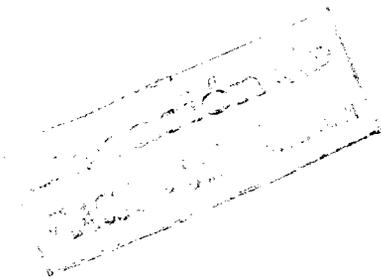


La transición española a la democracia

25 años después - un debate desde Ecuador

Seminario internacional
Quito - Ecuador



321.8
S51s
ej. 3

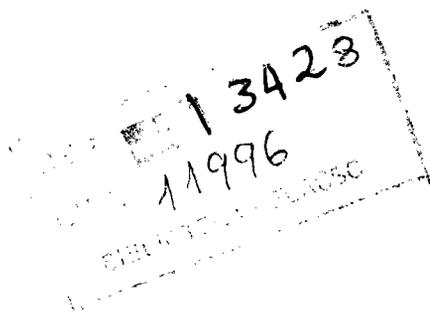
© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Embajada de España
Oficina de Cooperación
Francisco Salazar E12-73 y Toledo
Telf: 2501-118
2905-095
Fax: 2501-117
aeci-ecu@andinanet.net
Quito - Ecuador

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: <u>23 marzo 2005</u>
Compra: _____
Procedido: _____
Código: _____
Donación: <u>FLACSO - ECUADOR</u>

ISBN-9978-44-034-8
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: enero, 2005

Índice



Presentación 9

Acto de inauguración

Fernando Carrión 13

Andrés Collado 15

Raúl Baca Carbo 18

Primera sesión

La transición política

Justo Zambrana 23

Gabriel Cisneros 35

Felipe Burbano de Lara 47

Segunda sesión

Acuerdos económicos y sociales:

Los “Pactos de la Moncloa”

José Enrique Fuster 57

Andrés Mellado 63

Sanriago Ribadeneira 73

José Arciniegas 79

Humberto Cholango 83

Tercera sesión

Organización territorial:

La España de las Autonomías

Isidro Hernández Perlins	87
Fernando Cordero	101
Fernando Carrión	111
César Montúfar	119

Cuarta sesión

La Constitución Española

Luis Aguilar	127
León Roldós	143
Luis Fernando Torres	149
Guillermo Landázuri	155

Acto de clausura

Fernando Carrión	163
Andrés Collado	167
Lucio Gutiérrez	171
Ponentes españoles	175
Ponentes ecuatorianos	176

Ponente:

Andrés Mellado

Sindicalista. Director de la Oficina Regional en Lima de Comisiones Obreras para la Comunidad Andina

...los acuerdos fueron como un ejercicio de realismo político, no eran lo que nosotros queríamos, no eran lo que quería la derecha española, fueron lo que pudimos ellos y nosotros. No nacieron del diseño maquiavélico de ningún cerebro privilegiado, nacieron de la realidad social que vivíamos y de las relaciones de fuerzas reales que había en el país... y asumimos en el marco de la realidad política del país la situación que había y estamos dispuestos a seguir...

Oyendo esta mañana las intervenciones con las que se abría este seminario, yo tenía la impresión de que podría pensarse que la Transición Española fue una sucesión de debates académicos o discusiones políticas en los salones del Gobierno y de los Ministerios. Obviamente, hubo mucho de discusión política, hubo bastante poco de debate académico, pero hubo esencialmente una enorme lucha popular que se dio en las calles, con niveles de represión importantísimos, y que nos costó un reguero de muertos.

La transición que yo viví no fue solamente la transición de la negociación, fue la transición de la acumulación de fuerzas para la transición. Yo quería contar una anécdota a propósito de esa negociación. Como saben, cada mes de junio se celebra la Conferencia General de la OIT en Ginebra, donde participan las delegaciones gubernamentales de todos los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Las delegaciones son siempre tripartitas y en ellas siempre participa el Gobierno, las organizaciones sindicales representantes de los trabajadores y trabajadoras, y las organizaciones empresariales. Es bastante frecuente que en los quince días que suelen durar los debates de las conferencias, se den reuniones de diversos ti-

pos entre las delegaciones, entre las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, y normalmente la delegación española es ya tradición que organice un almuerzo en la sede de la Embajada de España en Ginebra. Justamente, al principio del año noventa y seis, recién estrenado el nuevo Gobierno por el Partido Popular, nos invitaron a comer. Yo he sido responsable de esa delegación durante algunos años y en la discusión, en el almuerzo, recuerdo que Juan Jiménez Aguilar —Secretario General de la Patronal Española— se quejaba de que los sindicatos españoles éramos sindicatos que no estábamos dispuestos a sentarnos a negociar, que no estábamos dispuestos a discutir, que no estábamos dispuestos a ceder. Yo le contradije: oye Juan, no puedes decir eso, no es verdad, a ti te consta que no es verdad. Y me dijo: hombre, es verdad pero tengo que corregir, sí estáis dispuestos a sentaros a la mesa, siempre estáis dispuestos a hablar, pero nunca estáis dispuestos a ceder, entonces yo le volví a corregir y le dije: Juan, nosotros siempre estamos dispuestos a sentarnos, siempre estamos dispuestos a hablar y siempre estamos dispuestos a ceder lo menos posible. Ese es un poco el marco del diálogo social, no hay que engañarse, las partes sociales discutimos porque representamos intereses diversos, no hay avance de la Democracia sin conflictos, no hay avance de la Democracia sin crisis. Lo que caracteriza a la Democracia es la capacidad de construir mecanismos para la resolución de conflictos y de resolución de crisis de fondo, de manera que evitemos que ese conflicto, esa crisis pueda llegar a ser un verdadero problema que lleve a salidas violentas. Inventar ese marco fue lo que hicimos en el proceso de transición, y lo inventamos porque no hubo ningún tipo de diseño previo. Uno que ha leído cosas sobre la transición ha visto que algunos, a posteriori, se han marcado el mérito de haber diseñado el proceso, de forma más o menos maquiavélica desde los primeros a los finales días de Franco. Quiero decir que tengo grandísimas dudas, lo que yo viví fue un proceso en el que la gran virtud fue la de ser capaces de abandonar aquellos esquemas que teníamos previstos para aprender cotidianamente de los cambios que la realidad imponía, y responder cotidianamente a esos cambios de la realidad con cambios de nuestras propuestas. Eso fue lo más importante de ese proceso, sin esa flexibilidad, sin esa capacidad de adecuarnos cotidianamente a la realidad cambiante, de ajustar nuestra propuesta en función de la realidad de relaciones de fuerzas, yo creo que ninguno de los resultados del proceso de transición hubiera sido posible. Dicho eso, yo quería insistir

en alguno de los puntos que se han tocado, sobre todo en cuanto al contexto de los Pactos de la Moncloa, su contenido y algo de su valoración seguramente contradictoria al final de los finales.

Se ha hablado ya del contexto institucional, yo creo que no vale la pena insistir más, el contexto era claramente de una política de crisis y de sistema de fin de régimen. La muerte de Franco había colocado a los franquistas en la derecha total autoritaria española, en una situación política muy complicada, en la que no tenían relativamente posibilidad objetiva de mantener el sistema sin introducir cambios, ni tampoco querían introducir cambios que fueran mayormente sustanciales. Como ya se ha contado un poco el proceso, no merece la pena insistir más allá. El proceso, la clave de ese proceso —decía esta mañana Cisneros— era pasar de la legalidad de la dictadura a la nueva legalidad, yo diría que fue el tránsito de la legalidad autoritaria de la dictadura a la legitimidad de la Democracia; porque lo que hicimos fue, precisamente, cristalizar esa legitimidad en una propuesta política que cambiara realmente la realidad del país, el núcleo central de ese cambio entre la legalidad dictatorial autoritaria y la legitimidad democrática.

Hasta entonces, los miembros de la oposición democrática del país habíamos tenido el reconocimiento que nos hacían las organizaciones democráticas europeas e internacionales.

Ahora bien, había otro contexto, era el de una enorme y terrible crisis económica en la que se encontraba sumido el país. Los Pactos de la Moncloa nacieron precisamente como primera e inmediata aproximación a esa terrible crisis económica por la que pasaba el país. Esa crisis económica era una crisis —por llamarla de alguna manera— de doble entrada, porque por una parte, era la crisis del modelo de acumulación y desarrollo que había propiciado la dictadura o —como bien decía esta mañana Cisneros— de uno de los modelos distintos que podían servir para solventar la crisis.

Las luchas obreras, las protestas populares, estaban creciendo en el país y el Gobierno no tenía ninguna posibilidad política real de alimentar esas luchas, con una política de ajuste estructural que hubiera, obviamente, sacado aun más gente a la calle. De hecho, por ejemplo, nosotros teníamos un endeudamiento de capital de 14 mil millones de dólares, que era enorme; una inflación que a mediados del año setenta y cinco y a finales del setenta y siete, cuando empezamos a negociar los Pactos de la Moncloa se había elevado a más del 50%. En ese contexto —como decía mi predecesor— o la

Democracia termina con la inflación, o la inflación termina con la Democracia. Era obvio que era imposible adelantar un proceso de transición democrática en el marco de la crisis económica que estábamos atravesando, y por lo tanto era obvio para nosotros la necesidad absoluta de participar en ese proceso económico que permitiera contener la crisis de inflación, hacer descender el desempleo, y producir un sistema de redistribución de rentas que abriera las posibilidades de acuerdo político, para entrar en el proceso constituyente que nos esperaba. Este fue el marco en el que se abrió la negociación estricta de los Pactos de la Moncloa que empezaron un poco después de la toma de posesión del nuevo Gobierno surgido a partir de las primeras elecciones democráticas, el 15 de junio de 1977. En ese Gobierno no solo hubo un cambio total con respecto a ministros anteriores, sino que empezaron a participar algunos personajes que fueron determinantes en el proceso de transición. Enrique Fuentes Quintana, que fue importante en el proceso de negociación, y junto a él Fernández Ordóñez y otros ministros que aportaban un carisma —digamos socialdemócrata— con determinada sensibilidad en su aproximación a determinados temas. Las negociaciones fueron muy rápidas, con Enrique Fuentes Quintana prepararon un documento borrador que fue el que se sometió a primera discusión discreta a primeros días de octubre. El grupo redactó un documento de trabajo sobre el cual empezó a trabajarse con los equipos de técnicos y —en poco más de dos semanas— el documento estaba prácticamente hecho. Como se ha dicho, el 25 de octubre se firmó en La Moncloa y el 27 en el Congreso el programa de saneamiento y reformas de la economía, y dos días después en el Congreso —ya sin Alianza Popular— se firmó el correlato político de esos acuerdos, que fue el programa de actuación política. Los contenidos de La Moncloa fueron muy amplios con un conjunto muy importante de propuestas; sin embargo, tengo que decir que los contenidos reales fueron bastantes menos, buena parte de esas propuestas eran de carácter declarativo, eran mucho más intenciones que realidades, y al final no se cumplieron.

Los puntos centrales que sí contenía el acuerdo, que sí estaban detallados y que —en cierta medida— en su mayor parte sí se cumplieron, tenían que ver esencialmente con las reformas económicas a corto plazo, y no tanto como lo decían los acuerdos. De hecho, el capítulo correspondiente al desarrollo de política educativa contemplaba la creación de 400 mil nuevos centros escolares de enseñanza privada; de estos, 300 mil en enseñanza pre-

escolar y primaria, y 100 mil en enseñanza secundaria. También se preveía la gratuidad del transporte escolar, se tendía a la gratuidad de la educación. Hubo así mismo un compromiso de desarrollo de la Seguridad Social, con el que el Gobierno se comprometía a aportar unos millones de dólares a la Seguridad Social con la idea de ir cubriendo progresivamente las tasas de desempleo a la totalidad.

Hubo otro punto central para los acuerdos de La Moncloa, tuvo que ver con el capítulo de rentas. El punto central era un acuerdo salarial por el cual los trabajadores aceptábamos perder parte de nuestras rentas directas a cambio de la implementación de un sistema fiscal que permitiera al Estado incrementar su capacidad recaudatoria y, por la vía del gasto público, devolvernos, los salarios indirectos. La tradición, hasta ese momento, era que la negociación colectiva se hacía sobre la inflación pasada, de manera que era una especie de escala móvil. Nosotros veíamos cómo los precios del año anterior habían subido, y sobre la base de esa subida de precios iniciábamos las subidas salariales y negociábamos a partir de esa cifra hacia arriba. Ese era el marco tradicional de la negociación colectiva hasta el año setenta y seis; a partir del año setenta y siete, asumimos el compromiso de que la negociación colectiva ya no se haría sobre la inflación pasada sino sobre la previsión de inflación que el Ministerio de Economía y Hacienda fijara para el ejercicio económico siguiente. Eso significó, en ese primer momento, una aportación neta de la renta de trabajo a la renta de capital del 6,5% en la medida en que la inflación del año setenta y seis había sido del 26,5%, la previsión de inflación del setenta y siete estaba en el 20%, por lo que había una diferencia del 6,5% en los últimos dos años que era la previsión de inflación que se fijaba para el siguiente año. Esa fue la primera aportación neta y efectiva que los trabajadores hicimos a ese proceso. Adicionalmente, se acordaron medidas muy concretas, el acuerdo no era broma y contenía medidas concretas para las empresas que se pasaran de ese tope en la medida salarial y medidas punitivas para los sindicatos que se saltaran en la negociación, o que promovieran en la negociación colectiva la vulneración de esos topes salariales. Se armó una serie de mecanismos de eliminación de las exenciones fiscales, de facilidades crediticias, etc., etc., y además, con respecto a los empresarios y con respecto a nosotros, se abrió la posibilidad de abrir un proceso de reducción de plantilla de hasta el 5% en el caso de que se superaran los topes previstos en la negociación colectiva. Quiero decir, por lo tanto,

que el acuerdo era acuerdo firme con decidida vocación de cumplimiento y con medidas cautelares para vigilar y garantizar que se cumpla.

Además de esos conjuntos, había una tercera pata para los acuerdos, y esta pata fue la Política Fiscal. España era un país con una cultura fiscal salvaje, con un sistema de impuestos directos e impuestos indirectos, en el que los impuestos directos estaban absolutamente perforados porque el sistema era un sistema corrupto, es decir había que tener algún amigo en los sitios correspondientes para que no se le acercaran a uno con medidas fiscales. Creo que ustedes saben de eso, porque en los países en los que vivimos, ustedes y yo, son prácticas lamentablemente frecuentes. Eso se sustituyó radicalmente con la idea de construir un sistema fiscal articulado y centrado, esencialmente, sobre el impuesto a la renta de las personas físicas, el impuesto a las sociedades, el impuesto al patrimonio y luego imposiciones indirectas que nos pusieran en línea con la situación fiscal en los países europeos a los cuales ya entonces queríamos incorporarnos. Esa reforma fiscal hizo que la presión fiscal en España, que en aquel momento no estaba más allá del 18 o 19%, calculo, hay economistas españoles aquí que seguramente lo saben mejor que yo, saltara —al cabo de diez años— a la tasa que tenemos en este momento, cercana a la media europea. Estamos en este momento, si yo no recuerdo mal, cinco o seis puntos por debajo de la presión fiscal media europea, pero que obviamente era muy superior a la presión fiscal media que existe en los países de la Zona Andina. Nosotros estamos ahora mismo entre el treinta y el treinta y cinco; debemos estar, me imagino, en el treinta y dos, quizás, puesto que la presión media europea está en torno al treinta y ocho.

Ese incremento de la capacidad recaudatoria hizo posible gobernar, hizo posible gobernar primero al Gobierno Suárez, después al Gobierno Socialista, y hoy al Gobierno Popular, pero lo que descubrimos en aquel momento fue que si no hay capacidad presupuestaria, no hay Gobierno. El Gobierno solamente gobierna en la medida en que hay asignaciones presupuestarias que le permitan desarrollar las políticas que acuerde. Cuando una política presupuestaria no tiene asignación, no es una política, es una declaración de intenciones, y eso nosotros lo aprendimos entonces, aprendimos que era necesario hacer crecer la presión fiscal en el país y hacer que esa presión fiscal se distribuyera de una manera más justa, de forma progresiva, y leo alguno de los calificativos que aprendí en los acuerdos, porque me parece que son muy representativos. Decían los acuerdos que esa reforma de los impuestos

a la renta de las personas físicas tenía que aportar un impuesto: global, personal, progresivo, de amplia base e inexorable, y yo creo que el adjetivo de 'inexorable' no fue un adjetivo retórico gratuito, sino una decidida vocación de severidad fiscal que se ha llevado adelante en los gobiernos sucesivos, que yo creo que es la base de cualquier política fiscal. En cuanto a la política educativa, ya he hecho alguna anotación de lo que se trataba, el resto de las declaraciones contenidas en los acuerdos, eran de entidad claramente declarativa o posteriormente no se cumplieron.

Por lo que se refiere a la segunda pata de los acuerdos, es decir los acuerdos políticos y jurídicos en realidad fueron unos acuerdos de contenido muy vago. Yo no entiendo por qué el Partido Popular no estuvo de acuerdo en suscribirlos, perdón, Alianza Popular en ese momento. Eran acuerdos extraordinariamente etéreos, solamente tenían algunos contenidos concretos, algunos de los cuales se cumplieron y otros no. Los más concretos establecían requisitos necesarios para el ejercicio de la libertad de manifestación y de expresión, se eliminaba la penalización del adulterio y del amancebamiento, y de la distribución de anticonceptivos, y se decidió y comprometió, un compromiso personal de Martín Villa a que la política terrorista caería en el seno del Código Penal y que no tendría ningún tipo de medidas específicas alternativas. Eso no se cumplió, hubo un artículo antiterrorista, se articuló una serie de medidas propias y sui géneris. Esos son más o menos los contenidos, ese fue el proceso. Cuál es la valoración, y con eso termino antes de que la presidenta me traiga la última tarjeta roja.

Los Pactos de La Moncloa prácticamente han tenido visiones extraordinariamente críticas y clauditorias, recuerdo las asambleas que hicimos para discutir los Pactos de La Moncloa. Los Pactos de La Moncloa, desde la óptica sindical, fueron un momento particularmente rico porque forzaron a la organización sindical a pensar en términos de país, no solamente en términos de afiliados, no solamente en términos de trabajadores, no solamente en términos de miembros, sino en términos de país. Y ese primer debate fue un debate extraordinariamente rico; yo recuerdo a las organizaciones trosquistas, maoístas que había en el seno de Comisiones Obreras que estaban totalmente en contra de los acuerdos y con las que discutimos enormemente. Tuve que participar en una serie de asambleas de la construcción y del sector educativo; pero, como lo decía uno de los compañeros nuestros en el sindicato, los sindicalistas tenemos que ser 'polivalentes' y en ese sentido me

tocó participar de forma 'polivalente' en numerosas asambleas. En el sector de la construcción —que no era el mío— que se caracterizaba por ser particularmente un sector bronco, el debate fue enormemente enriquecedor, nos permitió empezar a pensar en términos de proyecto de país, articular propuestas nacionales que fueran más allá de los intereses de un colectivo específico de trabajadores y de trabajadoras. Hubo, es verdad, aspectos negativos en esos pactos; en primer lugar, yo creo que para nosotros lo negativo fue el no haberlos suscrito; las organizaciones sindicales no firmamos los Pactos de La Moncloa, firmaron solamente las organizaciones políticas, nosotros sí hubiéramos querido suscribir esos pactos pero no fue posible porque había dificultades con otras organizaciones, y tengo que decir que —particularmente— con la organización empresarial, con la CEOE, que en su momento emitió un comunicado muy duro con respecto a los Pactos de La Moncloa. Luego, afortunadamente, corrigieron y en lo sucesivo el talante de la negociación con la CEOE fue totalmente distinto, pero en aquel momento la CEOE emitió un comunicado extremadamente duro contra los Pactos de La Moncloa, y —obviamente— por la ausencia de la patronal en la firma de los acuerdos se hacía difícil que estuviera la firma de las organizaciones sindicales. Sin embargo, la falta de la firma de las organizaciones sindicales inició un proceso en el que las centrales sindicales asumimos una especie de papel de hermano menor de los partidos políticos, que sí habían asumido esos acuerdos y que los habían defendido. De hecho, quienes tuvimos que defenderlos luego fuimos las organizaciones sindicales; porque las organizaciones políticas en ese momento —con alguna excepción— no tenían ni la infraestructura, ni la capacidad para llegar a rincones remotos del país. La Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras asumieron el trabajo de debatir esos acuerdos, pero —repito— desde entonces las organizaciones sindicales hemos quedado en mi opinión en un papel de segunda fila, y concretamente —por ejemplo— hasta hoy no ha sido posible que tengamos un tratamiento de igualdad con los partidos políticos en cuanto a las financiaciones del Estado. Ese es un punto, por ejemplo, que nosotros hemos venido reivindicando reiteradamente sin mayor éxito. En todo caso, los acuerdos fueron —como decía al principio— un ejercicio de realismo político, no eran lo que nosotros queríamos, no eran lo que quería la derecha española, fueron lo que pudimos ellos y nosotros. No nacieron del diseño maquiavélico de ningún cerebro privilegiado, nacieron de la realidad

social que vivíamos en el país y de las relaciones de fuerzas reales que en el país había. Si hubiéramos podido —lo digo claramente y lo he repetido siempre—, si hubiéramos podido nosotros no hubiéramos apoyado a la Monarquía, nosotros queríamos una República en el país, sencillamente no tuvimos capacidad suficiente para que el país fuera republicano y asumimos —en el marco de la realidad política del país— la situación que había y estamos dispuestos a seguir, lo hemos seguido haciendo durante todo ese proceso. Salió lo que pudo salir en función de las relaciones de fuerzas, no en función del diseño de nadie, y salió lo que tenía que salir. Yo me pregunto y les pregunto a ustedes: ¿cuál habría sido el proceso de recepción en la opinión pública española, de una Constitución y de un sistema democrático en medio de la crisis económica, en el caos político, que podía haberse instalado en España en 1977? La recepción hubiera sido extraordinariamente negativa. La Democracia en España se recibió no solamente porque había una clara demanda de democratización del país, sino porque la Democracia apareció en el país solucionando problemas de los ciudadanos, aportando un marco de desarrollo, de crecimiento, con problemas, con discusiones, con inconformidades, pero un marco en el que obviamente la situación de España ha cambiado sensiblemente en estos últimos 25 años.

En esa perspectiva, termino citando a una persona que tuvo una importancia central, que heredó junto con nosotros ese proceso, se trata de Santiago Carrillo, Secretario General en aquel momento del Partido Comunista en España, que después salió del Partido Comunista y encabezó un grupo que ingresó al Partido Socialista Obrero Español. Santiago, reflexionando sobre ese proceso, decía: "La posibilidad de llegar a un pacto así entre gentes y fuerzas dramáticamente enfrentadas en el pasado, demostró hasta qué punto habían madurado las condiciones sociales en España para un Régimen democrático. Todos obrábamos convencidos de estar enterrando una época de guerras civiles y de tiranía. A veces —dice— siento una cierta nostalgia de aquel espíritu de responsabilidad al observar la ligereza con que algunos de los gobernantes actuales tratan los problemas de Estado". Creo que D. Santiago tiene absolutamente razón en sentir esa nostalgia, nada más.

Muchas gracias.