo concerniente al disfrute de los bienes que garantiza la constitución<sup>70</sup>.

Lo que se produce en nuestro país es una desconexión entre el reconocimiento formal de la ciudadanía social que da acceso a la ciudadanía activa, y el ejercicio de esa ciudadanía que la constitución, en teoría, ordena promover a los poderes públicos. Sin otro ánimo que plantear elementos para la reflexión, resulta evidente el tratamiento adverso del legislador respecto al desarrollo de todo lo relacionado con la participación directa o semi-directa más allá de los marcos institucionales controlados por los partidos, sindicatos u organizaciones empresariales originando así una “frustración participativa”<sup>71</sup>. Por ejemplo, todo lo relacionado con el artículo 129 de la constitución, se resolvió con la creación de Consejos Generales para los diferentes Institutos de la Seguridad Social y una representación equitativa de sindicatos, empresarios y Administración, para ejercer funciones inocuas de control y vigilancia<sup>72</sup>. La ley de bases de régimen local ya ha sido comentada, pero hay que mencionar también la tardía y modesta iniciativa legislativa popular (Art. 87.3 y LO 3/1984), controlada por la mesa del Congreso y que inhabilita a la ciudadanía para remover leyes orgánicas, la planificación económica del gobierno y los presupuestos, o las relacionadas con el indulto. Por no citar la LO 2/1980 reguladora del referéndum, aprobada mucho antes por los procesos de descentralización abiertos pero con un carácter tan restrictivo que deja su convocatoria, en cualquiera de sus modalidades, como competencia exclusiva del Estado.

<sup>69</sup> Véanse también los artículos 23.1, 27.5 y 125.

<sup>70</sup> Véase la sinopsis del título preliminar en [www.congreso.es/consti/](http://www.congreso.es/consti/). La especial naturaleza de los derechos sociales frente a los políticos y cívicos en BARBALET, J.: *Citizenship: rights, struggle, and class inequality*, Minneapolis, UMP, 1988.

<sup>71</sup> PASTOR, J.: “El déficit social en la participación política no electoral”, *Documentación Social*, 114 (1999), p. 127.

<sup>72</sup> RD 3064/1978 de 22-12-1978 y la orden de 16-11-1981 sobre el reglamento de régimen y funcionamiento de las comisiones ejecutivas provinciales de los Consejos Generales de los Institutos de la SS; también RD 1/1994.

Se impuso el discurso, luego dominante, de que la participación se circunscribe al voto y la acción política acabó *privatizada* en manos de los partidos. Unos partidos que tienden a despolitizar la acción del Estado considerando sus actuaciones como algo técnico. Una idea esta última que encaja bien con toda la tradición intervencionista y paternalista del Estado español por la que la ciudadanía reclama pero confía la solución a sus necesidades al Estado<sup>73</sup>. La satisfacción de las demandas relativas a derechos básicos o problemas sociales tiene un efecto desmovilizador, evita a las autoridades la provisión de recursos a los ciudadanos para moverse en la esfera participativa no electoral y facilita el secuestro de la política por las organizaciones representativas.

### *Conclusiones*

El concepto de ciudadanía adquiere significado cuando el individuo entra a formar parte de la comunidad política en su condición de portador de derechos y obligaciones reconocidos. No obstante cada vez más autores coinciden en señalar que la ciudadanía debe sustanciarse en su dimensión práctica. Eso nos conduce a una conceptualización multidimensional y dinámica de la ciudadanía donde la capacidad reconocida al sujeto para intervenir activamente en los asuntos colectivos aparece como factor esencial.

Las primeras páginas de este artículo muestran que la iniciativa reformista sobre la transición estuvo unida a un debilitamiento de la movilización que pudieran articular ciudadanos u organizaciones de la oposición. Actitudes que pretendían situar la intervención de la ciudadanía en el proceso en su dimensión pasiva. Ese proceso gradual de reformas que se nos ha dibujado como pacífico, moderado y consensuado se apoyó también en la violencia, en la coacción y en la represión para favorecer una determinada opción política. La implantación del nuevo orden político en cierta forma siguió una lógica de reinstauración de un orden social profundamente alterado tras la muerte de Franco. La democracia renació en España en un contexto de conflicto social, y la violencia gubernamental puede contextualizarse como la respuesta ante la intensificación de la pugna política. Los límites de la movilización y la participación se explican también como parte de un conflicto. Al fin y al cabo, la transición española no dejó de ser un ejercicio de dominación en el que se toleraron ciertas manifestaciones de la vida política, mientras que otras formas de acción democrática quedaron fuera de lo permitido.

El nuevo marco institucional nacido del proceso transicional favoreció un modelo de representación que reduce la dimensión activa de la ciudadanía al

<sup>73</sup> MORÁN, L.: "Elites y cultura política en la España democrática", en P. Castillo e I. Crespo (eds.), *Cultura política, enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 185-222 y BENEDICTO, J.: "Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España", en *Ibidem*, pp. 223-258. JIMÉNEZ, M.: *El impacto político de los movimientos sociales*, p. 54.

sufragio periódico casi como única base de representatividad. Se potenciaron los elementos formales que hubieran podido definir una identidad ciudadana activa, pero apenas se dirigieron esfuerzos reales para la construcción de ese modelo ciudadano promotor de la participación como “virtud cívica” justo cuando se estaba forjando nuevo y abundante capital social. La clave pudo estar en las necesidades de legitimación de la nueva clase dirigente, y en la búsqueda de una homologación rápida con el resto de democracias europeas capitalistas como vía hacia la modernización del país<sup>74</sup>.

Dicho todo esto, se puede coincidir con Rafael Cruz en que la democracia, por muy institucionalizada y controlada que quede la acción política, y por muy complicado que sea modificar agendas y penetrar en foros de decisión, no anula la acción colectiva, y por tanto no destruye la capacidad de los grupos sociales para reclamar y convertirse en ciudadanos participantes. La dimensión activa de la ciudadanía no se anula en democracia porque la democracia no elimina el conflicto social. Determinados modelos de convivencia pueden debilitar el eje activo de la ciudadanía, pero la ciudadanía continua participando en política fuera de los cauces tradicionales. Desde la transición, la relación de los ciudadanos españoles con la estructura política se debilita pero, como apunta Jaime Pastor, no faltan éxitos a lo largo de toda la década de los 80 en todo lo concerniente a la participación no convencional (ecologismo, pacifismo, antimilitarismo, etc.)<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> BENEDICTO, J.: “La construcción de la ciudadanía democrática en España”, pp. 124-125.

<sup>75</sup> Sobre el creciente número de movilizaciones y la menor implicación de los partidos políticos, JIMÉNEZ, M.: *El impacto político de los movimientos sociales*, p. 51.