

# La construcción de la ciudadanía democrática en España (1977-2004): de la institucionalización a las prácticas\*

The construction of democratic citizenship in Spain (1977-2004):  
from institutionalization to practices

Jorge Benedicto

UNED

jbenedicto@poli.uned.es

**Palabras clave:** Ciudadanía, Cultura Política, Modernización, Participación Ciudadana.

**Keywords:** Citizenship, Political Culture, Modernization, Citizen Participation.

## RESUMEN

En este artículo se estudia en detalle el proceso histórico de construcción de la ciudadanía en España desde el inicio de la experiencia democrática hasta las últimas elecciones generales. Este proceso histórico sólo puede entenderse adecuadamente si se analiza la estrecha relación que mantiene con el desarrollo de la cultura democrática y la intensa modernización vivida en todos los ámbitos de la vida social española. La contraposición entre la persistencia del legado de la transición y el cambio en las pautas político-culturales, se argumenta en el artículo, ha dado como resultado un modelo de ciudadanía poco definido, donde el alto grado de institucionalización de los derechos cívicos contrasta con unas prácticas ciudadanas bastante limitadas, aunque con interesantes signos de transformación.

## ABSTRACT

This article examines the historical process of construction of citizenship in Spain from the beginning of the democratic experience up to the last general elections. This historical process can only be understood properly if we analyse its close relationship with the development of democratic culture and the huge modernization of Spanish social life. The contrast between the persistence of the transition legacy and the change in political cultural patterns, as argued in the article, has produced a model of citizenship that is not entirely clear, where the high degree of institutionalisation of civic rights contrasts sharply with civic practices that are quite limited, although there are interesting signs that this situation is undergoing transformations.

---

\* Este texto forma parte de un amplio proyecto de investigación sobre la historia de la ciudadanía en España que abarca desde las Cortes de Cádiz hasta la actualidad y que ha dirigido Manuel Pérez Ledesma; en breve, sus principales resultados serán publicados en forma de libro. Agradezco al profesor Pérez Ledesma haberme dado la oportunidad de participar en este proyecto de investigación, a María Luz Morán el trabajo en común de todos estos años porque sin él muchas de las ideas contenidas en este texto no hubieran llegado a ver la luz, y a María Jesús Funes por su ayuda, siempre entusiasta, en la revisión y mejora de un texto inicial.

---



## 1. LA INDELEBLE HUELLA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

No puede dejar de resultar paradójico que casi tres décadas después de iniciada la nueva andadura democrática de la historia de España<sup>1</sup> tengamos que seguir ocupándonos de manera reiterada del inicio del proceso, de la denominada transición democrática. En efecto, cualquier diagnóstico que quiera hacerse sobre el desarrollo de la etapa democrática en su conjunto o de algún aspecto específico de la misma, como en este caso es el tema de la ciudadanía, no puede realizarse en profundidad sin referirse a la influencia determinante ejercida por la transición y a la repercusión que aún hoy sigue teniendo, en tanto marco de referencias significativas en torno al que se construye la vida democrática.

Durante los años transcurridos se han sucedido un sinfín de acontecimientos de gran importancia; sin embargo, ello no ha impedido que los discursos, categorías y símbolos de la transición sigan aún hoy presentes, modelando las percepciones e interpretaciones de la vida política que realizan los actores, así como las estrategias de acción que ponen en marcha. Aunque es indudable que conforme el escenario sociopolítico se transformaba en las décadas de los ochenta y los noventa, la visibilidad social de los códigos simbólicos de la transición disminuía, ello no ha sido obstáculo para que mantuvieran su vigencia, la cual se ha hecho evidente, de manera especial, en los momentos de crisis y conflicto<sup>2</sup>. En esos momentos, categorías e ideas que se repiten una y otra vez en la política de la transición, como el consenso, la superación de las dos Españas, la reconciliación entre los españoles o el valor simbólico de la Constitución, reaparecen con singular fuerza en el discurso de los medios de comunicación, de los partidos o en el de los líderes políticos, mostrando su condición de códigos culturales que marcan el campo de posibilidades dentro del que deben y pueden moverse los actores.

A la hora de valorar esta huella de la transición en la democracia española, un primer elemento a tener en cuenta es la opinión positiva que del cambio político sigue teniendo la inmensa mayoría de la población española. En el año 2000, según datos provenientes de los sondeos del CIS, nueve de cada diez españoles se mostraban orgullosos de la forma en que se llevó a cabo la transición. Un sentimiento de orgullo que, además, ha ido en aumen-

---

<sup>1</sup> Como consta en el título, el marco temporal de este artículo se detiene en las elecciones generales de marzo de 2004. Las políticas puestas en marcha por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero y la nueva situación sociopolítica que se ha configurado en estos dos últimos años parecen estar abriendo una nueva etapa en la construcción de la ciudadanía democrática en nuestro país que necesitaría de un análisis más específico del que aquí se puede realizar. Por tanto, para evitar confusiones, todas las reflexiones que a continuación se presentan no tendrán en cuenta las modificaciones que se hayan podido producir desde el 2004 hasta la actualidad.

<sup>2</sup> De acuerdo con Alexander y Smith (1993), estos momentos de crisis son periodos cuasi-ritualizados en los que los significados fundamentales de la vida política se ponen en juego.

to con el paso de los años, lo que pone de manifiesto la persistencia del recuerdo y su eficaz transmisión a las nuevas generaciones (Moral, 2001). En este recuerdo más bien idealizado de la transición ha tenido mucho que ver la construcción por parte de las elites de un relato de su desarrollo, articulado en torno al protagonismo de una serie de personajes individuales, que ha terminado por imponerse como una evidencia social, esto es, como la versión verdadera frente a cualquier otra posible versión que pudiera surgir<sup>3</sup>.

No es éste el lugar adecuado para analizar los problemas que arrastra esta narración «oficial» de la transición (Edles, 1995 y 1998; Morán, 1998; Pérez Díaz, 1993), ni los costes que ha tenido para la evolución democrática posterior. No obstante, y sin pretender entrar en ningún tipo de revisionismo de la historia de la transición, no se pueden obviar las relaciones paradójicas que mantienen ambos momentos históricos y las consecuencias en parte negativas que de las mismas se derivan. En palabras de Josep Colomer (1998: 181), *«lo que en una fase fue fecundo y modélico para un cambio continuado y sin confrontación, en la otra produce exclusiones y desinterés. Las virtudes de la transición se han convertido en vicios de la democracia»*.

El hecho de subrayar la huella dejada por la transición en la democracia no debe inducirnos a error y pensar en una situación presidida por la continuidad, en la que no aparecen cambios significativos respecto al modelo gestado en los inicios del nuevo sistema político. Por el contrario, en estos años de experiencia democrática hemos asistido a transformaciones importantes en los ámbitos económico, social, político y cultural que han tenido una honda repercusión en los valores, actitudes y comportamientos de los ciudadanos, en las pautas de relación social y en el tipo de sociedad. El resultado es que algunos de los consensos heredados de la transición parecerían estar siendo puestos en duda. Una conclusión equilibrada, por tanto, debe hacer hincapié en la tensión entre la persistencia y el cambio, es decir, entre una cultura política bastante asentada y con rasgos definidos, heredera del proceso que lleva desde la dictadura a la democracia, y unas tendencias de cambio que reflejan la adaptación a los procesos de transformación estructural que están afectando a los más diversos órdenes de la vida social de los españoles en estas últimas décadas.

Esta continua tensión entre persistencia y cambio dibuja un escenario dinámico de la democracia española, donde predominan la ambivalencia y la indeterminación sobre los modelos claros y bien definidos. Éste es el caso, precisamente, de la ciudadanía democrática, a cuyo análisis sociohistórico está dedicado este artículo. Como trataré de mostrar a continuación, el resultado de esta confrontación entre tendencias que refuerzan el legado de la

---

<sup>3</sup> Uno de los mejores ejemplos de este tipo de narración sobre la transición democrática puede encontrarse en Victoria Prego (1995).

transición y aquellas que reflejan la transformación estructural de la sociedad española es un modelo de ciudadanía aún en fase de definición, donde el alto grado de institucionalización de los derechos cívicos contrasta con unas prácticas ciudadanas bastante limitadas, aunque con algunos signos de transformación. Las contradicciones derivadas de los ritmos diferentes de evolución que han seguido los componentes institucionales, ideológicos y prácticos de la institución cívica en España guardan una estrecha relación con el contexto sociopolítico dentro del que ha ido construyéndose históricamente. En este sentido, no debe olvidarse que la construcción de la ciudadanía en España corre paralela a las complejidades del desarrollo de la cultura democrática y del proceso de modernización social, que configuran el entorno significativo en el que se forman las representaciones sobre *cómo se es ciudadano en la democracia española*.

Antes de entrar en el análisis sociohistórico de la ciudadanía conviene hacer alguna precisión conceptual. Cuando hablo de ciudadanía democrática me refiero a los procesos de integración de los individuos en la comunidad política, basados, por una parte, en el reconocimiento de la pertenencia a esa comunidad a través de la atribución de una serie de derechos (civiles, políticos y sociales) y obligaciones y, por otra, en el reconocimiento de su capacidad de intervención en los asuntos colectivos de esa comunidad (Peña, 2000; García y Lukes, 1999). Igualdad de estatus, reconocida institucionalmente a través de una serie de derechos, y participación como agente activo en la esfera pública, son los dos componentes básicos e imprescindibles de la idea de ciudadanía (Lister, 2003).

Esta dualidad entre ser ciudadano y actuar como ciudadano sólo se sintetiza adecuadamente, desde mi punto de vista, si utilizamos una concepción dinámica de la ciudadanía (Benedicto y Morán, 2004), según la cual estamos ante una institución cuyos contenidos y significados se redefinen y transforman en función de las prácticas sociales de los diferentes actores y de los grandes procesos de cambio de la vida social<sup>4</sup>. Dos son las principales implicaciones que se derivan de esta forma de plantear las cosas. En primer lugar, la necesidad de superar la perspectiva formalista que reduce la condición ciudadana a un estatus individual vinculado al disfrute de determinados derechos y optar claramente por una perspectiva sustantiva centrada en la definición y funcionamiento de la ciudadanía a través de las prácticas de los actores. Porque, como afirma B. Turner (1993: 2), la ciudadanía es «*un conjunto de prácticas que definen a una persona como miembro competente de una sociedad*»<sup>5</sup>. Estas prácticas, además, se aprenden la mayoría de las

<sup>4</sup> M. Lister (2005: 474) lo explica en los siguientes términos: «Esto significa que la ciudadanía es un concepto discutido, donde diferentes esferas hacen realidad la idea de igualdad de estatus de maneras diferentes y donde unas facetas de la ciudadanía son priorizadas sobre otras. La ciudadanía toma diferentes formas en diferentes lugares en diferentes momentos pero es, sin embargo, unificada».

<sup>5</sup> Posiciones similares se pueden encontrar en M. Somers (1993) y N. Stevenson (2001).

veces en los contextos informales de la vida diaria y guardan una estrecha relación con las experiencias activas en la esfera pública.

En segundo lugar, toda concepción dinámica de la ciudadanía precisa tener en cuenta su carácter multidimensional. En efecto, la ciudadanía está compuesta por una serie de elementos cuya específica interrelación define su dinámica social en un grupo o contexto determinado. En este sentido, se debe distinguir el componente institucional de los derechos y deberes, el componente cultural o ideológico que es el terreno de las identidades ciudadanas y el componente práxico referido a las prácticas sociopolíticas que llevan a cabo los diferentes actores. Las características de cada uno de estos elementos, el tipo de relaciones recíprocas que los vinculan entre sí y, sobre todo, los ritmos de evolución y desarrollo de unos y otros definen la dinámica social de la ciudadanía en cada comunidad política (tanto sea estatal como de otro tipo) en un momento histórico determinado (Kiviniemi, 1999).

A partir de este esquema y de la consideración de los factores contextuales pertinentes (sociales, políticos, culturales) analizaré, a continuación, el desarrollo histórico de la ciudadanía en un caso concreto, como es el de la España democrática. En el próximo apartado me ocuparé de los aspectos principales del proceso de modernización democrática español, un término con el que sintetizo la estrecha relación existente entre la construcción política, institucional y cultural de la democracia y el proceso de acelerada modernización socioeconómica experimentado por la sociedad española en los últimos treinta años. El proceso de modernización democrática constituye el contexto en el que ha tenido lugar el desarrollo de la ciudadanía, hasta el punto de que éste no puede entenderse sin aquél; de ahí la necesidad de analizar en detalle sus singularidades y contradicciones. Tras saber cómo ha contribuido el proceso de modernización democrática al desarrollo de la ciudadanía me ocuparé de estudiar sus características más en detalle. En el tercer apartado se analizan la dimensión institucional de los derechos cívicos, la rapidez de su reconocimiento y las consecuencias que ello tiene sobre el funcionamiento de la ciudadanía democrática en España. Por último, en el cuarto apartado me ocupo del ejercicio de la ciudadanía, de la actuación de los ciudadanos en la esfera pública, discutiendo las debilidades y limitaciones de las prácticas cívicas, así como los signos de transformación que se atisban.

## 2. MODERNIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y CIUDADANÍA: UN LARGO PROCESO INACABADO

El nuevo sistema político que se inaugura en la etapa de la transición representaba para la inmensa mayoría de los españoles no sólo un ideal de libertades individuales y colectivas, sino también el único camino posible para hacer realidad las aspiraciones de moderniza-

ción social que estaban presentes en la sociedad española desde hacía varias generaciones. La democracia, por tanto, se piensa socialmente como culminación de un proyecto histórico en el que se resumen los deseos de bienestar social, renovación cultural, presencia en la escena internacional y, sobre todo, incorporación a Europa, en cuanto referente último de la modernidad democrática (Benedicto, 2004).

Esta identificación del sistema democrático con los anhelos de modernización existentes en la sociedad española explica la estrecha vinculación que durante todos estos años se ha producido entre la construcción de la cultura política de la democracia y las transformaciones socioestructurales acaecidas en los últimos veinticinco o treinta años. Se trata de dos procesos que se han ido configurando de manera interdependiente y que en su conjunto constituyen el contexto de referencia imprescindible para comprender el desarrollo histórico de la ciudadanía democrática. Este escenario, además, se va a ir construyendo en un momento histórico ciertamente complejo, presidido por la aceleración de las pautas de cambio en todo el mundo occidental desarrollado. Tras unas décadas presididas por un relativo consenso en torno a los grandes principios que debían regir la vida social y política de las sociedades desarrolladas, los años finales de la década de los setenta y el inicio de los ochenta (precisamente cuando se empieza a construir la democracia en España) certifican la ruptura de este consenso posbélico debido, entre otros factores, a las profundas transformaciones que se producen en el sistema productivo y en la estructura social del capitalismo avanzado.

Los nuevos valores neoliberales centrados en el mercado como garantía de libertad y bienestar, el individualismo egoísta y la defensa de una concepción despolitizada de la sociedad civil como *locus* privilegiado de la implicación ciudadana (Cohen y Arato, 2000) se vienen a sumar a la creciente sensación de crisis en el funcionamiento del sistema democrático que se extiende por todo el mundo desarrollado a partir de los años setenta<sup>6</sup>. El resultado es una espectacular crisis de confianza en las instituciones políticas<sup>7</sup>, que no ha hecho más que aumentar en las últimas décadas de este siglo, aunque ello no haya supuesto, más bien al contrario, un descenso en el apoyo a los principios democráticos<sup>8</sup>. La

<sup>6</sup> Para un análisis crítico de los denominados discursos sobre la crisis de la democracia, consultar Klingemann y Fuchs (1995).

<sup>7</sup> Según los datos aportados por Abramson (1987), a principios de los sesenta, tres de cada cuatro estadounidenses decían que se podía confiar en su gobierno, mientras que en 1980 sólo un estadounidense de cada cuatro confiaba en que su gobierno «haría lo correcto».

<sup>8</sup> La combinación entre aceptación de los valores democráticos y crítica al funcionamiento del sistema político se ha convertido en una de las señas de identidad de las democracias contemporáneas. Incluso el descenso en la confianza institucional no es tan uniforme como podría parecer a primera vista de acuerdo con las evidencias disponibles. Para una discusión muy completa de las evidencias disponibles y de las diferentes explicaciones, véase Norris (1999).

desafección política se ha convertido en un rasgo sobresaliente de la cultura política de las democracias de este final de siglo (Pharr y Putnam, 2000), lo cual supone un hándicap importante a la hora de desarrollar pautas culturales que favorezcan no sólo la consolidación, sino también la profundización de la vida democrática, tal y como ocurre en el caso de España a partir de la década de los ochenta.

En este entorno de cambios acelerados tendrá lugar el proceso de modernización democrática en España y el desarrollo de la ciudadanía. Contrariamente a la imagen que a veces se transmite, a lo largo de este proceso se han sucedido acontecimientos muy diferentes, de signo muchas veces contrapuesto, lo cual dificulta establecer fases o etapas bien definidas. Sin duda, la forma más fácil de analizar el camino recorrido sería referirse a una etapa socialista y a una etapa conservadora<sup>9</sup>, pero con este criterio se corre el riesgo de introducir falsas uniformidades dentro de cada periodo o discontinuidades entre uno y otro. Para evitar estos problemas, he optado por utilizar un criterio temático en vez de temporal. Así, a continuación analizaré la dinámica evolutiva de los principales aspectos económicos, sociales y político-institucionales que conforman el proceso de modernización democrática seguido por nuestro país.

### 2.1. *La complicada evolución económica*

En estas más de dos décadas desde la llegada de los socialistas al poder hasta el momento presente, la evolución económica ha seguido un camino tortuoso en el que se han sucedido diferentes periodos de crisis, ajustes posteriores, fases de recuperación y etapas de crecimiento más o menos espectaculares. En este sentido es muy difícil establecer una línea de evolución que pueda resumir el camino andado en estos años, ya que las prioridades económicas de los diferentes gobiernos han ido oscilando según el momento del ciclo en el que nos encontrábamos. No obstante, a fuer de introducir regularidades en un largo proceso sometido a distintos vaivenes, se podría señalar un gran objetivo que ha guiado la política económica durante este tiempo, por encima de cuales fueran los planteamientos ideológicos de unos y otros gobiernos. Se trata del propósito de introducir la economía española dentro de los grandes flujos del capitalismo avanzado internacional, utilizando para ello un tipo de política económica que podríamos calificar de ortodoxa. Como bien señala José María Maravall (1995), en referencia a las políticas socialdemócratas de los países del Sur de Europa, esta insistencia por mantener la ortodoxia económica también ha guardado una estrecha relación con las pocas posibilidades de maniobra que tenían los gobier-

<sup>9</sup> Propiamente también habría que hablar de una etapa de UCD, la transcurrida entre 1978 y 1982. Sin embargo, desde un punto de vista sociopolítico, el punto de inflexión respecto a la etapa de la transición se produce con la victoria socialista en 1982.

nos. «Los gobiernos gestionaron sus economías en el filo de la navaja: en cuanto relajaban sus políticas fiscales o los salarios crecían sin moderación, el resultado era un deterioro de la competitividad, desequilibrios comerciales, crisis de la moneda y desempleo» (Maravall, 1995: 240).

La estrategia seguida ha supuesto conceder una prioridad muy importante al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos por encima de cualesquiera otras demandas o necesidades y la adaptación a las exigencias de un sistema económico mundial cada vez más globalizado en el que el mercado amplía sin cesar su área de funcionamiento. Y las consecuencias han sido muy variadas a lo largo de estos años: ajustes estructurales y saneamiento del sistema productivo —recuérdese la reconversión industrial en la primera mitad de los años ochenta—, procesos de liberalización en sectores hasta entonces poco abiertos a la competencia, una drástica reducción del sector público empresarial mediante una política sistemática de privatizaciones, impulso a la creación de fuertes conglomerados empresariales, tanto en el ámbito financiero como en el industrial. En último término, cualquier otro objetivo económico posible se ha supeditado a conseguir la homologación con las economías europeas, la credibilidad internacional<sup>10</sup> y a reforzar la posición española como potencia de rango intermedio en el sistema económico global, aceptando para ello las restricciones que fueran necesarias, postergando en algunos casos legítimas demandas de bienestar y equidad social en aras del cumplimiento de las exigencias del sistema.

En estrecha relación con este objetivo fundamental y, en cierta medida, como consecuencia del mismo aparecen otras dos constantes en la política económica del periodo democrático: el control de la inflación y la flexibilización del mercado de trabajo. Los éxitos y fracasos cosechados en ambos terrenos durante todo este tiempo no pueden ocultar, por una parte, los evidentes logros en cuanto a la reducción de la inflación (del 16,5 de 1978 se ha pasado en estos momentos a cifras alrededor del 3%), aunque ello no haya permitido cerrar del todo el diferencial con la media de la Unión Europea, y el surgimiento de un mercado de trabajo más acorde a las condiciones actuales de la demanda de mano de obra, desprovisto de algunas de las rigideces heredadas del proteccionismo franquista. Pero, por otra parte, tampoco se pueden obviar los costes que se han derivado del mantenimiento de ambas políticas, sobre todo para los trabajadores, en forma de pérdida de poder adquisitivo de los salarios, niveles de temporalidad y precariedad laboral importantes, un mercado de trabajo altamente segmentado entre *insiders* y *outsiders* y, en fin, una debilidad bastan-

<sup>10</sup> La siguiente valoración de Carlos Solchaga sobre sus ocho años como ministro de Economía en los gobiernos del PSOE resume de manera muy expresiva esta prioridad: «Y yo creo que las políticas que yo aporté en mis años de Gobierno fueron parte de esa homologación... Fuimos transformando el sistema y dirigiéndolo hacia una economía muy semejante a las economías europeas (...) La segunda parte importante de nuestra labor en este terreno fue lograr credibilidad internacional, en el sentido de crear unas políticas, en general, ortodoxas que mantuvieron siempre el apoyo —yo diría, incluso, entusiasta— del Fondo Monetario Internacional». Entrevista a Carlos Solchaga, en María Antonia Iglesias (2003: 143).

te acusada de la ciudadanía social, por lo menos en el terreno laboral (Boix, 1996; Maravall y Fraile, 2000).

Complementariamente a estas medidas se llevó a cabo una profunda transformación del sector público que ha hecho posible el desarrollo de un sistema de protección social desconocido hasta ahora en España. La reforma fiscal iniciada en la época de UCD y el aumento de la recaudación que ésta permitió, junto al déficit de las Administraciones Públicas, facilitaron un espectacular incremento de la participación del gasto público en el PIB, que prácticamente se duplicó entre 1975 y 1995, llegando a alcanzar el porcentaje récord del 47,6% en 1993, en pleno auge de la crisis. Esta evolución del sector público se debió básicamente a la ampliación de los gastos derivados de las prestaciones sociales (pensiones, prestaciones por desempleo) y de la puesta en marcha de políticas universalistas en educación y sanidad; en otras palabras, los recursos del sector público fueron dirigidos fundamentalmente a construir el núcleo del Estado de bienestar, representado por las políticas sociales iniciadas por los socialistas en la década de los ochenta y continuadas en la década siguiente tanto por socialistas como por conservadores.

No obstante, esta expansión del sector público para sostener las políticas sociales siempre ha estado supeditada a las restricciones impuestas por la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y la ortodoxia económica antes mencionada. Solamente tras la huelga general del 14 de diciembre de 1988 se inició una etapa expansiva para satisfacer las demandas de mejoras sociales de los sindicatos, lo que supuso que el gobierno tuviera que dar marcha atrás en su programa de reformas<sup>11</sup>. Sin embargo, esta operación redistributiva de gran alcance pronto se vería alterada por el inicio de un crisis brutal<sup>12</sup> y las dificultades que acarreó en forma de incremento del desempleo, reducción de la recaudación fiscal y aumento del gasto. De esta forma, en muy poco tiempo se vuelve a la senda de la ortodoxia con una nueva reforma laboral, un importante esfuerzo de disciplina presupuestaria dirigido a reducir el déficit o medidas de contención del gasto, todas ellas puestas en marcha por el último gobierno socialista.

En los años finales de la década de los noventa, el gasto público ha mostrado una tendencia decreciente, pero la reducción tiene que ver en buena parte con la mejora del empleo y la consiguiente reducción de las prestaciones por desempleo, aunque tampoco puede ob-

<sup>11</sup> Para algunos autores, como Juan Jesús González (1996), la huelga del 14-D y el cambio en la política económica que siguió a la misma tuvieron un efecto decisivo en la transformación de las bases electorales del Partido Socialista. La operación redistributiva que se inicia tras la presión sindical habría socavado el apoyo socialista entre las clases medias y los sectores de trabajadores más cualificados y estables, mientras que lo habría hecho aumentar entre los trabajadores más proletarizados.

<sup>12</sup> Según las estimaciones de Luis Garrido (1995), en dos años se perdió un millón de empleos asalariados de los dos millones y medio que se habían creado en el quinquenio anterior.

viarse el propósito de los gobiernos conservadores del Partido Popular de rebajar la presencia del sector público en la economía española<sup>13</sup>. Lo importante, sin embargo, de la etapa conservadora es el cambio producido en las prioridades socioeconómicas, que ahora giran casi exclusivamente alrededor del crecimiento económico y la creación de empleo, como instrumentos fundamentales para conseguir el bienestar social, relegando a una posición secundaria el objetivo de la redistribución y del incremento de la equidad social. De un discurso centrado en el Estado como agente de la acción redistribuidora, característico de la opción socialdemócrata, se ha pasado al discurso del ciudadano cliente o el ciudadano consumidor propio de la óptica liberal.

Si hubiera que hacer una valoración global de la dinámica económica de la democracia española habría que resaltar, en primer lugar, el desarrollo económico conseguido durante estos años. De acuerdo con los datos de Contabilidad Trimestral del Instituto Nacional de Estadística, el PIB ha experimentado incrementos medios situados en torno al 2-3% anual en estos últimos veinte años, con algunos *picos* superiores al 5% en la fase de recuperación de la segunda mitad de los ochenta y al 4% en la etapa de crecimiento de finales de los noventa. Por el contrario, sólo se observan quiebras importantes en la crisis de inicios de los noventa, que se plasma, concretamente, en un descenso del 1,2% en 1993. Este crecimiento económico ha significado sobre todo un incremento notable en el nivel de vida de la población —y éste es el segundo rasgo a resaltar—, bien a través de la existencia de mayores recursos disponibles en el mercado o bien a través de la utilización de estos recursos para la puesta en marcha de políticas sociales con efectos redistributivos<sup>14</sup>. En el polo opuesto habría que señalar el incremento de la polarización social en la estructura de desigualdades sociales y el mantenimiento de una serie de desajustes estructurales que lastran la pretendida modernización económica española, como son: las persistentes desigualdades regionales; la incapacidad para crear un mercado de trabajo articulado en el que exista un ajuste entre la oferta y la demanda que permita generar empleo suficiente y, además, de calidad; un sistema de protección social de escasa intensidad y que tiene muchas dificultades para hacer frente a las nuevas contingencias que van surgiendo en la sociedad actual.

Esta mezcla entre tendencias liberalizadoras de la actividad económica y consolidación de un sector público encargado del sistema de protección social tiene también su correlato en

<sup>13</sup> En el año 2001, la participación del gasto público en el PIB se redujo hasta el 39,9%, continuando así el descenso experimentado durante toda la segunda mitad de los noventa. Este porcentaje era el segundo más bajo de los países de la Unión (sólo superado por Irlanda) y se situaba siete puntos por debajo de la media comunitaria (Fernández de Santiago, 2003: 508).

<sup>14</sup> Sobre la evolución de la renta y de la estructura de la desigualdad puede resultar interesante consultar los trabajos presentados en los Simposios de la Fundación Argentaria sobre Igualdad y distribución de la renta y la riqueza, en concreto *La Distribución de la Renta, volumen 2 del I Simposio (1993)*, y *Dimensiones de la Desigualdad, volumen 1 del III Simposio (1999)*, ambos publicados por Fundación Argentaria-Visor Ediciones.

el terreno de la cultura socioeconómica, que muestra una presencia de posiciones favorables a la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado simultáneamente al deseo de que el Estado esté presente en la vida económica, principalmente como instrumento para asegurar el mantenimiento de unos ciertos niveles de igualdad. Esta aparente incongruencia —por otra parte, bastante habitual en el terreno valorativo— ha sido calificada recientemente por Eduardo Bericat (2003: 54) como una forma peculiar de cultura híbrida: «... una interpretación simple, en la que únicamente se perciba un mero enfrentamiento entre ambos modelos, constituye una interpretación completamente errónea de la actual cultura socioeconómica española (...). Si algo caracteriza a la nueva cultura socioeconómica española no es, precisamente, la moderna oposición entre los modelos liberal y estatista. Antes al contrario, lo que caracteriza a la actual cultura socioeconómica española es una forma, todavía no muy bien definida, de hibridación entre los valores que corresponden a los modelos liberal y estatista» (véase también Rivière, 2001).

## 2.2. Las transformaciones de la vida social

El complejo proceso de modernización económica de la sociedad española se ha visto acompañado por un proceso de cambio ciertamente espectacular en el terreno de las relaciones, los comportamientos y las costumbres. Las transformaciones de la vida social han afectado a un número considerable de ámbitos en los que la contraposición, por una parte, de normas y valores tradicionales y, por otra, de normas y valores característicos de las sociedades postindustriales más centrados en los individuos que en las fuentes de autoridad tradicional se ha saldado en mayor medida a favor de estos últimos. El resultado han sido individuos menos dependientes de identificaciones institucionales y lógicas sociales preestablecidas; más proclives, por el contrario, a acciones que encuentran su justificación en los intereses y las expectativas personales. El nuevo discurso que se ha ido haciendo hegemónico es el de la adaptación individual a las necesidades del sistema social y económico, lo que introduce una gran variedad y diversificación en el terreno de los comportamientos pero, al mismo tiempo, fomenta las soluciones particularistas en las que lo colectivo encuentra un difícil encaje.

Son muchos los campos de la vida social en los que esta nueva estructura valorativa se manifiesta, pero para la investigación de la ciudadanía resulta de especial interés el terreno de la implicación ciudadana en acciones colectivas que pretenden algún tipo de cambio social. Pues bien, en este ámbito las reivindicaciones ciudadanas se tornan, en estos años, cada vez más fragmentadas y localizadas, centradas en cuestiones concretas, en la solución de necesidades sociales específicas en vez de planteamientos globales de transformación social. El camino recorrido por los movimientos sociales desde el auge del

inicio de la transición a la fase actual de aparente recuperación de la vitalidad, es un buen exponente de las transformaciones de la sociedad española en el periodo democrático y del grado de similitud que en este terreno se ha alcanzado con el resto de la Europa desarrollada, aunque se puedan seguir rastreando las huellas de nuestra peculiar historia que impidió el asentamiento de tradiciones participativas. De los movimientos proactivos de pretensiones globales y universalistas herederos de la lucha contra la dictadura se ha pasado en los años de la consolidación democrática a una etapa de mayor atonía participativa en la que predominan los movimientos fragmentarios y monotemáticos, reflejo en ocasiones de necesidades insatisfechas y en otras de valores emergentes (Alonso, 1991; Pastor, 1998). Estos movimientos coexisten con explosiones esporádicas de acciones colectivas con un alto grado de conflictividad (movimiento contra la permanencia en la OTAN, movilizaciones estudiantiles, acciones contra la reconversión industrial) y con el progresivo desarrollo durante los noventa de nuevas formas de participación centradas en el ámbito de la solidaridad cívica, como organizaciones no gubernamentales, asociaciones de voluntariado, etc. (Ariño, Castelló y Llopis, 2001; Funes, 1997; Ibarra y Grau, 2005). Estos cambios en el repertorio de movilización ciudadana son una consecuencia evidente de los cambios en la cultura política de las sociedades desarrolladas y el nuevo modelo de implicación que en ellas se está generalizando. En vez de pensar en si hay más o menos movilización que antes, lo que debe tenerse en cuenta es que se trata de un tipo de movilización diferente.

Muchos de estos cambios en los significados de la vida colectiva no podrían entenderse sin referirse a las transformaciones que se han ido produciendo en la estructura social, entre las cuales querría destacar tres de ellas que tienen una especial trascendencia para el tema que se está aquí analizando. En primer lugar, el incremento del nivel educativo de la población, que además ha alcanzado a sectores sociales que sufrían tradicionales déficits formativos. En los años de democracia se ha hecho un gran esfuerzo, tanto por parte del Estado como por parte de las familias, para aumentar la formación educativa de las nuevas generaciones y para democratizar el acceso a los niveles superiores, lo que ha permitido reducir considerablemente la distancia que en este campo nos separaba de los países más industrializados, aunque aún sigue en cifras considerables<sup>15</sup>. Sin entrar ahora en el porqué se mantiene esta distancia (problemas en la Formación Profesional, fracaso escolar, etc.), el hecho significativo es que los ciudadanos españoles de este principio de siglo están mucho mejor preparados que los pertenecientes a generaciones anteriores, con las conse-

---

<sup>15</sup> En 2001, según la OCDE, el porcentaje de población española entre 25 y 64 años con educación secundaria superior era sólo del 40%, frente al 62% de media en la Unión. Esta distancia se reducía, en cambio, cuando los datos se referían exclusivamente al grupo entre 25 y 34; en ese caso, del 71% en la Unión Europea se bajaba al 57% en el caso español. El retraso de 22 puntos cuando se incluyen las generaciones educadas en la época del franquismo, desciende a 13 cuando se incluyen a las primeras cohortes nacidas en la transición (Fernández de Santiago, 2003: 534).

cuencias evidentes de mayores capacidades para entender y hacer frente a un mundo cada vez más dinámico e imprevisible.

El segundo fenómeno a mencionar es el intenso proceso de secularización que se ha vivido en la sociedad española en estos últimos veinte años. A pesar de que la Iglesia católica sigue aún hoy jugando un papel importante en la escena política y social de nuestro país, su capacidad para determinar las opiniones, actitudes y comportamientos de los ciudadanos se ha reducido sensiblemente, especialmente entre los más jóvenes. Las nuevas generaciones no sólo han dejado en su gran mayoría de seguir las prescripciones morales de la institución eclesial, abandonando la práctica eclesial, sino que también han empezado a autoexcluirse de la misma, en unos casos de manera explícita, calificándose de ateos, y en otros de manera más implícita, subrayando su indiferencia ante estas cuestiones<sup>16</sup>. Este proceso de secularización que se refleja en opiniones y comportamientos no puede, sin embargo, llevarnos a olvidar que la Iglesia sigue siendo, en palabras de Díez-Salazar (1993: 249), «*un agente de ritualización y simbolización de determinados acontecimientos vitales y sociales (...) y la mayor institución de referencia simbólica-ritual de España e incluso la mayor institución social de pertenencia si la comparamos con otras instituciones macrosociales*».

El tercer fenómeno es la emancipación de la mujer y su incorporación definitiva a la vida laboral, social y cultural del país en un grado hasta ahora desconocido. La tasa de actividad femenina ha aumentado en la década de los noventa alrededor de diez puntos, pasando del 30 al 40%, lo que ha supuesto reducir la brecha respecto al conjunto de la Unión Europea en seis puntos, a pesar de lo cual seguimos siendo el segundo país, detrás de Italia, en el que las mujeres tienen una participación más baja en el mercado laboral (Fernández Santiago, 2003: 540). Esta incorporación al mundo del trabajo y el creciente protagonismo de las mujeres en las más variadas áreas de la vida social adquieren mayor relevancia si se tiene también en cuenta el incremento significativo del nivel formativo de las mujeres jóvenes: en los niveles secundarios abandonan más tarde los estudios que los varones y acceden también en mayor número a la educación universitaria<sup>17</sup>. Todos estos datos no hacen más que augurar que estamos ante el inicio de un proceso de cambio de largo recorrido que va a afectar a cuestiones tan importantes como los modelos familiares, las relaciones entre los sexos, la educación de las nuevas generaciones, el cuidado de las per-

<sup>16</sup> Según los datos del informe *Jóvenes 2000 y Religión* (González Anleo et al., 2003), sólo el 12% de los jóvenes entre 13 y 24 años dice que va a misa habitualmente y el 33% se declara católico y cumplidor ocasional de los ritos religiosos, un porcentaje similar al de aquellos que se declaran ateos, agnósticos o indiferentes.

<sup>17</sup> Según un informe del Consejo Económico y Social de 2002, titulado *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, en los últimos veinte años el porcentaje de mujeres con título universitario ha pasado del 10 al 35%.

sonas mayores y dependientes o la creciente presencia de las mujeres en la esfera pública. No obstante, en estos momentos vivimos aún en una etapa de transición en la que muchas de estas transformaciones están gestándose, al tiempo que perviven valores y comportamientos de carácter patriarcal y machista.

Pero si hay un fenómeno que en los últimos años esté teniendo un impacto decisivo sobre la vida colectiva de los españoles, éste es el vertiginoso aumento de la inmigración, producido desde hace cinco o diez años<sup>18</sup>. Las consecuencias son visibles en todos los ámbitos de la vida social, económica y cultural, hasta el punto de haberse convertido en el inicio de este nuevo siglo en uno de los motores principales de cambio de la sociedad española<sup>19</sup>. La inmigración ha permitido, por otra parte, poner al descubierto las deficiencias y contradicciones de nuestro modelo de integración social, basado en un acceso al mercado de trabajo bastante restringido, mientras existe una gran permisividad con la economía sumergida y el empleo irregular. Dentro de esta misma lógica se explica el mantenimiento de la irregularidad como rasgo estructural y crónico de la política migratoria y la prioridad dada a los instrumentos de control en detrimento de otras estrategias más integradoras (Laparra, 2003). Pero junto a estas restricciones que alientan, de una forma u otra, los procesos de exclusión de la población inmigrante, también hay que señalar la importancia del reconocimiento del derecho de los inmigrantes —tanto en situación regular como irregular— al acceso al sistema universalista de bienestar social, básicamente sanidad y educación, lo cual les está confiriendo un cierto estatus de ciudadanos, que podría calificarse de incipiente. Aunque la profundización social de esta situación se ve obstaculizada en buena medida por la dificultad que se ha observado en la sociedad española para asumir y gestionar la diversidad cultural, cabe esperar que el carácter expansivo del principio de ciudadanía ayude a ir llenando de contenido ese estatus, a superar las restricciones que en la práctica cotidiana impiden a los inmigrantes llegar a ser verdaderos ciudadanos y, sobre todo, a recorrer el camino que va desde el terreno de los derechos sociales al de los derechos políticos. El fenómeno de la inmigración, por otra parte, está permitiendo sacar a la luz muchas de las contradicciones que arrastra la ciudadanía en España como consecuencia de su peculiar construcción y desarrollo histórico.

---

<sup>18</sup> Las estimaciones más fiables sitúan el número de inmigrantes en 2004 entre dos millones y medio y tres millones (Garrido, 2004).

<sup>19</sup> Joaquín Arango (2004) deja bien clara la trascendencia del fenómeno migratorio cuando afirma que «mas allá de sus considerables impactos demográficos, la llegada sostenida de inmigrantes y su instalación en la sociedad española ha supuesto, está suponiendo y va a suponer en los próximos decenios una transformación social que puede competir en profundidad e implicaciones con cualquier otra que se haya producido en nuestra historia contemporánea».

### 2.3. *La consolidación del sistema político-institucional*

Dentro del amplio proceso de modernización democrática acaecido en España en estos últimos veinticinco años, un lugar importante le corresponde a la consolidación del sistema político e institucional. A pesar de que, a primera vista, el sistema político plasmado en la Constitución se ha ido convirtiendo en realidad formal sin grandes contratiempos, cuando se lleva a cabo un análisis más pormenorizado se pueden observar un gran número de discontinuidades, de idas y venidas que nos hablan de las dificultades que han ido surgiendo.

Sin duda, el hecho más singular del modelo institucional de la democracia española es el Estado autonómico, en tanto en cuanto supone una transformación radical de los principios de organización del Estado y de la distribución del poder político. De sobra son conocidos los problemas que la organización territorial del Estado y la propia definición de una identidad nacional asumida por todos habían provocado en la historia reciente de España. Con el paso de los años esta solución se ha demostrado bastante exitosa, aunque ciertamente no exenta de problemas, tanto desde el punto de vista del funcionamiento como en lo relativo al desarrollo de un nuevo tipo de identidad nacional.

Ya en su plasmación constitucional, farragosa e inconcreta, se hacían evidentes las dificultades de esta nueva forma de organización institucional que se estaba proponiendo. Desde entonces, el recorrido ha sido amplio y los avatares también muchos (la controvertida LOA-PA, el inestable sistema de financiación, las continuas reivindicaciones de reconocimiento de la singularidad nacional por parte de algunas nacionalidades históricas). El resultado ha sido un modelo con un alto grado de descentralización administrativa, que tiene una directa repercusión en algunos ámbitos de la vida social como puede ser el sistema de bienestar social, en el que las Comunidades Autónomas han adquirido un protagonismo destacado

Pero lo más significativo del tema autonómico es que, a pesar de los beneficios que la mayor parte de la gente reconoce que ha tenido y sigue teniendo, reaparece una y otra vez en la vida política española en su versión conflictiva (de manera dramática en el caso del País Vasco a causa del terrorismo), poniendo de manifiesto la dificultad de definir una comunidad política de pertenencia, reconocida por todos los españoles. Identidad cívica e identidad nacional son dos conceptos, por tanto, que en el caso español no pueden hacerse equivalentes, por lo menos tal y como ambos términos suelen ser definidos tradicionalmente. El reto siempre abierto será dotar a la ciudadanía de principios de identificación acordes con esta realidad.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, el modelo del Estado de las Autonomías concita un alto grado de aceptación que, además, ha ido aumentando con el paso del tiempo, pa-

ralelamente a la pérdida de apoyos entre la opinión pública española de soluciones que supongan volver a un Estado centralizado. De acuerdo con los datos analizados por Félix del Moral, veinte años después de la aprobación de la Constitución, tres de cada cinco españoles consideraban que la *«creación y desarrollo de las comunidades autónomas ha sido un hecho globalmente positivo para España, lo que no es óbice para que se perciban problemas de funcionamiento»* (Moral, 1998: 118). Estos problemas tienen que ver fundamentalmente con el crecimiento del gasto público, con la aparición de nuevos clientelismos asociados a los poderes regionales y con la sensación bastante extendida —sobre todo en las Comunidades con menor desarrollo económico— de que el Estado no trata por igual a todas las autonomías. La perspectiva relativamente crítica del funcionamiento del modelo autonómico no puede ocultar, sin embargo, la gran transformación que ha supuesto en las relaciones que los ciudadanos mantienen con el poder político, introduciendo nuevas instancias que contribuyen a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos. Aunque ello también provoca en ocasiones un incremento de la confusión a la hora de exigir responsabilidades y controlar la acción de los poderes públicos, un ingrediente éste fundamental para el fortalecimiento de la idea de ciudadanía y de la propia cultura democrática.

Por lo que respecta al funcionamiento del sistema político, se ha demostrado que la decidida apuesta que se hizo durante la transición por primar el componente de la estabilidad (Benedicto, 2004) ha marcado su desarrollo ulterior y las visiones que los ciudadanos tienen del mismo. En este sentido es destacable que, a pesar de los problemas que han ido surgiendo a lo largo de estos años (dificultades de consolidación de un sistema de partidos sólido y duradero, graves escándalos de corrupción, terrorismo de Estado, etc.), el sistema democrático ha demostrado una notable robustez desde el punto de vista procedimental.

La tendencia resultante hacia la que parece apuntar la evolución de estos veinticinco años es la progresiva consolidación de un modelo de bipartidismo imperfecto, con dos grandes partidos nacionales que reúnen más de tres cuartas partes de los apoyos electorales y la presencia de partidos nacionalistas que poseen un protagonismo en la vida política española muy superior a su fuerza electoral debido a la posición central que suelen ocupar en sus respectivos territorios. Además de las tensiones inherentes al modelo que dificultan la consolidación definitiva, una de sus principales debilidades radica en los obstáculos para establecer coaliciones estables debido a la presencia del doble *cleavage*, ideológico y territorial. Todo ello, en último término, supone un obstáculo añadido a la construcción de una cultura democrática basada en el diálogo y el compromiso entre posiciones políticas diferentes.

La contrapartida de esta estabilidad propiciada por las reglas institucionales adoptadas en la etapa de la transición ha sido un funcionamiento del sistema político ciertamente restric-

tivo, «*en el que predominan la concentración del poder, la imposición unilateral y las decisiones excluyentes*» (Colomer, 1998: 179; Morán, 1997). Lo más preocupante, sin duda, es la capacidad demostrada por los partidos políticos para dominar y controlar el entramado institucional de la democracia española, sometiéndolo a su lógica de confrontación política, y los escasos espacios que dejan para que otros actores puedan irrumpir en el espacio público. De esta manera, los diferentes grupos de la sociedad civil y los propios ciudadanos aparecen en la vida política de manera esporádica y, en bastantes ocasiones, asociados a momentos de crisis o confusión. Este conjunto de restricciones que dificulta a los ciudadanos el acceso a los lugares de decisión, junto a la propia crisis por la que atraviesan los partidos políticos, explicarían en buena medida la disparidad que existe en la opinión pública española entre el mayoritario apoyo a la democracia como sistema político y la opinión también mayoritaria de que los actores del sistema político muestran escasa sensibilidad y receptividad respecto de las necesidades y demandas ciudadanas. El resultado es un extendido sentimiento de impotencia de los ciudadanos para condicionar en su favor la actividad de partidos e instituciones<sup>20</sup>, el desinterés hacia la política institucional y las opiniones negativas hacia la política y los políticos<sup>21</sup>.

#### 2.4. *Las ambivalencias de la cultura política*

El diagnóstico más bien negativo que se deduce de la reflexión anterior no debe llevar a conclusiones apresuradas sobre el tipo de cultura democrática que se ha ido construyendo en el curso del proceso de modernización. Si hay un rasgo que define hoy esta cultura política es precisamente el de la ambivalencia, que cabe definir como la coexistencia dentro de la misma estructura cultural de significados contradictorios, de una peculiar mezcla de innovación y tradición, de herencias del pasado autoritario con nuevas formas de entender e interpretar el espacio público y el papel de los ciudadanos en el mismo. Todo ello dentro de un entorno en el que la nota más característica es la importancia de la moderación, tanto política como ideológica.

Con el paso de los años, la moderación se ha convertido en una de las principales señas de identidad de la democracia española. Todas las evidencias empíricas disponibles dejan bien a las claras su posición central en los universos políticos de los ciudadanos. Y es que la moderación, como sostienen McDonough, Barnes y López Pina (1989), implica básica-

<sup>20</sup> En 1989, sólo un 13% de los entrevistados en una encuesta nacional creía que podía influir en alguna medida en las decisiones del gobierno, y un 63% estaba de acuerdo con la afirmación de que «el voto es la única forma en que gente como yo puede influir en lo que hace el Gobierno» (Morán y Benedicto, 1995: 44-54).

<sup>21</sup> Para un análisis detallado de estas cuestiones, véanse, entre otros, Morán y Benedicto (1995), Montero y Torcal (1990), Morán (1998), Benedicto (2004) y Montero, Gunther y Torcal (1998).

mente atenuación y separación de las líneas de conflicto que tradicionalmente habían dominado la vida política española. La transformación respecto al pasado reciente consistiría básicamente, según estos autores, en la pérdida de intensidad de las tensiones ideológicas, el relativo encauzamiento institucional de los conflictos identitarios y el paso a un primer plano de los temas que tienen que ver con los intereses. El incremento de la moderación, que sería el resultado principal de la dinámica cultural de la democratización en España, encuentra su razón de ser, por una parte, en los cambios sociales de largo alcance que dan forma al proceso de modernización y, por otra, en los cálculos estratégicos de las elites, que tratarán a toda costa de evitar los riesgos de una nueva confrontación, similar a la que había provocado la guerra civil (McDonough, Barnes y López Pina, 1998). La moderación constituye, pues, un código cultural que ha demostrado una gran capacidad para condicionar, modelar y limitar los discursos políticos, los comportamientos ciudadanos, las estrategias de las elites, las pautas de actuación de los actores (Benedicto, 1989). De ahí, por tanto, que siga aún hoy teniendo una incidencia directa en la vida política española, reforzando la vigencia de la estructura cultural surgida de la transición y determinando las estrategias de justificación que utilizan los partidos para legitimar su acción política.

El segundo rasgo que interesa destacar en el proceso de construcción de la cultura democrática es la consolidación de una visión limitada de la participación en la que el ciudadano no encuentra los incentivos necesarios para desarrollar predisposiciones activas que le lleven a implicarse activamente en el ámbito político. Tras unos primeros años de relativa indeterminación, en los que persiste la dinámica movilizadora heredada del final del franquismo, con la consolidación de unas elites que tratan de reducir los procesos participativos al ámbito de las organizaciones partidistas, durante la década de los ochenta se construye de manera definitiva el discurso legitimador de la nueva democracia. En este discurso, la vida política tiende a encerrarse en los cauces formales del sistema y se define la modernización social y económica como el principal objetivo a perseguir. De esta forma, la formación de la identidad del ciudadano-participante se vio lastrada por varios factores, entre los que Morán (1997) ha resaltado dos complementarios: por una parte, la importancia de los sentimientos de desafección hacia lo político que llevaban a los ciudadanos a considerar este ámbito de cuestiones como algo extraño y alejado de sus intereses; por otra parte, los déficits de la reconstrucción de la cultura política democrática, concretados en la excesiva relevancia concedida a la aceptación e interiorización de los elementos formales de la vida democrática, en detrimento del desarrollo de las actitudes y comportamientos relacionados con la participación política.

Bien se podría argumentar que la debilidad de los comportamientos participativos es un elemento que define la contemporaneidad de los sistemas democráticos en las sociedades desarrolladas. Sin embargo, en el caso español se observa una menor intensidad de las

actitudes favorables a la implicación política, no sólo respecto al conjunto de países de la Unión Europea, sino también en comparación con otras democracias que han experimentado similares procesos de transición, como Grecia o Portugal<sup>22</sup>. El resultado es una quiebra bastante acusada entre, por una parte, las prescripciones normativas sobre la importancia de la presencia activa de los ciudadanos en la esfera pública, que se repiten una y otra vez en los discursos institucionales, y, por otra, el sustrato de pasividad y apatía que aparece en la relación de buena parte de los ciudadanos con la esfera de la política.

En los últimos años están apareciendo interesantes fenómenos de dinamismo participativo, en algunos casos asociados a nuevas fórmulas institucionales y no institucionales de participación ciudadana y en otros a movimientos de acción colectiva a través de los que los ciudadanos tratan de intervenir activamente en la esfera pública. Estos fenómenos podrían anunciar una reducción de esta brecha y el inicio de una reformulación de las pautas político-culturales predominantes en la sociedad española desde la época de la transición. Mecanismos participativos como los consejos consultivos, las agendas locales 21, los paneles ciudadanos o los presupuestos participativos han empezado a proliferar en muchos municipios españoles, coexistiendo con las instituciones representativas tradicionales<sup>23</sup>. Junto a estos instrumentos más o menos auspiciados por las autoridades locales, no podemos olvidar en estos años la importancia del movimiento por la paz en Euskadi, las movilizaciones articuladas en torno a temas concretos como el Prestige, el Plan Hidrológico Nacional o la guerra de Irak, o la proliferación de iniciativas ciudadanas alrededor de cuestiones como la inmigración o la solidaridad y los derechos humanos<sup>24</sup>. Todos estos fenómenos constituyen semillas de cambio político-cultural cuya vitalidad ya puede rastrear-se en los sectores más movilizados, aunque aún es pronto para aventurar su trascendencia futura para la sociedad española en su conjunto.

Pero si hubiera que resaltar un fenómeno significativo en relación a la participación, éste debería ser, sin duda, la importancia que los comportamientos de protesta están adquiriendo en la sociedad española. Según los datos de la Encuesta Social Europea (Ferrer, 2005), los españoles son, después de los luxemburgueses, los europeos que más asisten a manifestaciones autorizadas, con bastante diferencia respecto al resto de países de la encues-

<sup>22</sup> Para datos comparados de participación política en distintas democracias occidentales, véanse Klingemann y Fuchs (1995) y Morales (2001).

<sup>23</sup> Sin duda, el mejor análisis de las características de estos mecanismos participativos y de su implantación en España es Font (2001).

<sup>24</sup> Entre la multitud de referencias disponibles conviene consultar, para el caso de Euskadi, la interesante investigación de M.<sup>a</sup> Jesús Funes (1998), y para las nuevas movilizaciones que han surgido en los últimos años, Pont (2004) e Ibarra y Grau (2005).

ta<sup>25</sup>. Esta importancia es aún mayor entre las nuevas generaciones. Según los datos de una encuesta del INJUVE de 2005<sup>26</sup>, el 58% de los jóvenes entre 15 y 29 dicen haber asistido a alguna manifestación, el 45% haber firmado una petición y un 21% haber boicoteado o comprado ciertos productos por razones políticas o por favorecer el medio ambiente. Como afirma Laura Morales (2003: 19), «parece que la acción de protesta ha sido ya incorporada al “tool kit” de la ciudadanía de los españoles y que está aquí para quedarse, dado que los ciudadanos más jóvenes no son más pasivos a la hora de “vocear” sus demandas que los adultos de edades intermedias».

En resumen, la construcción de una cultura política específica de la democracia española se revela como un proceso incompleto, en el que aún perviven una parte de las restricciones culturales e institucionales sobre las que se levantó el cambio desde el autoritarismo a la democracia, al tiempo que aparecen elementos de cambio importantes. Las transformaciones vividas durante todos estos años en la sociedad española han introducido nuevas prioridades y mayores dosis de complejidad en los significados culturales de la vida política. Ello no parece haber sido suficiente para que se produzca un cambio en las prioridades de los actores, para que se configure una vida política más abierta al protagonismo de los ciudadanos, con mayores espacios de debate y participación. No obstante, tampoco debe olvidarse la transformación del repertorio participativo que se observa en determinados sectores sociales, especialmente entre los jóvenes, y que ha introducido un nuevo dinamismo participativo, donde la protesta adquiere especial significatividad y propicia una extensión de la implicación de los ciudadanos en la vida colectiva.

### 3. LA RÁPIDA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS CÍVICOS

Desde un punto de vista histórico, el dato más sorprendente en la construcción de la ciudadanía democrática en España es la rapidez con que se reconocieron e institucionalizaron los derechos cívicos, característicos de las democracias occidentales desarrolladas. Tras los primeros momentos de confusión sobre el rumbo que iba a tomar el proceso de cambio y una vez que quedó claro que la democracia «a la occidental» era la única salida posible, se asumió por parte de todos los protagonistas que el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales era un hecho innegable e incuestionable, por cuanto formaban parte de los contenidos que se asociaban indisolublemente con la promesa de la democracia.

<sup>25</sup> El 17% de los españoles dicen haber acudido en los últimos doce meses a una manifestación autorizada, frente a sólo un 8% de media en el conjunto de países analizados (Ferrer, 2005: 228).

<sup>26</sup> Los resultados de la encuesta (EJ104), realizada en 2005, pueden consultarse en la web del INJUVE (<http://www.injuve.mtas.es/injuve/contenidos.downloadatt.action?id=1058870798>).

En este proceso, uno de los papeles fundamentales les correspondió a las elites y los líderes políticos, que, desde casi los mismos inicios de la transición, trataron de construir y transmitir una imagen de normalización de la vida social y política española. La estrategia de las elites consistió, pues, en tratar de reproducir —de manera más formal que sustantiva— las reglas, normas y pautas típicas de actuación en las democracias estables de nuestro entorno cultural próximo, con el fin de reducir la incertidumbre, estabilizar la situación y, sobre todo, reafirmar su poder en la nueva forma de organización sociopolítica que se estaba fraguando (Benedicto, 2004). No obstante, tampoco debe perderse de vista que este intento de reproducir aceleradamente lo que era habitual en las democracias europeas respondía a la necesidad de adaptarse rápidamente a los prerequisites de funcionamiento del sistema político del capitalismo occidental. Unos requisitos consistentes, entre otras cosas, en separar la vida cotidiana de la esfera de la política despolitizando aquélla, en privatizar el discurso político y reconducir la actividad política hacia un ámbito autónomo dominado por los partidos políticos (Pérez Agote, 1994), los cuales de esta manera refuerzan una posición de privilegio que habían adquirido desde los comienzos de la transición, contrariamente a lo ocurrido en otras experiencias democratizadoras cercanas como la portuguesa.

La rápida normalización y estabilización de la vida política de la democracia alentada por las elites (en un entorno que no era normal ni estable) trajo consecuencias de signo contrario. Por una parte, el nuevo sistema político apareció a los ojos de la mayor parte de los ciudadanos como una democracia construida y sostenida desde arriba, en la que el verdadero protagonismo no correspondía al «público racionalizante», sino a los partidos y a los líderes (Del Águila y Montoro, 1984). El efecto más visible de esta situación fue la difusión entre la población de una sensación de creciente desilusión y desencanto ante los resultados del cambio político, que fue rápidamente resumida en un término que hizo fortuna a partir de 1979: el desencanto<sup>27</sup>.

La contrapartida a este protagonismo de las elites partidistas fue su decidida apuesta por lograr una rápida institucionalización del sistema democrático. Para los líderes de los partidos, reafirmar una y otra vez la necesidad de construir de manera acelerada el edificio institucional de una nueva democracia, dentro del cual lógicamente ocupaba un lugar importante el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, constituía la mejor fórmula que tenían a su alcance para legitimar su actuación y la monopolización que esta-

<sup>27</sup> Las causas que en su momento se adujeron para explicar ese desencanto fueron variadas: para unos, tenía que ver con los esfuerzos hechos por los partidos para convertir la Constitución en un pacto casi clandestino; para otros, era el resultado de las contradicciones de la nueva democracia y las negativas consecuencias que se habían derivado del consenso, y, por fin, según otros, venía provocado por la creciente ineficacia e inestabilidad de los gobiernos de UCD entre 1978 y 1982 (Cebrián, 1981, y De la Cuadra y Gallego-Díaz, 1981). Morán (1997: 378-382) realiza un interesante análisis del fenómeno del desencanto en el que defiende una explicación más amplia, vinculada a los déficits de ciudadanía de la democracia española, cuyos efectos se rastrean durante toda la década de los ochenta.

ban ejerciendo sobre el proceso de cambio. El producto de sus acuerdos y desacuerdos quedó plasmado en el texto constitucional de 1978, que contiene una concepción de la ciudadanía, formal y normativamente, ambiciosa, pero que al mismo tiempo resume muchas de las contradicciones que se han evidenciado en su desarrollo posterior.

Contrariamente a la que había sido la pretensión inicial de UCD, la Constitución del 78 regula de una manera amplia y detallada la mayoría de las cuestiones, entre ellas los derechos y libertades de los ciudadanos, aunque en ocasiones esto implique ambigüedad e imprecisión (Peces-Barba, 1984). El haber optado por un catálogo amplio de derechos y libertades respondía, por una parte, a la propia evolución de los derechos fundamentales en las democracias occidentales, los cuales habían ido ampliando su contenido hasta incluir como pieza imprescindible el ámbito de los derechos socioeconómicos y culturales. Pero, por otra parte, la concreta constitucionalización de los derechos cívicos no se entendería sin tener en cuenta el peculiar proceso que está en su origen, un proceso de transacción y consenso entre posiciones e intereses a veces distantes y a veces cercanos (Pérez Luño, 1993: 56-57).

Los especialistas suelen clasificar los derechos reconocidos en la Constitución de acuerdo con su contenido, esto es, la esfera de la vida personal y colectiva a la que se refieren; de ahí que se distingan tres tipos de derechos: los personales (como el derecho al honor o el derecho a la vida), los cívico-políticos (como el principio de tutela judicial o el reconocimiento del derecho a la participación) y los económicos, sociales y culturales (como el derecho a la protección de la salud o al acceso a la cultura) (Giner de Grado, 1999). Desde este punto de vista, los tres tipos de derechos están ampliamente contemplados en el texto constitucional y con una importancia aparentemente similar. Pero más relevante que este criterio de clasificación son los diferentes mecanismos normativos, jurisdiccionales e institucionales previstos para proteger los distintos derechos, porque ello nos da una medida clara de la importancia que se concede a asegurar su eficacia. Pues bien, cuando se analizan en detalle estos mecanismos se puede observar una diferencia significativa en el tratamiento que se otorga, por una parte, a las libertades públicas y, por otra, a los derechos sociales, en detrimento siempre de estos últimos, que obtienen muchas menores garantías por parte del legislador de que efectivamente podrán ser llevados a la práctica. Aparte de la diferente naturaleza que separa a aquellos derechos que tratan de garantizar la autonomía de la persona de aquellos que tienen por objeto promover las condiciones que hacen posible esa autonomía, el hecho cierto es que la formulación constitucional de los derechos sociales se ha revelado como una debilidad importante<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Los derechos sociales, en vez de ser constitucionalizados directamente, tal y como ocurre con los derechos civiles y políticos, son presentados como «principios rectores de la política social y económica», lo que introduce dudas sobre su dimensión de derechos subjetivos. Por otra parte, las libertades públicas contenidas en el capítulo segundo del Título I poseen un nivel de protección jurisdiccional elevada, mientras que los derechos sociales sólo pueden ser reclamados ante los tribunales si previamente el legislador lo ha previsto de manera específica, lo cual reduce sensiblemente su fuerza jurídica ante posibles vulneraciones por parte de los poderes públicos.

La diferencia entre unos derechos y otros también se puede ver en el dispar ritmo de desarrollo formal que han seguido tras la aprobación de la Carta Magna. En el caso de las denominadas libertades públicas, su desarrollo institucional siguió los caminos previstos: un poco más lentos al principio, debido a la crisis interna del partido en el gobierno, y de manera más continuada a partir de la victoria socialista. Hacia 1985 puede decirse que, salvo algunas excepciones, el grueso de las leyes orgánicas que institucionalizaban el reconocimiento de los derechos civiles y políticos en la nueva democracia española estaban completadas. Los problemas ulteriores vendrán provocados por su desarrollo y las condiciones en que tenga lugar su ejercicio efectivo. Los derechos sociales, en cambio, tendrán una evolución formal más compleja, con diferentes grados de concreción institucional según la cuestión de la que se trate y sometidos a los vaivenes propiciados por la distinta orientación ideológica de las políticas gubernamentales (Camarero, 1999). El análisis en este caso debe trasladarse desde el plano jurídico de su formulación al plano sociopolítico de su realización bajo la forma de un sistema de bienestar social.

El Estado de bienestar en cuanto fórmula institucional de expresión del principio de ciudadanía social se desarrollará en nuestro país en un momento de profunda crisis del modelo que había triunfado en Europa durante las décadas centrales del siglo xx<sup>29</sup>. Este ambiente de crisis, aunque muchas veces no se reconozca explícitamente, va a gravitar continuamente sobre el desarrollo del Estado de bienestar en España, inicialmente como restricción de la economía política del bienestar en forma de políticas de contención del gasto y posteriormente como referente ideológico de la reorientación que trata de plasmar la política conservadora del Partido Popular. A pesar de este entorno desfavorable y de los condicionantes —muchos de ellos negativos— que introducía el precedente de la política social del franquismo (Guillén, 1996), se irá desarrollando un sistema de bienestar social que constituirá, en un primer momento, uno de los elementos fundamentales de legitimación del cambio democrático y, posteriormente, un elemento funcional para la etapa de modernización socioeconómica de los años ochenta, a la par que un instrumento de justicia social. El resultado de este conjunto de influencias ha sido la construcción de un Estado de bienestar que trata de alcanzar los estándares imperantes en los países de la Unión Europea y que ha hecho posible una progresiva incorporación a la esfera pública de los derechos sociales de los ciudadanos. Todo ello no sólo ha contribuido a incrementar el bienestar social general de la sociedad española, sino que también ha enriquecido el contenido de la vida cívica, sin olvidar por ello las importantes contradicciones y limitaciones que durante todo su desarrollo arrastra el sistema de bienestar construido.

<sup>29</sup> Uno de los mejores análisis de la crisis del modelo clásico de la ciudadanía y del Estado de bienestar se encuentra en Roche (1992). Sobre la evolución de los derechos sociales, Alonso (1999).

Aunque en su evolución se pueden distinguir una serie de etapas, con sus singularidades y características<sup>30</sup>, resulta más interesante señalar unos cuantos principios básicos que caracterizarían el sistema español de bienestar y su relación con el desarrollo de los derechos sociales. El rasgo que más destaca en el caso español es la ausencia de un modelo definido de bienestar social. A lo largo de estos años se han sucedido políticas y decisiones en las que se entremezclan presiones hacia la universalización de los servicios sociales con el mantenimiento de una lógica profesionalista. El resultado es un sistema de bienestar social con dificultades para asumir la lógica de la ciudadanía social y para hacer frente a las nuevas necesidades sociales que van surgiendo en la sociedad española. El segundo aspecto a resaltar es la tendencia expansiva de los derechos sociales, mediante la ampliación de la cobertura de los programas y servicios sociales, sin que ello haya supuesto una alteración significativa de la segregación de las pautas de bienestar que separan a unos grupos sociales de otros. A pesar de los avances experimentados en temas como la sanidad o la educación, sigue activa la polarización entre los *insiders* que gozan de un nivel bastante alto de protección y los *outsiders* mucho más vulnerables, sólo protegidos por un sistema de raíz asistencial.

El tercero de los rasgos es la naturaleza conflictiva del desarrollo de los derechos sociales. Contrariamente a la imagen que a veces se transmite, todos los avances en el reconocimiento de derechos sociales son el resultado bien de procesos de negociación entre los distintos actores o bien de conflictos explícitos cuando no funciona el intercambio de avances en la política social a cambio de la aceptación de políticas económicas restrictivas (recuérdese el origen de las huelgas generales, sobre todo las de 1988 y 2002). Otro elemento a tener en cuenta es el proceso de creciente descentralización, materializado en la presencia cada vez más importante, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, de las Comunidades Autónomas en la provisión de servicios sociales. Por último, no puede olvidarse la importancia que en el sistema de bienestar social sigue teniendo la familia, como instrumento básico de protección y asistencia social ante situaciones de vulnerabilidad social que pueden afectar a cualquiera de sus miembros. A pesar de la escasa atención que los poderes públicos prestan a la institución familiar, ésta desarrolla funciones sociales fundamentales en este terreno: no sólo funciona como amortiguador de los conflictos genera-

---

<sup>30</sup> G. Rodríguez Cabrero (2004) cree que puede hablarse de cuatro grandes etapas. La primera etapa es la del despliegue de la política social democrática y abarca desde los Pactos de la Moncloa hasta el final del gobierno de UCD. La segunda etapa es la de la consolidación del Estado de bienestar en un entorno fuertemente restrictivo de reestructuración económica y se corresponde con la primera época de gobierno socialista, que dura hasta la huelga general del 14-D en 1988. La tercera etapa, entre 1989 y 1995, puede calificarse como la de la universalización incompleta del Estado de bienestar. Por último, la cuarta fase, correspondiente al periodo de gobierno del Partido Popular, combina el mantenimiento de la universalización con la contención del gasto social y el incremento de las presiones privatizadoras. Para una periodización diferente, en la que el criterio es la evolución de los gastos sociales en vez de la política social, véase Gutiérrez Junquera (2000).

cionales, sino que, además, descarga al Estado de presión social para la solución de los problemas de bienestar<sup>31</sup>.

#### 4. ¿UN DÉFICIT CRÓNICO DE PRÁCTICAS CÍVICAS?

La mayoría de los análisis que se han hecho sobre la democracia española coinciden al afirmar que cuando se mira más allá del funcionamiento institucional del sistema y se pone el acento en el ejercicio democrático de la condición de ciudadanos, surgen inmediatamente carencias y debilidades relacionadas con los significados que los distintos actores sociales y políticos confieren a su presencia y protagonismo en la vida pública. Haciendo un análisis global, se observa que durante estos años no se logra establecer una concepción específica de lo que significa actuar como ciudadano en la democracia española. Las posibles explicaciones de esta ausencia son múltiples, pero cabe mencionar dos que resultan especialmente plausibles.

La primera explicación sostiene que la estrategia antes analizada de rápida y acelerada institucionalización de la democracia, y con ella de los derechos cívicos, habría contribuido en gran medida a expulsar la idea del ejercicio de la ciudadanía de la esfera del debate público. El resultado, en consecuencia, sería el predominio de una concepción despolitizada de la vida cívica que, en vez de ser el ámbito donde los ciudadanos pueden y deben convertirse en actores a través del ejercicio activo de los derechos, se identifica con el respeto a los valores y normas de la comunidad, el cumplimiento de las leyes y el disfrute individual de una serie de derechos otorgados por el Estado<sup>32</sup>. El ideal de la cultura cívica se vería, así, sustituido en cierta manera por la tradicional cultura de súbditos.

La segunda explicación enfatiza la ausencia de un discurso explícito que sitúe al ciudadano en el centro de la reflexión política y defina el papel que le corresponde jugar en el devenir de los procesos sociales y políticos. Aunque la escena política española está llena de una retórica normativista sobre la decisiva posición que ocupan o deben ocupar los ciudadanos en la esfera pública, el hecho cierto es que los avances prácticos en esta materia son bien

<sup>31</sup> He desarrollado de manera más extensa estas líneas de configuración del Estado de bienestar en España en Morán y Benedicto (2000: 103-107).

<sup>32</sup> Esta concepción despolitizada de la ciudadanía aparece con gran nitidez entre los jóvenes actuales, de acuerdo con las conclusiones de una reciente investigación (Morán y Benedicto, 2003). En el mismo sentido cabe explicar los resultados de una pregunta realizada en la Encuesta Social Europea sobre las conductas que se asocian con la idea de un buen ciudadano: «las obligaciones pasivas son mejor valoradas que las activas (obedecer la ley se considera más importante que votar); y las obligaciones neutras obtienen mejor puntuación que las que implican mayor grado de compromiso político (ayudar a los demás se considera más importante que participar en política)» (Rico, 2005: 261-262).

escasos. Si a esto unimos el distanciamiento crítico que la mayoría de los españoles manifiesta respecto a la actividad política, comprobado una y otra vez en reiteradas investigaciones (Morán y Benedicto, 1995; Bonet, Martín y Montero, 2004), se corre el peligro de vaciar de contenido real la vida pública y de que la participación en la misma no encuentre los incentivos necesarios para llevarse adelante. Y es que en estos años no se ha desarrollado una estructura de significaciones y símbolos que proporcione los recursos culturales necesarios para que la participación sea percibida como una virtud cívica y el ámbito de la política como un espacio privilegiado de expresión de la ciudadanía<sup>33</sup>. Solamente la relevancia que los comportamientos de protesta han adquirido últimamente en la sociedad española permite pensar que se esté configurando una nueva forma de protagonismo ciudadano, si bien el difícil encaje que la dinámica de la protesta tiene en la vida política cotidiana, dominada por la competición partidista, hace muy difícil construir discursos coherentes sobre la repercusión que este tipo de implicación política de los ciudadanos tiene que tener en los procesos de toma de decisión.

Sea cual sea la línea de interpretación que se privilegie, en ambas están presentes varios factores cuya influencia resulta decisiva. En primer lugar, es preciso mencionar la actuación de las elites, y de manera más específica de las elites partidistas, que desde el primer momento de la transición han apoyado y fomentado a través de sus prácticas una concepción restrictiva y limitada de democracia, en la que los ciudadanos se han convertido en audiencia, más o menos ilustrada pero al fin y al cabo pasiva, del espectáculo democrático interpretado por los partidos. Después del nefasto precedente que para la consolidación de unas nuevas estructuras partidistas supuso la inestable y conflictiva vida de UCD, durante toda la década de los ochenta los esfuerzos de las elites estuvieron dirigidos a construir modelos organizativos que reforzaban el control de las cúpulas dirigentes sobre cualquier aspecto de la vida de los partidos, minimizando de esta forma la participación de los miembros y creando hacia afuera una imagen de monolitismo. Aunque esta estrategia no ha impedido la recurrente aparición de conflictos intrapartidistas<sup>34</sup>, sí ha permitido extender en-

---

<sup>33</sup> A este respecto es muy significativo que las generaciones más jóvenes manifiesten una gran indiferencia ante la historia reciente española, que se considera básicamente como un campo de competición entre las elites y no de participación ciudadana; de ahí que tampoco expresen un especial desencanto ante una democracia que se considera como algo natural, un dato más de su realidad vital. Desde el punto de vista simbólico, no puede dejar de sorprender su escaso interés por los relatos de la transición o ante las conmemoraciones de la aprobación de la Constitución, las primeras elecciones o el 23 F. Como afirma Víctor Sampedro (2003: 101): «Aunque empleábamos el término amnesia en trabajos anteriores, hemos de corregirnos ya que en las generaciones de jóvenes no constatamos olvido, sino ausencia e indiferencia ante los sucesos históricos recientes. Tampoco reconocen la "épica" de la "transición ejemplar" ya que no son conscientes de los peligros que hubo que sortear ni de las fuerzas que a ella se opusieron. Las efemérides mediáticas en torno a la muerte de Franco, la aprobación de la Constitución o el 23-F han vaciado de significado estos acontecimientos. En concreto, observamos que la televisión ha rutinizado las imágenes y descontextualizado la evocación de estos hechos».

<sup>34</sup> Recuérdense, entre otros, la grave crisis del PCE en la primera mitad de los ochenta; la escisión del PNV, que redujo su fuerza parlamentaria casi a la mitad, o la crisis del PSOE tras la renuncia de Felipe González y las primarias de 1988.

tre la opinión pública la convicción de que la solidez de un partido se demuestra en el grado de firmeza con que transmite sus posiciones, independientemente de que éstas sean fruto de la decisión autoritaria de los dirigentes y de que no existan espacios que permitan un debate democrático de las distintas opciones posibles.

El funcionamiento oligárquico de los partidos, junto al alto grado de monopolización que ejercen sobre la vida política y el diseño institucional que deja pocas oportunidades para la participación ciudadana, han favorecido una forma de ver la democracia y la ciudadanía en la que se pone más énfasis sobre las reglas y los procedimientos que sobre los hábitos, los usos y las prácticas que llevan a cabo los diferentes actores. La persistencia y estabilidad del sistema sigue aún hoy teniendo una mayor prioridad que la necesidad de su profundización, de mejorar la calidad de la vida democrática y, por tanto, del ejercicio de la ciudadanía.

Otro de los aspectos a considerar son las dificultades para poner en marcha una auténtica educación para la ciudadanía que incluya tanto los conocimientos y habilidades formales necesarios para participar en el sistema político como los valores, contenidos y actitudes que fundamentan los comportamientos cívicos en las diferentes esferas de la vida social. Aunque todos los especialistas están de acuerdo en que los fundamentos de la ciudadanía democrática se aprenden realmente mediante su práctica en los contextos cotidianos, también existe un cierto consenso al atribuir una trascendencia especial a la labor que se desarrolla desde la institución escolar, en tanto en cuanto es la única institución que tiene inscrita en su propia razón de ser, entre otras funciones, la de formar ciudadanos (Pedró, 2003). Pues bien, todo apunta a que ésta es una de las grandes debilidades en el caso español. Por una parte, el temor a reproducir la utilización que el franquismo había hecho de la escuela como instrumento de adoctrinamiento político y, por otra, las carencias de la cultura política en la dimensión de la competencia ciudadana y las actitudes relacionadas con la participación, han supuesto un obstáculo importante para articular una estrategia que hiciera posible y eficaz el aprendizaje cívico dentro de la escuela.

En la abundante legislación educativa que se ha generado en estos años, siempre se mencionan entre los objetivos a conseguir cuestiones como que los alumnos comprendan y asuman los valores democráticos de la Constitución, empiecen a desarrollar sus responsabilidades personales y colectivas o que aprendan la importancia de la participación social y política (Mayordomo, 2003). Sin embargo, cuando se ha tratado de traducir estas formulaciones teóricas en pautas de actuación específicas dentro de los centros escolares (transversalidad de la formación cívica, constitución de los Consejos Escolares, fomento del asociacionismo escolar), los resultados han sido mas bien escasos. Todas las evidencias disponibles coinciden en que la escuela española no constituye un ámbito propicio para el

aprendizaje cívico, ni es un lugar donde los jóvenes aprenden a ejercer sus derechos y responsabilidades como miembros de la colectividad. El problema de formación de ciudadanos en un caso como el español, carente de tradiciones democráticas asentadas y de una vida cívica sólida, surge aquí en toda su magnitud, aún más si se piensa que el resto de instituciones —aparte de la escuela— tampoco ha mostrado un gran interés por llevar adelante una verdadera labor educativa sobre lo que implica ser ciudadano.

Otro factor que explicaría las debilidades de la idea de protagonismo ciudadano es la inexistencia de una concepción de espacio público como dominio propio de la ciudadanía y ámbito de expresión de la responsabilidad colectiva. Cualquiera que piense en la herencia recibida del franquismo no puede sorprenderse de este hecho, porque si algo caracterizó al franquismo fue el intento consciente y deliberado de convertir la esfera pública en una parcela de gestión reservada a unos pocos, a las elites político-económicas leales al régimen, mientras que la mayor parte de la sociedad se acostumbraba a desconfiar de la política y, en general, de lo público, como un terreno peligroso, desconectado de los intereses de la vida cotidiana y en el que no se puede ejercer ninguna influencia. Parece evidente que estos años de experiencia democrática no han logrado borrar las secuelas en nuestra forma de entender lo público, como un ámbito extraño en el que conviene no confiar y cuyo control se escapa de las posibilidades del ciudadano medio (Benedicto, 1989).

Pero esta tradición de antipoliticismo, muy arraigada en la cultura política española, se refuerza además si se tiene en cuenta el papel que ha jugado el Estado y el protagonismo adquirido en la construcción del espacio público. El sistema democrático nació con el hándicap de una larga tradición de intervencionismo paternalista que iba a condicionar desde sus mismos inicios la relación entre ciudadanos y Estado. La nueva situación parecía que iba a alterar estas relaciones introduciendo nuevas pautas de comportamiento entre los distintos actores en las que se pudieran definir los respectivos ámbitos de responsabilidad. Sin embargo, la exigencia inicial de llevar adelante las necesarias reformas económicas sin poner en peligro la legitimidad del nuevo régimen, posteriormente el esfuerzo para poner en marcha en un periodo de tiempo relativamente corto un aceptable sistema de bienestar y la práctica inexistencia de un espacio autónomo de la sociedad civil que asumiera protagonismo frente al poder político, impidieron un verdadero replanteamiento de la posición y características de la acción estatal. Si acaso, a lo que hemos asistido en estos años ha sido, por el contrario, a un reforzamiento de su protagonismo en los imaginarios colectivos.

El Estado, de esta manera, se convierte de nuevo en el punto de referencia básico de todas las demandas y necesidades ciudadanas y en él se delega la responsabilidad de conseguirlas, a cambio de no someter su actuación a un verdadero control democrático. La contrapartida es un desequilibrio entre los dos componentes de la relación cívica, que jue-

ga a favor del Estado y en detrimento de los ciudadanos<sup>35</sup>. Como dice certeramente J. Subirats (1999) en su análisis de la situación de la sociedad civil en España a finales de la década de los noventa: «*Como resultado final, tenemos un país (con significativas diferencias entre sus diversos territorios y culturas) que llega a finales de siglo abordando su modernización democrática, sin que se haya consolidado nunca un espacio público entendido como algo de todos, en el que todos estamos llamados a poner en juego nuestras responsabilidades y recursos, sea individualmente, sea de forma conjunta en asociaciones o entidades cívicas*» (Subirats, 1999: 34).

Todos los factores analizados apuntan en una misma dirección, el predominio de una visión del ciudadano que se acerca peligrosamente a la idea de súbdito, en cuanto sujeto desprovisto de los recursos y orientaciones cívicos necesarios para reivindicar su protagonismo en la marcha de los asuntos colectivos. Un sujeto que es consciente de sus derechos pero que se muestra poco proclive a exigir su cumplimiento, más allá de la reiterada demanda a la protección de un Estado al que se le confía la tarea de asegurar el bienestar individual y colectivo (Benedicto, 1997).

El gran interrogante que se plantea es si esta falta de contenido participativo y la pasividad de nuestra vida cívica constituyen un déficit que podríamos calificar de crónico en la ciudadanía democrática o, por el contrario, la profundización de la experiencia democrática, las transformaciones de los universos políticos de los ciudadanos en esta época de la globalización y el desarrollo de nuevas formas de expresión del compromiso cívico lograrán ir creando la estructura de oportunidad favorable para el surgimiento de discursos, símbolos y prácticas propios de una ciudadanía responsable. En los últimos años están apareciendo indicios de que esta concepción limitada y pasiva de la ciudadanía está dejando paso, sobre todo entre las nuevas generaciones, a posiciones más activas en las que se reivindica, muchas veces a través de diferentes formas de protesta, una mayor presencia y protagonismo de los ciudadanos en los procesos sociales. Que estas prácticas cívicas estén configurando una nueva forma de ser ciudadano y que puedan llegar a ejercer un impacto decisivo sobre las pautas político-culturales predominantes en la democracia española son cuestiones que habrá que observar con atención en el futuro próximo.

---

<sup>35</sup> E. Gil Calvo (2001) realiza un diagnóstico aún más negativo de la situación al hablar del predominio de un concepto demediado o amputado de ciudadanía, que se reduce a beneficiarse de ciertos privilegios o derechos sociales que otorga el Estado sin contribuir personalmente a ello, al tiempo que se renuncia a ejercer los derechos civiles y políticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMSON, P. (1987): *Las actitudes políticas en Norteamérica*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- ALEXANDER, J., y SMITH, P. (1993): «The discourse of American civil society: A new proposal for cultural studies», *Theory and Society*, n.º 22, pp. 13-70.
- ALONSO, L. E. (1991): «Los nuevos movimientos sociales y el hecho diferencial español: una interpretación», en J. Vidal-Beneyto, *España a debate. II. La sociedad*, Madrid, Tecnos.
- (1999): «Los derechos sociales en la reconstrucción posible del Estado de bienestar», *Documentación Social*, n.º 114, pp. 77-96.
- ARANGO, J. (2004): «La población inmigrada en España», *Economistas*, n.º 99, enero, pp. 6-15.
- ARIÑO, A.; CASTELLÓ, R., y LLOPIS, R. (2001): *La ciudadanía solidaria. El voluntariado y las organizaciones voluntarias en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Bancaja.
- BENEDICTO, J. (1989): «Sistemas de valores y pautas de cultura política predominantes en la sociedad española (1976-1985)», en J. F. Tezanos, R. Cotarelo y A. de Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema.
- (1997): «Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España», en P. del Castillo e I. Crespo (eds.), *Cultura Política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- (2004): «Cultural structures and political life: The cultural matrix of democracy in Spain», *European Journal of Political Research*, n.º 43 (3), pp. 287-307.
- BENEDICTO, J., y MORÁN, M. L. (2004): «La dimensión cultural de la ciudadanía: una propuesta teórica para el análisis empírico», en A. Gurrutxaga (ed.), *El presente del Estado-Nación*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- BERICAT, E. (2003): «La hibridación de las utopías neo-liberal y neo-estatista en la cultura socioeconómica española», en E. Bericat (dir.), *El conflicto cultural en España. Acuerdos y desacuerdos entre los españoles*, Madrid, CIS.
- BOIX, C. (1996): *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*, Madrid, Alianza Editorial.
- BONET, E.; MARTÍN, I., y MONTERO, J. R. (2004): *Actitudes políticas de los españoles: un enfoque comparado en el tiempo y en el espacio*, Estudio/Working Paper 36, Departamento de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid [www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/wpapers.html].
- CAMARERO, J. (1999): «Los derechos sociales en España tras veinte años de Constitución», *Documentación Social*, n.º 114, pp. 53-75.
- CEBRÍAN, J. L. (1981): *La España que bosteza: apuntes para una historia crítica de la transición*, Madrid, Taurus.
- COHEN, J., y ARATO, A. (2000): *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- COLOMER, J. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama.
- DE LA CUADRA, B., y GALLEGU-DÍAZ, S. (19881): *Del consenso al desencanto*, Madrid, Editorial Saltés.
- DEL ÁGUILA, R., y MONTORO, R. (1994): *El discurso político de la transición española*, Madrid, CIS.
- DÍEZ-SALAZAR, R. (1993): «La Iglesia Católica», en S. del Campo (dir.), *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, vol. II, Bilbao, Fundación BBV.
- EDLES, L. E. (1995): «Rethinking Democratic Transition: a Culturalist Critique and the Spanish Case», *Theory and Society*, n.º 24, pp. 355-384.

- EDLES, L. E. (1998): *Symbol and Ritual in the New Spain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERNÁNDEZ DE SANTIAGO, R. V. (2003): «Estadísticas comparadas: principales indicadores económicos», en J. A. Garde (ed.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España. Informe 2003*, Madrid, Fuhem.
- FERRER, M. (2005): «Participación política», en M. Torcal, L. Morales y S. Pérez-Nievas (eds.), *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- FUNES, M. J. (1997): «Evolución y tendencias de las asociaciones voluntarias en España: Las ONGs como nuevo fenómeno en el panorama asociativo español», en J. F. Tezanos, J. M. Montero y J. M. Díaz, *Tendencias de futuro en la sociedad española*, Madrid, Sistema.
- (1998): *La salida del silencio. Movilizaciones por la paz en Euskadi 1986-1998*, Madrid, Akal.
- GARCÍA, S., y LUKES, S. (comps.) (1999): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- GARRIDO, L. (1995): «Diagnóstico sobre el paro juvenil y políticas para facilitar la entrada al primer trabajo», *Estudios de Políticas*, n.º 16.
- (2004): «Para cuantificar a los extranjeros», *Economistas*, n.º 99, enero, pp. 28-37.
- GIL CALVO, E. (2001): «La lidia de Leviatán: ideología española, cultura pública y ciudadanía», en A. Morales Moya (coord.), *Las claves de la España del siglo xx*, vol. III, Madrid, Sociedad Estatal España Nuevo Milenio.
- GINER DE GRADO, C. (1999): «Derechos humanos, derechos sociales y normas constitucionales», *Documentación Social*, n.º 114, pp. 31-51.
- GONZÁLEZ, J. J. (1996): «Clases, ciudadanos y clases de ciudadanos. El ciclo electoral del pos-socialismo (1986-94)», *REIS*, n.º 74, pp. 45-76.
- GONZÁLEZ ANLEO, J.; GONZÁLEZ BLASCO, P.; ELZO, J., y CARMONA, F. (2003): *Jóvenes 2000 y Religión*, Madrid, Fundación Santa María.
- GUILLÉN, A. (1996): «Citizenship and Social Policy in Democratic Spain: The Reformulation of the Francoist Welfare State», *South European Society & Politics*, vol. 1, pp. 253-271.
- GUTIÉRREZ JUNQUERA, P. (2000): «El Estado de bienestar en España: una visión de conjunto», en R. Muñoz Bustillo (ed.), *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza Editorial.
- IBARRA, P., y GRAU, E. (2005): *La política en la red: anuario de movimientos sociales*, Barcelona, Icaria.
- IGLESIAS, M. A. (2003): *La memoria recuperada*, Madrid, Aguilar.
- KIVINIEMI, M. (1999): «Profiles of citizenship: elaboration of a framework for empirical analyses», en J. Bussemaker (ed.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, Londres, Routledge.
- KLINGEMANN, H. D., y FUCHS, D. (1995): *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- LAPARRA, M. (ed.) (2003): *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- LISTER, M. (2005): «Marshall-ing Social and Political Citizenship: Towards a Unified Conception of Citizenship», *Government and Opposition*, pp. 471-491.
- LISTER, R. (2003): *Citizenship: Feminist Perspectives*, Palgrave, Basingstoke.

- MARAVALL, J. M. (1995): *Los resultados de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARAVALL, J. M., y FRAILE, M. (2000): «Desempleo y política», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 1 (2), pp. 7-42.
- MAYORDOMO, A. (2003): «Valores constitucionales, juventud y educación cívica», *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial del 25 aniversario de la Constitución, pp. 129-145.
- MCDONOUGH, P.; BARNES, S., y LÓPEZ PINA, A. (1998): *The Cultural Dynamics of Democratization in Spain*, Ithaca, Cornell University Press.
- MONTERO, J. R., y TORCAL, M. (1990): «La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio», *Sistema*, n.º 99, pp. 39-54.
- MONTERO, J. R.; GUNTHER, R., y TORCAL, M. (1998): «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *REIS*, n.º 83, pp. 9-49.
- MORAL, F. (1998): *Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*, Col. Opiniones y Actitudes, n.º 18, Madrid, CIS.
- (2001): *Veinticinco años después. La memoria del franquismo y la de la transición a la democracia en los españoles del año 2000*, Col. Opiniones y Actitudes, n.º 36, Madrid, CIS.
- MORALES, L. (2001): *Citizens in Politics. The Individual and Contextual Determinants for Political Membership in Western Countries*, Madrid, CEACS/Instituto Juan March.
- (2003): *Ever Less Engaged Citizens? Political Participation and Associational Membership in Spain*, Working Papers ICSP n.º 220, Barcelona, ICSP.
- MORÁN, M. L. (1997): «¿Y si no voto qué?», en R. Cruz y M. Pérez Ledesma (eds.), *Cultura y movilización en la España contemporánea*, Madrid, Alianza Universidad.
- (1998): «La cultura política de los españoles», en S. del Campo (coord.), *España, sociedad industrial avanzada, vista por los nuevos sociólogos*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- MORÁN, M. L., y BENEDICTO, J. (1995): *La cultura política de los españoles. Un ensayo de reinterpretación*, Madrid, CIS.
- (2000): *Jóvenes y ciudadanos. Propuestas para el análisis de las culturas ciudadanas de la juventud*, Madrid, Injuve.
- (2003): «Visiones de la ciudadanía entre los jóvenes españoles», *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial del 25 aniversario de la Constitución, pp. 109-128.
- NORRIS, P. (ed.) (1999): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- PASTOR, J. (1998): «La evolución de los nuevos movimientos sociales en el Estado español», en B. Tejerina y P. Ibarra (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Ed. Trotta.
- PECES-BARBA, G. (1984): *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, Ed. Fernando Torres.
- PEDRÓ, F. (2003): «¿Dónde están las llaves? Investigación politológica y cambio pedagógico en la educación cívica», en J. Benedicto y M. L. Morán (eds.), *Aprendiendo a ser ciudadano. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*, Madrid, Injuve.

- PEÑA, J. (2000): *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid.
- PÉREZ-AGOTE, A. (1994): *La reproducción del nacionalismo. El caso vasco*, Madrid, CIS.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1993): *La primacía de la sociedad civil*, Madrid, Alianza Editorial.
- PÉREZ LUÑO, A. (1993): *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.
- PHARR, S., y PUTNAM, R. (eds.) (2000): *Disaffected Democracies: What's Wrong With The Trilateral Democracies*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- PONT, J. (2004): *La ciudadanía se moviliza*, Barcelona, Flor del Viento Editores.
- PREGO, V. (1995): *Así se hizo la transición*, Madrid, Planeta.
- RICO, G. (2005): «Concepciones de buena ciudadanía», en M. Torcal, L. Morales y S. Pérez-Nievas (eds.), *España: Sociedad y política en perspectiva comparada*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- RIVIÈRE, J. (2001): *Cultura económica: actitudes ante el Estado y el mercado en España*, Col. Opiniones y Actitudes, n.º 41, Madrid, CIS.
- ROCHE, M. (1992): *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity Press.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- SAMPEDRO, V. (2003): «El recuerdo como olvido y el pasado extranjero. Padres e hijos ante la memoria histórica mediatizada», *Revista de Estudios de Juventud*, edición especial del 25 aniversario de la Constitución, pp. 93-108.
- SOMERS, M. (1993): «Citizenship and the public sphere. Law, community and political culture in the transition to democracy», *American Sociological Review*, n.º 58, pp. 587-620.
- STEVENSON, N. (ed.) (2001): *Culture & Citizenship*, Londres, Sage.
- SUBIRATS, J. (ed.) (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.
- TURNER, B. (1993): «Contemporary Problems in the Theory of Citizenship», en B. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage.