

# INSTITUCIONALIZACION Y RENDIMIENTO POLITICO DEL ESTADO AUTONOMICO

Un estudio comparado: Andalucía, Cataluña, Galicia  
y Comunidad Valenciana

Por FRANCESC MORATA

## I. INTRODUCCION

El proceso de institucionalización del Estado de las Autonomías ha producido una abundante literatura, en la que han predominado los enfoques jurídicos. Las aportaciones de la ciencia política se refieren preferentemente al estudio del sistema autonómico de partidos, al seguimiento de los procesos electorales, así como a la formación de mayorías y a los cambios de gobierno. Desde hace algún tiempo, empezamos a contar también con trabajos en los que, a partir de enfoques diversos, se expresa un interés creciente por los aspectos ligados al proceso de institucionalización del Estado autonómico (Vallès y Cuchillo, 1988; Morata, 1987; Montero y Torcal, 1991; Subirats y Argelaguet, 1991). Sin embargo, y debido esencialmente a la escasez de estudios empíricos, subsisten todavía lagunas importantes, sobre todo en lo relativo a las características de las elites regionales y a sus actitudes con respecto a la institucionalización y al rendimiento efectivo de sus respectivos gobiernos.

La investigación que aquí presentamos trata de compensar, en alguna medida, el mencionado déficit con respecto a cuatro Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana (1). Para llevarla a

---

(1) El presente estudio utiliza los datos obtenidos por el autor a raíz de su participación en el proyecto de investigación «Regions and European Integration», coordinado por Robert Leonardi (Instituto Universitario Europeo de Florencia) y desarrollado du-

cabo hemos utilizado algunas de las herramientas propias del análisis del rendimiento institucional, cuyos presupuestos básicos exponemos en la primera parte. Tras especificar la metodología seguida, la segunda y última parte se centra en la exposición y discusión de los principales resultados obtenidos hasta ahora.

## II. EL ANALISIS DEL RENDIMIENTO INSTITUCIONAL

Como ha señalado Putnam (1988), el enfoque normativo ha caracterizado en los últimos decenios el análisis del rendimiento institucional («gobierno, ¿para qué?»). La única excepción reside en los estudios sobre desarrollo y cambio político o modernización realizados en los años sesenta y setenta (Huntington-Domínguez, 1975; Weiner-Huntington, 1987; Pye-Verba, 1965; Pennock, 1966). A pesar de la amplitud, e incluso vaguedad, de dichos conceptos, la mayor parte de los autores se refieren a nociones tales como «efectividad», «capacidad», «productividad» o «rendimiento», mediante las cuales se intenta explicar por qué y en qué condiciones ciertos sistemas políticos ofrecen mayores garantías de éxito que otros (Pye, 1965). Entre las variables explicativas suelen figurar el nivel de desarrollo socioeconómico, la capacidad de movilización social, la cultura política, las estructuras administrativas, el papel de las elites o el contexto internacional.

Por otra parte, en los últimos años, y a partir de enfoques diversos, los partidarios del «retorno al Estado» (Skocpol, 1982; Krasner, 1984) o los «neoinstitucionalistas» (March y Olsen, 1984) han tratado de conceptualizar la capacidad de las instituciones y sus principales determinantes. Para dichos autores, la efectividad de los procesos organizativos, la calidad del personal dirigente (March y Olsen, 1984: 147) o el nivel de desarrollo de la estructura social (Skocpol, 1985) aparecen a menudo como elementos explicativos del rendimiento institucional.

El rendimiento de un sistema político puede definirse como la medida de su nivel de institucionalización efectiva. Ello nos llevará, en primer lugar, a definir el concepto de institucionalización, identificando los parámetros o criterios de evaluación correspondientes. A continuación analizaremos el rendimiento institucional desde el punto de vista contextual. Este se refiere a los factores ambientales, entre los que destacan la estructura socioeconómica y la

---

rante los años 1989 y 1990 por encargo de la Comisión de la Comunidad Europea. El proyecto incluía una encuesta de opinión de las elites regionales y la recogida de datos en veinte regiones de cinco Estados miembros (Grecia, Irlanda, Italia, España y Portugal), además de Córcega e Irlanda del Norte.

cultura política dominante. No nos detendremos en el análisis de las variables endógenas, relativas a las características y procesos internos de la institución, debido a los problemas teóricos que éstas plantean: algunos de los factores de éxito a menudo aducidos por el análisis endógeno, como la competencia burocrática o la autoridad fiscal, parecen más constitutivos que explicativos de la capacidad institucional.

### 1. *Concepto y criterios de institucionalización*

Desde una perspectiva dinámica, Huntington (1990: 23) entiende por institucionalización «el proceso mediante el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos». De acuerdo con dicho autor, ambas características pueden expresarse mediante cuatro variables continuas empíricamente cuantificables:

#### 1) *Adaptabilidad-rigidez*

La primera dimensión de la institucionalización consiste en la doble capacidad de la institución de responder eficazmente a los desafíos que sus funciones y su autoridad generan en el seno del sistema político y, a la vez, de modificar a lo largo del tiempo la definición de sus propias funciones, manteniéndolas en sintonía con las necesidades y las demandas cambiantes de la comunidad. El nivel de adaptabilidad puede medirse en términos cronológicos, generacionales y funcionales.

Como ha indicado March (1965: 453), «la naturaleza fundamental de la adaptación es tal que, cuanto más sobrevive una organización, mejor preparada se encuentra para seguir sobreviviendo». Sin duda, además de la continuidad de sus primeros dirigentes, el oportuno relevo generacional contribuirá a facilitar la adaptabilidad institucional. Con la institucionalización, la estructura organizativa diseñada por los líderes fundadores se solidifica y adquiere valor por sí misma, condicionando las actuaciones futuras (Panbianco, 1989: 271). Sin embargo, la cultura organizativa establecida puede convertirse también en una camisa de fuerza, impidiendo o frenando la aparición de funciones innovadoras (Zan, 1989: 50; Normann, 1977). Por tanto, además de la «especificidad funcional», es decir, de la fidelidad a los objetivos originales, el otro requisito importante para la supervivencia y el éxito institucional del ente será su «adaptabilidad funcional», entendida como la capacidad de superación del mandato original.

## 2) *Complejidad-simplicidad*

La complejidad de una organización contribuye sin duda a favorecer su institucionalización. El desarrollo político implica, en efecto, una mayor diferenciación estructural, más especialización funcional y una integración superior de las instituciones y organizaciones actuantes (Pye, 1972: 13). La idea de complejidad se halla ligada también a la necesidad de disponer de recursos crecientes a fin de satisfacer demandas cada vez más diversificadas a través de políticas y estructuras especializadas (Almond y Powell, 1988). Por tanto, el grado de complejidad puede medirse según dos criterios esenciales:

- la expansión de los recursos propios para ejecutar las decisiones en términos de presupuesto, personal, instrumentos y procedimientos, y
- el aumento de los contactos y relaciones con los demás actores políticos y sociales con objeto de penetrar más eficazmente en la sociedad, manteniendo y ampliando la legitimidad del sistema político.

## 3) *Autonomía-subordinación*

El grado de autonomía de las instituciones políticas depende de su capacidad de expresar valores e intereses propios, distintos de los de las demás fuerzas sociales (Huntington, 1990: 30). En principio podemos suponer una correlación entre el grado de complejidad o diferenciación y el nivel de autonomía, ya que los sistemas más simples son normalmente mucho más permeables a las influencias externas. Otra dimensión de la institucionalización se refiere al grado de autonomía de los diversos subsistemas (instituciones subcentrales, partidos políticos, grupos de presión y medios de comunicación) con respecto al sistema general. Como indican Almond y Powell (1972: 49), «el desarrollo de la capacidad de respuesta se halla vinculado con una autonomía de la infraestructura política que permite que las demandas de la sociedad produzcan consecuencias efectivas en las estructuras de gobierno y de administración». De acuerdo con ello, podemos definir tres indicadores significativos del nivel efectivo de autonomía: *a)* el grado de influencia de otros sistemas externos; *b)* el papel de la clase política en la determinación de las opciones políticas, y *c)* el aumento de la especialización y del impacto sectorial de dicha elite en los asuntos públicos.

## 4) *Coherencia-desunión*

La cuarta dimensión de la institucionalización se refiere al nivel de consenso existente entre los actores institucionales. Cuanto más alto sea el grado de acuerdo respecto a los objetivos funcionales de la institución y a los pro-

cedimientos de resolución de conflictos, mayor será el grado de armonía y, por tanto, de coherencia y de consolidación institucional. «En teoría, una organización puede ser autónoma sin ser coherente, y viceversa, aunque en realidad ambas condiciones están a menudo estrechamente vinculadas entre sí. La autonomía se convierte en un medio para lograr la coherencia, y permite a la organización desarrollar un espíritu y un estilo que se convierten en las señales distintivas de su conducta» (Huntington, 1990: 31). Además de la persistencia y la estabilidad política, la coherencia implica también la capacidad de respuesta del sistema a los desafíos internos o externos sin tener que modificar sustancialmente sus características originales (Morlino, 1986: 122).

## 2. *El análisis del rendimiento*

Nos adentramos ahora en el análisis del rendimiento institucional. Para ello utilizaremos, como ya anticipamos, el enfoque contextual.

Las características del ambiente que rodea el desarrollo de la institución constituyen el punto de mira principal del enfoque contextual o ecológico. En otras palabras: se trata de determinar qué factores externos favorecen o dificultan el éxito de las instituciones representativas. La literatura especializada (Huntington y Domínguez, 1975) ofrece diversas hipótesis al respecto, entre las que destacan especialmente tres: la estructura socioeconómica, la cultura política y la estabilidad social. Como veremos a continuación, las tres se encuentran estrechamente interconectadas.

### 2.1. *La estructura socioeconómica*

Desde la sociología política (McCrone y Cnudde, 1969; Cutright, 1969; Lipset, 1989) se ha sostenido que las posibilidades de afirmación de un gobierno democrático estable y eficaz se hallan directamente condicionadas por los niveles de desarrollo socioeconómico de la sociedad. Sin duda, la escasez de recursos humanos y materiales dificulta enormemente el proceso de establecimiento de instituciones representativas. En cambio, la industrialización, la educación y el desarrollo de los medios de comunicación favorecen la implantación efectiva de dichas instituciones. Por tanto, podemos hipotizar que cuanto más avanzado sea el nivel de desarrollo socioeconómico mayores garantías de éxito tendrá la institucionalización (Putman, Leonardi y Nanetti, 1985).

## 2.2. *La cultura política*

En los años sesenta, Almond y Verba (1963: 498) argumentaron que «el desarrollo de un gobierno democrático estable y eficaz no depende sólo de las estructuras políticas y de gobierno, sino también de las actitudes de la gente con respecto al proceso político, es decir, de la cultura política». Por cultura política cabe entender «el sistema de creencias empíricas, de símbolos expresivos y de valores que caracterizan el desarrollo de la acción política» (Verba, 1969: 513), o, también, «el conjunto de las actitudes, creencias y orientaciones relativas a la política que caracterizan un sistema político en un período determinado» (Almond y Powell, 1988: 55). Los objetos de las orientaciones políticas incluyen: el sistema político como un todo, los roles políticos o estructuras, los individuos o grupos que desempeñan tales roles, las políticas y problemas específicos y los actores mismos. Una manera de caracterizar las culturas políticas se basa, por tanto, en el conocimiento de las actitudes generales hacia el sistema político y de los procesos de *input* y *output*. De acuerdo con Pye (1969: 10), la cultura política «proporciona una base útil para examinar las relaciones entre los factores sociales y económicos y el rendimiento político».

Por supuesto, el concepto de cultura política es complejo. Sin embargo, algunos de sus elementos constitutivos parecen relevantes para el desarrollo de las instituciones representativas: «Al revelar los modelos de distribución de las orientaciones de la acción política, la cultura política nos ayuda a relacionar las tendencias individuales con las características del sistema» (Almond-Powell, 1972: 51). Por ejemplo, entre una cultura «parroquial» o localista y una cultura «participativa» existen diferencias esenciales en términos de percepción y conocimiento de la existencia del sistema político por parte de los ciudadanos. El paso de una cultura política en la que los individuos tienen muy pocas esperanzas de que la acción de gobierno afecte sus vidas, o donde hay desconocimiento o indiferencia respecto de las estructuras políticas, a una cultura política en la que destacan las expectativas acerca del rendimiento del gobierno puede representar uno de los estadios más importantes en el desarrollo de una cultura política. Por último, es el sentido de identidad con la nación lo que legitima las actividades de las elites y las faculta para movilizar el compromiso y el apoyo de sus seguidores. Mediante la secularización de la cultura política, la negociación y la acción política de ajuste se convierten en una característica común de la sociedad y adquiere sentido el desarrollo de estructuras especiales como los grupos de interés y los partidos.

Lo mismo puede decirse de las percepciones que los ciudadanos o las

elites tienen de sus relaciones mutuas, basadas en contraposiciones tales como cooperación-conflictividad o confianza-hostilidad. Por tanto, además de la predisposición a participar, la capacidad asociativa y la confianza social serán decisivas para el éxito de las instituciones democráticas. Estas suelen reflejar los estilos de comportamiento dominantes. Un estilo ideológico surge cuando el individuo desarrolla un conjunto específico de orientaciones políticas pero es incapaz de adoptar las actitudes abiertas y negociadoras propias de la plena secularización política. La ideología provee una imagen inflexible de la vida política, cerrada para la información contradictoria, y ofrece una explicación específica y un código de conducta para la mayor parte de las situaciones. Paralelamente, un estilo político basado en el pragmatismo no es necesariamente una garantía de estabilidad: demasiadas cosas dependen del compromiso para que ningún valor estable básico permanezca.

Ello nos lleva a plantear la segunda hipótesis: la institucionalización tendrá más posibilidades de éxito donde la cultura política es participativa y sociable, en lugar de pasiva y parroquial.

El enfoque cultural ha sido criticado por su indeterminación. Como ha indicado Hall (1986: 34), a menos que puedan establecerse los orígenes de las actitudes nacionales con respecto a las instituciones que las generan y reproducen, las teorías culturales constituyen algo inexplicable por sí mismo. Huntington y Domínguez (1975: 28) adoptan una postura más ecléctica: la cultura política se halla influida, evidentemente, por el desarrollo socioeconómico, aunque quizá influye también sobre éste. La participación política varía generalmente con el grado de modernización. Sin embargo, la cultura política «incorpora los valores políticos centrales de una sociedad (...). Bajo el impacto del crecimiento económico y del cambio social, las instituciones se adaptan a las nuevas condiciones en el marco del sistema de valores dominante», cuya característica principal es la estabilidad o la lentitud en el cambio. En este sentido, es previsible que «el nivel de democracia de una sociedad en transición o moderna esté profundamente influido por la naturaleza de la sociedad tradicional preexistente» (Huntington y Domínguez, 1975: 12). De ello se deriva la hipótesis según la cual «la institucionalización tendrá más éxito donde las tradiciones políticas arraigadas le sean más favorables» (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1985: 130).

### 2.3. *La interacción cultura-economía*

De acuerdo con algunos teóricos, el desarrollo socioeconómico y los factores políticos tienen un efecto interactivo en el desarrollo de las instituciones

(Neubauer, 1967: 1006; Jackman, 1973; Huntington y Domínguez, 1975: 59). Para un nivel de desarrollo bajo, los factores socioeconómicos serán las principales causas del éxito institucional. Sin embargo, cuando el nivel de desarrollo es más alto relativamente, intervendrán otros factores, entre los que destaca la cultura política. En otras palabras, el crecimiento socioeconómico favorece, pero no garantiza, el éxito institucional. Ello nos permite establecer una cuarta hipótesis en virtud de la cual, donde el desarrollo socioeconómico se encuentre más avanzado, el éxito institucional se verá menos influido por dicho desarrollo y más, en cambio, por la cultura política.

Por otra parte, los efectos de la modernización en términos de riqueza, movilización social o participación política pueden favorecer el éxito institucional, pero la modernización, sobre todo cuando es muy rápida, puede generar inestabilidad, incrementando las tensiones y disminuyendo la solidaridad en el seno del tejido social. El cambio social acelerado crea conflictos sociales y destruye las normas, los lazos y las organizaciones capaces de absorber la conflictividad y de sostener a las instituciones. Por otra parte, el proceso de desarrollo de nuevas infraestructuras políticas y sociales es muy lento. Ello implica que, durante este período, las posibilidades de que se produzca un éxito institucional son más bien escasas. Por consiguiente, nuestra última hipótesis es que, para un nivel de desarrollo determinado, la institucionalización tendrá mayores posibilidades donde la estabilidad social sea fuerte y el cambio social lento.

### III. UNA APROXIMACION AL RENDIMIENTO AUTONOMICO

#### 1. *Metodología*

La única aportación significativa del análisis del rendimiento al proceso de institucionalización de gobiernos subcentrales o regionales es la realizada por Putnam, Leonardi y Nanetti (1985) en un estudio relativo a las regiones italianas de estatuto ordinario durante el período 1970-1984.

Según indican dichos autores (1985: 16), un análisis de estas características debe reunir en principio los siguientes requisitos:

- 1) longitudinalidad, es decir, la posibilidad de seguir la evolución cronológica de los entes regionales;
- 2) comparatividad, entendida como un muestreo de instituciones significativo a efectos comparativos en base a hipótesis y criterios de evaluación comunes;

3) globalidad: un espectro suficientemente amplio de competencias susceptible de ofrecer una visión global del rendimiento de cada gobierno, y

4) una base de datos homogénea capaz de suministrar la información necesaria y permitir el establecimiento de las correlaciones oportunas.

Las cuatro condiciones no se cumplen totalmente en nuestro caso. Tratándose de un primer estudio, no existe todavía la posibilidad de aplicar el criterio de longitudinalidad. Tampoco disponemos de la perspectiva necesaria para confrontar el rendimiento de las mismas regiones con niveles distintos de desarrollo económico. Otra limitación se deriva del hecho de que no estamos comparando entidades dotadas de soberanía plena, puesto que sus decisiones y recursos se hallan condicionados por dos marcos jurídico-institucionales de ámbito superior: el del Estado y el de la Comunidad Europea.

A pesar de estos inconvenientes, el método comparativo empleado presenta la doble ventaja de ser reproducible en el tiempo y extensible en el espacio, lo cual puede facilitar ulteriormente el análisis dinámico de la evolución global de nuestro sistema autonómico.

En cualquier caso, las cuatro Comunidades citadas responden en buena medida a la diversidad política, ideológica, cultural, socioeconómica e incluso geográfica que impregna el Estado autonómico. Además, los Estatutos respectivos prevén el ejercicio de competencias idénticas o muy similares, abarcando sectores esenciales para el desarrollo regional. Al mismo tiempo, disponemos de una amplia base de datos provenientes de la información suministrada por las respectivas élites políticas y socioeconómicas.

Desde el punto de vista estrictamente político, la especificidad de los cuatro sistemas escogidos tiene un reflejo inmediato en la composición de los distintos parlamentos. Los 135 diputados al Parlamento de Cataluña se distribuyen entre ocho formaciones políticas, de las que tres son de ámbito exclusivamente catalán, mientras que otras dos están asociadas a partidos de ámbito estatal. Desde 1980 gobierna ininterrumpidamente la coalición nacionalista de CiU, confirmada en las elecciones de 1988. En Andalucía (109 diputados) y en la Comunidad Valenciana (89 diputados) el Partido Socialista gobierna con mayorías confortables desde 1982 y 1983, respectivamente, con la oposición de cuatro partidos. En ambas Comunidades existe un partido de implantación estrictamente regional (PA y UV). La constitución de mayorías estables ha sido más problemática en el Parlamento gallego. Hasta 1989, los 71 diputados (75 desde 1990) se repartían entre seis formaciones políticas, de las que sólo dos (PSG-PSOE y PP) tenían una correspondencia a nivel español. Entre 1981 y 1990 se han ido sucediendo cinco gobiernos de centro-derecha, casi todos de coalición, y una alianza tripartita PSOE-nacionalistas, hasta llegar al actual gobierno de mayoría del PP.

Los datos utilizados corresponden a los resultados de dos encuestas llevadas a cabo bajo forma de entrevistas personales con parlamentarios y «observadores» (grupos) autonómicos entre 1988 y 1989. En primer lugar, se ha procedido a entrevistar a 200 parlamentarios, de un total de 404, repartidos en proporción similar al número de miembros de cada Parlamento: 70 en Cataluña, 52 en Andalucía, 35 en Galicia y 43 en la Comunidad Valenciana. En la medida de lo posible, la elección ha tenido en cuenta igualmente la composición política de las Cámaras, así como la procedencia geográfica de los diputados con objeto de garantizar la representación de todos los grupos y de todas las circunscripciones electorales. Igualmente, las entrevistas incluyen las opiniones de una proporción considerable de miembros de los distintos ejecutivos.

La segunda encuesta se refiere a 130 entrevistas con «observadores» regionales (40 catalanes, 40 andaluces, 25 gallegos y 25 valencianos) seleccionados entre los representantes de las distintas asociaciones y grupos de intereses, cuyas opiniones cubren un amplio abanico político. La selección responde a criterios de representación de intereses socioeconómicos (sectores industriales dominantes, PYMES, Cámaras de Comercio e Industria, patronales, sindicatos de clase, organizaciones agrarias), institucionales (federaciones de municipios), profesionales (abogados, arquitectos, ingenieros, economistas, médicos, periodistas) o difusos (grupos ecologistas, asociaciones culturales, organizaciones de consumidores y usuarios, etc.).

Las entrevistas perseguían una serie de objetivos esenciales:

— con respecto a los parlamentarios autonómicos: reconstruir su *curriculum* político, conocer sus opiniones respecto al funcionamiento y los problemas de su Comunidad, las relaciones con los demás niveles de gobierno y sus respectivas políticas y el papel desempeñado por ellos mismos y por los políticos que actúan en otros ámbitos territoriales;

— con respecto a los observadores autonómicos: conocer igualmente su valoración de la política y la administración regional y las relaciones que mantienen con las distintas instituciones.

Por consiguiente, el análisis se efectúa desde dentro del sistema político, mediante las percepciones de las elites regionales respecto a los objetivos y las funciones que realizan y las dinámicas institucionales que éstas generan. Las respuestas suministradas deberían ofrecer una imagen «realista» de los cuatro subsistemas en términos de impacto de la autonomía y de rendimiento institucional.

## 2. *La institucionalización de la autonomía*

Almond y Powell (1972: 21) han subrayado la complejidad y la interacción de las funciones y estructuras de los sistemas políticos, «entidades totales que modelan y son modeladas por sus contextos ambientales». Si, de acuerdo con Polsby (1968) o Liebert (1988), aceptamos el papel central del Parlamento en cualquier proceso de democratización, la institucionalización de los legislativos autonómicos constituirá sin duda un indicador significativo del grado de institucionalización efectiva de los distintos subsistemas.

### 2.1. *Adaptabilidad*

El proceso de institucionalización de las CCAA ha ido acompañado, lógicamente, de unas expectativas, hasta cierto punto coincidentes, que se han visto cumplidas en mayor o menor grado. Además, las nuevas autoridades han definido en todos los casos unas prioridades programáticas cuya consecución o no puede evaluarse relativamente. Atendiendo a estos criterios y en base a las opiniones de la clase política y de los observadores regionales, hemos elaborado un cuadro de los principales «éxitos» y «fracasos» de cada Comunidad. Una evaluación de estas características presenta el inconveniente de las desviaciones partidistas. Sin embargo, el alcance de dichas desviaciones puede subsanarse teniendo en cuenta las opiniones, más «neutrales», de los observadores (cuadro 1).

En cuanto a los éxitos, y dentro de los objetivos originales, destaca una satisfacción generalizada, sobre todo entre los políticos andaluces, con respecto a la consolidación del autogobierno. Sólo los observadores valencianos otorgan una importancia relativamente menor a dicho proceso. Asimismo, el progreso cultural, la normalización lingüística, el reforzamiento de la identidad nacional e incluso la cohesión social merecen un alto nivel de aprobación por parte de ambos grupos en Cataluña, con el añadido de los políticos en Galicia. Dichas prioridades, a las que cabría añadir la puesta en marcha de las primeras televisiones autonómicas, obtienen un grado de consenso inferior y mucho más irregular en las demás Comunidades. Sin embargo, una expresión de la adaptabilidad funcional para responder a las demandas sociales emergentes, como es el desarrollo económico, constituye sin lugar a dudas el mayor logro de la institución autonómica valenciana, siendo igualmente relevante para los observadores gallegos. Lo mismo puede decirse en Cataluña con respecto a la promoción económica exterior, valorada de forma muy positiva por los agentes socioeconómicos. El éxito de la política territorial y de obras públicas suscita igualmente un cierto consenso por parte de

ambos grupos en Andalucía. No así en Galicia, ya que el nivel de fracaso supera ampliamente al de éxito en dicho sector. En cambio, en dicha Comunidad, la política educativa (de hecho, la creación de tres nuevas universidades) obtiene el máximo de adhesiones entre los parlamentarios.

Entre los fracasos, excepto en Galicia, ambos grupos coinciden en señalar la ineficiencia institucional y/o administrativa, es decir, la falta de habilidad organizativa y funcional, como uno de los aspectos más negativos del gobier-

CUADRO 1

## EXITOS Y FRACASOS PRINCIPALES \*

	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.
<i>Exitos</i>								
Consolidación de la autonomía ...	23	60	38	41	25	43	10	48
Política cultural, lingüística y progreso de la identidad propia ...	8	—	36	41	8	38	21	16
Televisión autonómica ...	—	20	7	28	—	11	—	—
Desarrollo económico ...	—	20	—	—	38	5	63	49
Política territorial ...	19	24	—	17	19	11	—	—
Política educativa ...	—	9	—	18	—	46	16	11
Medio ambiente ...	19	—	—	—	—	—	—	—
Promoción exterior ...	—	—	42	10	—	—	—	—
Cohesión social ...	—	—	6	20	—	—	—	—
<i>Fracasos</i>								
Ineficiencia institucional/administrativa ...	27	26	24	18	—	24	26	19
Falta de competencias ...	—	17	14	18	—	46	—	—
Política agrícola ...	35	45	—	—	50	—	42	11
Relaciones interinstitucionales ...	—	10	—	13	12	11	—	19
Falta de consenso ...	—	11	20	21	—	—	—	11
Servicios sociales ...	—	25	14	—	—	—	21	16
Organización territorial ...	—	—	14	24	—	32	—	—
Política territorial ...	—	—	10	20	35	17	26	—
Sistema de financiación ...	—	—	—	13	—	16	—	—
Política sanitaria ...	27	21	—	10	—	—	—	—
Política industrial ...	—	11	—	—	12	14	—	—
Medio ambiente ...	—	—	14	13	—	—	—	—

\* Porcentaje de observadores y políticos de cada Comunidad Autónoma que mencionan cada apartado como constitutivo de un «éxito» o un «fracaso» de su Comunidad (pregunta abierta con dos respuestas posibles en cada caso).

no autonómico. Este concepto engloba tanto la falta de innovación administrativa como el exceso de burocracia, la deficiente prestación de los servicios públicos o el nepotismo de la administración, especialmente en Cataluña y Andalucía. Ello explica probablemente también las fuertes críticas dirigidas al ejercicio de competencias esenciales para el desarrollo de la autonomía como la política agraria (Andalucía, Galicia y Valencia), los servicios sociales (Valencia), la sanidad (Andalucía), la política territorial (Galicia y Valencia) o el medio ambiente (Cataluña). La insatisfacción con respecto al consenso entre las fuerzas políticas o a la articulación de las relaciones interinstitucionales, tanto con el Gobierno central como con las administraciones locales, se traduce probablemente en Cataluña (y, en menor grado, en Galicia y Valencia) en un cierto descontento con respecto a la nueva organización territorial o a la política de infraestructuras. Por último, la oposición andaluza y valenciana destaca el exceso de dependencia con respecto a las instituciones centrales.

## 2.2. Complejidad

### A) *Calidad de la clase política*

Un indicador importante de la institucionalización se refiere a la calidad (nivel de formación, preparación, aptitudes, etc.) de la clase política. En nuestro caso, ésta se caracteriza por su juventud relativa, ya que cerca del 60 por 100 de sus miembros nacieron después de 1943, y por la escasa presencia de mujeres (3 por 100 del total). La generación comprendida entre los años 1943 y 1951 concentra casi la mitad de los diputados (46 por 100), sin que se aprecien diferencias sustanciales entre CCAA. Este predominio generacional guarda una relación lógica con la edad de los políticos en el momento del restablecimiento de la democracia. Más de la mitad de los políticos manifiesta el interés más o menos grande de sus padres por la política. Este dato se corresponde con el hecho de que un tercio aproximadamente declare tener algún pariente próximo activo en política, sobre todo a nivel local. Esta propensión familiar a la política no deja de ser sorprendente habida cuenta de la falta de tradición democrática española.

### B) *Nivel de estudios*

En conjunto, destaca el elevado nivel de formación intelectual de los parlamentarios, ya que el 73 por 100 declaran haber cursado estudios superiores (cuadro 2), porcentaje que contrasta con el de sus padres (sólo un 1,2 por 100 de universitarios y un 20,4 por 100 con estudios de grado medio). La propor-

ción de universitarios es netamente superior a la media en Cataluña (82 por 100), equivalente en Valencia e inferior en las otras dos Comunidades. El tipo de formación coincide con las carreras tradicionales, especialmente Derecho (31,8 por 100 de los universitarios), Medicina y Farmacia (11,3 por 100), Económicas (8,3 por 100), Ingeniería (8,3 por 100), Letras (7,6 por 100), Magisterio (4,5 por 100) y Física y Química (3,8 por 100). El alto nivel educativo parece constituir, por tanto, un recurso crucial para el acceso a las responsabilidades parlamentarias.

CUADRO 2  
NIVEL DE ESTUDIOS

	TOTAL	And.	Cat.	Gul.	Val.
Básicos ... ..	1,6	2,0	—	—	6,1
Medios ... ..	12,4	14,0	8,8	17,6	12,1
Técnicos ... ..	6,5	8,0	5,9	8,8	3,1
Técnicos superiores ... ..	3,8	4,0	3,0	5,9	3,0
Universidad ... ..	2,7	6,0	—	3,0	3,0
Licenciados ... ..	73,0	66,0	82,3	64,7	72,7
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### C) Clase social

Si se correlacionan estos datos con la ocupación principal de los políticos antes de acceder a su actual cargo (cuadro 3), observamos un neto predominio de los profesionales liberales (25,9 por 100), especialmente abogados; los docentes (19,9 por 100), sobre todo universitarios; los empleados (14,1 por 100), los empresarios y directivos (12,9 por 100) y los funcionarios públicos estatales y locales (6 por 100). Es de notar, pues, la escasa presencia de obreros industriales y campesinos entre el personal político de los cuatro parlamentos (2). Los segundos, incluso, se hallan ausentes de los legislativos andaluz y gallego.

En términos de clase social de reclutamiento, los datos anteriores permiten una clasificación en tres grandes grupos sociales (cuadro 4): una categoría netamente dominante, la clase media alta (59 por 100), compuesta por pro-

(2) Estos datos contrastan fuertemente con los obtenidos por Capo, Baras, Botella y Colomé en su estudio sobre la elite política local catalana: «La formación de una elite política local», en *REP*, 59, 1988.

CUADRO 3

PRINCIPAL OCUPACION ANTERIOR

	TOTAL	And.	Cat.	Gal.	Val.
Campeños	1,1	—	1,5	—	3,0
Obreros sin cualificación	1,6	—	1,5	3,0	3,0
Obreros cualificados	1,6	4,0	—	3,0	—
Empleados	13,0	8,0	17,7	15,1	8,8
Funcionarios sindicales	1,1	—	1,5	—	3,0
Funcionarios locales	3,8	—	7,4	3,0	3,0
Funcionarios medios del Estado	2,2	—	1,5	9,1	—
Altos funcionarios del Estado	3,8	4,0	5,9	3,0	—
Pequeños empresarios	2,7	—	—	9,1	6,0
Directivos y ejecutivos	8,6	—	10,3	6,0	8,8
Otros empresarios	1,6	2,0	3,0	—	—
Abogados y notarios	13,5	14,0	7,4	9,1	29,4
Médicos y farmacéuticos	7,0	6,0	5,9	6,0	8,8
Profesores de Universidad	10,8	10,0	14,7	12,1	3,0
Profesores no universitarios	9,1	18,0	3,0	6,0	11,8
Otros profesionales liberales	1,6	4,0	—	—	3,0
Periodistas	1,1	—	1,5	—	3,0
Ingenieros y arquitectos	3,8	6,0	3,0	3,0	2,9
Sin precisar	11,9	24,0	14,2	15,5	2,5
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

CUADRO 4

CLASE SOCIAL ACTUAL

(Las cuatro Comunidades Autónomas)

Altos dirigentes o profesionales	59,0
Dirigentes medios o profesionales	17,9
Empleados	16,7
Trabajadores manuales cualificados	4,5
Residuales	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

fesionales y dirigentes públicos y privados altamente cualificados, y dos categorías inferiores prácticamente equivalentes: los profesionales y dirigentes de grado medio (17,9 por 100) y los empleados terciarios (16,7 por 100). La composición social de los cuatro parlamentos se caracteriza por una elevada homogeneidad. El predominio de la clase media alta es patente en todos los casos y correspondería en principio al elevado nivel de formación observado.

#### D) *Profesionalismo político*

El profesionalismo o el semiprofesionalismo político constituyen la nota dominante en las cuatro Comunidades (cuadro 5). Cerca de la mitad de los diputados se dedican exclusivamente a la política, un 44,7 por 100 ejercen simultáneamente alguna actividad privada (semiprofesionales). Sin embargo, sólo una proporción muy reducida de los diputados (6,9 por 100) dedican la mayor parte de su tiempo al ejercicio de otra actividad remunerada. Generalmente, como suele suceder en la mayoría de los parlamentos democráticos, la dedicación exclusiva a la política es mayor entre los partidos de izquierda o centro izquierda. Por CCAA es de destacar el alto grado de profesionalismo imperante en Cataluña (65,7 por 100), situándose Andalucía en la media (48 por 100). El semiprofesionalismo es mayoritario, en cambio, en Galicia (60 por 100) y la Comunidad Valenciana (55,9 por 100).

#### E) *Experiencia política*

La experiencia política incluye tanto la actividad partidista como las responsabilidades públicas desempeñadas. Como era de prever, en la mayoría de los casos, la primera empieza a finales de los años setenta o inicio de los ochenta. Existe una vinculación muy estrecha entre las responsabilidades de partido (cuadro 6) y la representación pública (cuadro 7). En efecto, el 62 por 100 de los diputados ejercen responsabilidades directivas o decisorias a nivel autonómico, correspondiendo el resto esencialmente al nivel local (25 por 100), si bien un número significativo detenta cargos importantes en las formaciones de ámbito estatal.

Por CCAA cabe resaltar el peso preponderante de los miembros de los consejos y comités directivos autonómicos de los distintos partidos en el Parlamento catalán, siendo igualmente superior a la media el contingente de representantes de los órganos locales de dirección. Dicho fenómeno es todavía más acusado en Andalucía, donde el 31,6 por 100 de los parlamentarios ejercen responsabilidades de partido a nivel local.

De acuerdo con el tipo de reclutamiento político tradicional (Aberbach, 1981), la vía de acceso más frecuente al parlamento suele ser el ejercicio si-

INSTITUCIONALIZACION Y RENDIMIENTO POLITICO

CUADRO 5

PROFESIONALISMO POLITICO

(Porcentajes por Comunidad y partidos)

	No prof.	Semiprof.	Prof.
<b>Andalucía</b>			
PP ... ..	16,6	83,4	—
Mixto ... ..	25,0	75,0	—
PA ... ..	—	100,0	—
PSOE ... ..	6,0	33,3	60,7
PCE-IU ... ..	—	33,3	66,7
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>8,0</b>	<b>44,0</b>	<b>48,0</b>
<b>Cataluña</b>			
PP ... ..	—	100,0	—
CDC ... ..	7,7	42,3	50,0
UDC ... ..	—	33,3	66,7
ERC ... ..	—	50,0	50,0
PSC ... ..	—	19,4	80,6
PSUC-IC ... ..	—	—	100,0
PCC ... ..	—	33,3	66,7
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>2,9</b>	<b>31,9</b>	<b>65,2</b>
<b>Galicia</b>			
PP ... ..	16,5	83,5	—
CG ... ..	—	100,0	—
PNG ... ..	—	100,0	—
PSOE ... ..	7,7	23,0	69,3
PSG-EG ... ..	—	—	100,0
BNG ... ..	—	100,0	—
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>8,6</b>	<b>60,0</b>	<b>31,4</b>
<b>Valencia</b>			
PP ... ..	11,1	77,7	11,2
UV ... ..	—	100,0	—
CDS ... ..	—	—	—
PSPV-PSOE ... ..	14,3	42,8	42,9
EU-UPV ... ..	—	50,0	50,0
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>11,8</b>	<b>55,9</b>	<b>36,3</b>
<b>TOTAL 4 COMUNIDADES ...</b>	<b>6,9</b>	<b>44,7</b>	<b>48,3</b>

CUADRO 6  
RESPONSABILIDAD ACTUAL EN EL PARTIDO  
(Porcentaje sobre el total)

	And.	Cat.	Gal.	Val.	TOTAL
Secretario general ... ..	2,0	—	—	—	0,6
Comité ejecutivo estatal ... ..	4,1	—	—	3,4	1,7
Consejo estatal ... ..	12,2	1,5	16,1	6,9	8,0
Secretario autonómico ... ..	2,0	3,1	9,7	3,4	4,0
Comité ejecutivo autonómico ... ..	28,6	30,8	38,7	41,4	33,1
Consejo autonómico ... ..	16,3	38,4	22,6	13,8	24,6
Otros órganos autonómicos ... ..	2,0	3,1	—	—	2,3
Secretario provincial o comarcal ... ..	4,1	10,8	—	6,9	6,3
Comité ejecutivo provincial o comarcal ... ..	14,3	4,6	—	10,3	7,4
Consejo provincial o comarcal ... ..	2,0	1,5	3,2	—	1,7
Secretario municipal ... ..	6,1	3,1	3,2	—	3,4
Comité ejecutivo municipal ... ..	6,1	3,0	6,5	6,8	2,3
Sin cargo específico ... ..	—	—	—	6,9	1,1

CUADRO 7  
CARGO PUBLICO ANTERIOR

	And.	Cat.	Gal.	Val.	TOTAL
Senador ... ..	12,1	4,5	3,6	—	5,3
Diputado a Cortes ... ..	3,0	2,3	—	—	1,5
Presidente Parlamento ... ..	—	2,3	—	—	0,8
Consejero autonómico ... ..	—	9,1	25,0	26,9	13,7
Portavoz de grupo ... ..	3,0	4,5	—	3,8	3,1
Presidente de comisión ... ..	—	4,5	—	26,9	6,9
Vicepresidente de Parlamento ... ..	3,0	—	—	—	0,8
Presidente Diputación ... ..	—	2,3	—	3,8	1,5
Ejecutivo Diputación ... ..	6,1	2,3	—	—	2,3
Diputado Diputación ... ..	12,1	13,6	10,7	—	9,9
Alcalde ... ..	18,2	9,1	3,6	7,7	9,9
Consejero ... ..	24,2	11,4	10,7	7,7	13,7
Concejales ... ..	18,2	29,5	46,4	15,4	26,7
Otros ... ..	—	4,5	—	7,7	3,1
TOTAL ... ..	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

multáneo de alguna responsabilidad pública y de partido a nivel local. Casi los dos tercios de los diputados habían desempeñado algún cargo en la administración municipal y, en menor medida, provincial durante las anteriores legislaturas, sobre todo a partir de 1979 y 1983 (cuadro 8). Pero el nivel local no constituye sólo una palanca de lanzamiento hacia los niveles superiores de gobierno, sino que la mitad de los entrevistados seguían compatibilizando la actividad parlamentaria con el ejercicio de algún cargo público local. Ello concuerda sin duda con el grado de profesionalismo observado y expresa a la vez una fuerte representación de los intereses locales en las decisiones autonómicas. La presencia de responsables públicos locales era patente sobre todo en Andalucía (67,5 por 100), Cataluña (55 por 100), Galicia (39,3 por 100) y mucho menos relevante en la Comunidad Valenciana (17,3 por 100).

CUADRO 8

INICIO Y FIN DEL ANTERIOR CARGO

	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin	Inicio	Fin
1977 ... ..	—	—	2,5	—	5,6	5,0	—	—
1979 ... ..	68,2	—	30,0	—	44,4	—	26,1	—
1980 ... ..	—	—	10,0	—	—	—	—	—
1981 ... ..	—	—	—	—	27,8	5,0	8,7	—
1982 ... ..	4,5	—	2,5	2,4	—	—	—	—
1983 ... ..	4,5	—	20,0	4,9	11,1	—	52,2	12,5
1984 ... ..	—	—	5,0	2,4	—	—	—	—
1986 ... ..	22,7	7,1	2,5	—	5,6	—	—	—
1987 ... ..	—	7,1	17,5	12,2	5,6	30,0	13,0	29,2
1988 ... ..	—	—	10,0	—	—	—	—	—
Aún en el cargo ...	—	85,7	—	75,6	—	55,0	—	50,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

El grado de renovación del personal parlamentario constituye igualmente una medida de la institucionalización política (Morán, 1989). Una apertura excesiva tiende a reducir la autonomía del parlamento, dificultando su plena institucionalización. Inversamente, la falta de renovación provoca el mismo efecto, ya que tiende a aislarlo del sistema político y de la sociedad. En nuestro caso es prematuro aventurar un juicio, ya que de los cuatro parlamentos, sólo el de Cataluña había iniciado la tercera legislatura, hallándose los otros

dos en la segunda. Sea como fuere, podemos hipotizar que la estabilidad política de las Comunidades andaluza, catalana y valenciana han contribuido en cierto modo a la institucionalización de los respectivos legislativos. Teniendo en cuenta lo anterior, Cataluña registra comparativamente el mayor grado de renovación entre las dos primeras legislaturas (cuadro 9). Al mismo tiempo, el grado de continuidad de los miembros de las otras tres cámaras expresa una cierta consolidación de sus respectivas clases parlamentarias. Esta tendencia se confirma en Cataluña a partir de la tercera legislatura.

CUADRO 9

## GRADO DE RENOVACION DE LOS PARLAMENTOS

*(Inicio de la actividad parlamentaria)*

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
1980 ... ..	—	37,9	—	—
1981 ... ..	—	—	86,2	—
1982 ... ..	83,3	—	—	—
1983 ... ..	—	—	—	91,2
1984 ... ..	—	36,2	—	—
1985 ... ..	—	—	15,8	—
1986 ... ..	16,7	3,4	—	—
1987 ... ..	—	—	—	8,8
1988 ... ..	—	22,4	—	—
	100,0	100,0	100,0	100,0

F) *Dedicación y prioridades parlamentarias*

El tiempo de dedicación a la actividad parlamentaria y los objetivos prioritarios de dicha actividad se relacionan con el nivel de profesionalismo político y con la percepción que la elite política tiene de sus funciones. En cuanto al primer aspecto, en la mayoría de los casos (70 por 100) se confirma la dedicación exclusiva a la política y la combinación de las tareas parlamentarias con la actividad pública y de partido a nivel local y autonómico. Un porcentaje significativo de los políticos (30 por 100) ejercen igualmente actividades en las distintas asociaciones de la sociedad civil. Los trabajos de comisión, los contactos con los electores o representantes de grupos y las demás actividades legislativas ocupan por este orden la agenda política de los legisladores. Se evidencia, por tanto, una tendencia bastante generalizada hacia

la concentración de la actividad en tareas propias de la función parlamentaria, signo inequívoco de una institucionalización creciente.

La ordenación de las prioridades parlamentarias se corresponde sólo parcialmente con las concepciones propias del parlamentarismo clásico (cuadro 10). Así, la reducción de desigualdades sociales, a través de la defensa de los intereses menos favorecidos, constituye la prioridad absoluta en las cuatro Comunidades, especialmente en Andalucía. Excepto en la Comunidad Valenciana, la típica función de aprobación y perfeccionamiento de los actos legislativos aparece igualmente como una prioridad destacada. Los representantes andaluces y gallegos valoran más que sus homónimos catalanes y valencianos la protección del interés general. A su vez, éstos sitúan en un lugar relativamente más destacado la indagación de los problemas socioeconómicos y la propuesta de soluciones. Igualmente, en la Comunidad Valenciana, Galicia y Andalucía la acción partidista alcanza un nivel bastante alto de adhesiones. Sólo los diputados gallegos priorizan claramente la defensa de los intereses autonómicos a nivel estatal. Asimismo, en Andalucía, un porcentaje significativo valora la función de asistencia al ciudadano en sus relaciones con la administración de forma equivalente al control del ejecutivo y del aparato burocrático. Por último, la mediación entre las demandas de los distintos sectores sociales (en Cataluña, Andalucía y Galicia) y la defensa de los inte-

CUADRO 10

PRIORIDADES PARLAMENTARIAS

(Porcentajes)

	And.	Cat.	Gal.	Val.
Defender los intereses de los sectores menos favorecidos ... ..	62,3	56,6	56,8	52,6
Discusión y aprobación de la legislación ... ..	56,6	52,9	52,8	39,5
Protección del interés general ... ..	56,8	44,1	32,4	50,8
Analizar los problemas socioeconómicos y proponer soluciones ... ..	47,1	49,9	37,8	44,7
Controlar al ejecutivo y la burocracia ... ..	40,4	32,4	21,4	28,6
Defender los intereses autonómicos a nivel estatal ...	30,8	31,3	40,5	30,6
Defender los intereses locales ... ..	23,1	31,9	27,0	18,9
Llevar a cabo la acción política del partido ... ..	36,5	28,4	38,9	44,7
Mediar entre las demandas de los sectores sociales.	19,6	22,1	27,8	31,4
Asistir al ciudadano en sus relaciones con la Administración ... ..	40,4	21,1	29,7	18,9

reses locales a nivel regional (en Andalucía, Galicia y C. Valenciana) ocupan un lugar muy secundario.

En resumen, los parlamentarios no se consideran a sí mismos únicamente como representantes ni como defensores de objetivos partidistas o causas idealistas, sino como actores del proceso político.

### G) *Contactos políticos*

La complejidad de un sistema político se expresa también a través de los contactos regulares que la elite política mantiene con los grupos y personas y la frecuencia de dichas relaciones (cuadro 11). Puede decirse que los actores políticos realizan una labor de mediación entre gobierno y sociedad según unos determinados modelos de interacción. Los flujos de relaciones indican de algún modo el carácter más o menos autónomo, la intensidad y pluralidad de la vida política.

En general, los contactos más frecuentes (una o varias veces por semana) se realizan, por orden de importancia, con los ciudadanos a título individual, los parlamentarios del mismo partido, los dirigentes locales (en especial en Andalucía) y los líderes regionales del propio partido y los diputados de los demás partidos. Sin embargo, también se producen encuentros regulares con los representantes de grupos de intereses locales y regionales, los funcionarios de este nivel, los consejeros y el presidente autonómico, sobre todo del mismo partido. Ocasionalmente, incluso se establecen contactos con los líderes regionales y locales de las demás formaciones (función reservada en principio a los líderes), las organizaciones estatales de intereses y los funcionarios y dirigentes de este ámbito (sobre todo en Andalucía). De forma mucho más esporádica, los políticos se relacionan con los ministros y subsecretarios, delegados del Gobierno o gobernadores civiles y los miembros de otras asambleas autonómicas.

Estos flujos reflejan un sistema de relaciones de intercambio horizontal y vertical variado y fluido, mediante el cual los parlamentarios legitiman su condición de elites regionales, sin perder la capacidad de influencia en el ámbito local que caracteriza a gran parte de ellos.

El sistema político catalán muestra un mayor grado relativo de intermediación con el nivel local, el aparato burocrático autonómico y estatal y los grupos de intereses en general. En Andalucía, en cambio, es donde los contactos con los ciudadanos a título individual registran una intensidad relativamente mayor; éstos suelen referirse más a demandas personales y de mediación que a solicitudes de información y contacto sobre decisiones públicas. También en dicha Comunidad las relaciones intrapartidistas son mucho más

intensas comparativamente. Lo mismo ocurre en Galicia con respecto a los líderes de otros partidos y los funcionarios regionales. La explicación puede residir en la tradición de gobiernos de coalición hasta 1989. Por último, en Valencia son algo más frecuentes relativamente los encuentros con los ministros, los diputados de otros grupos y de otras CCAA.

CUADRO 11  
CONTACTOS POLITICOS  
(Frecuencia de los contactos) \*

	And.	Cat.	Gal.	Val.
Líderes estatales del partido (si los hay) ... ..	43,7	47,6	59,0	36,6
Líderes autonómicos del partido ... ..	96,0	95,5	94,1	69,7
Líderes locales del partido ... ..	91,8	94,0	88,2	81,8
Líderes estatales de otros partidos ... ..	—	—	15,1	9,3
Líderes regionales de otros partidos ... ..	26,5	34,8	48,5	24,2
Líderes locales de otros partidos ... ..	38,7	51,5	35,3	24,2
Presidente Comunidad ... ..	36,7	32,0	47,0	46,8
Consejeros Comunidad ... ..	59,2	53,7	58,8	56,2
Delegado del Gobierno ... ..	6,0	9,0	8,8	15,0
Ministros o subsecretarios ... ..	—	12,0	—	13,0
Parlamentarios de su partido ... ..	94,0	95,4	94,1	97,0
Parlamentarios de otros partidos ... ..	70,8	78,8	78,1	72,7
Funcionarios del Estado ... ..	8,2	26,0	20,6	21,8
Funcionarios de su Comunidad ... ..	57,1	62,1	55,9	42,4
Funcionarios locales ... ..	57,1	65,2	48,5	43,8
Miembros de otros Parlamentos autonómicos ... ..	—	—	6,0	9,0
Representantes de grupos a nivel estatal ... ..	35,4	57,6	34,4	35,5
Representantes de grupos a nivel autonómico ... ..	40,8	59,1	43,8	42,4
Representantes de grupos a nivel local ... ..	69,0	77,0	54,5	62,1
Ciudadanos a título individual ... ..	94,0	98,5	84,3	91,0

\* Suma de «una o varias veces por semana» y «con bastante regularidad».

### 2.3. Autonomía

Las relaciones de poder o de influencia en el seno del parlamento, del sistema político regional y, a la vez, de éste con el sistema estatal, permiten ahondar en el conocimiento del grado de institucionalización de la autonomía política.

A) *Del legislativo*

Con respecto al primer punto (cuadro 12), la influencia de los líderes autonómicos es determinante en la elección de los candidatos y en la formación del ejecutivo. Sin embargo, los dirigentes estatales disponen de mayor capacidad de influencia en Andalucía, en detrimento de la autonomía institucional de la región. El posicionamiento con respecto al debate parlamentario depende de los dirigentes autonómicos en Cataluña y, en menor medida, en Andalucía. En cambio, la percepción de la propia autonomía decisoria de los diputados valencianos y gallegos es mucho más amplia a este respecto.

CUADRO 12

DISTRIBUCION DEL PODER DE INFLUENCIA EN EL PARTIDO  
(En porcentaje respecto al total)

	And.	Cat.	Gal.	Val.
<b>Elección de los candidatos al Parlamento:</b>				
Dirigentes estatales ... ..	30	—	3	4
Dirigentes autonómicos ... ..	50	90	84	73
Dirigentes locales ... ..	20	10	13	23
<b>Formación del ejecutivo autonómico:</b>				
Dirigentes estatales ... ..	19,0	3,2	13,0	4,5
Dirigentes autonómicos ... ..	76,2	88,7	80,6	86,4
Dirigentes locales ... ..	2,4	8,1	3,2	9,1
El propio parlamentario ... ..	2,4	—	3,2	—
<b>Fijación de las prioridades parlamentarias:</b>				
Dirigentes estatales ... ..	2,1	1,4	—	3,4
Dirigentes autonómicos ... ..	48,9	59,5	46,9	44,5
Dirigentes locales ... ..	4,3	1,4	—	—
El propio parlamentario ... ..	44,7	37,7	53,1	52,1

B) *De la vida política*

La distribución del poder de influencia en la vida política regional entre los distintos agentes políticos y socioeconómicos revela algunas pautas comunes a las distintas CCAA, pero también notables divergencias (cuadro 13). Sólo en Cataluña el grado mayor de influencia corresponde indiscutiblemente al presidente de la Comunidad, siendo éste superado por los dirigentes auto-

CUADRO 13

DISTRIBUCION DEL PODER DE INFLUENCIA  
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA

(«Mucho» o «bastante», en porcentaje)

AGENTES	And.	Cat.	Gal.	Val.
<b>Autonómicos:</b>				
Líderes del partido .....	88,5	90,1	83,7	90,0
Presidente .....	74,6	97,1	48,6	77,8
Consejeros .....	71,1	57,7	51,3	58,3
Parlamentarios .....	36,5	29,6	21,6	25,0
Altos funcionarios .....	28,8	19,7	13,5	19,4
<b>Estatales:</b>				
Líderes del partido .....	84,6	20,8	48,5	38,2
Ministros .....	68,6	23,1	41,7	22,2
Delegado del Gobierno o gobernador civil .....	19,6	8,4	8,4	2,9
Parlamentarios .....	5,7	11,3	8,1	8,3
<b>Locales:</b>				
Líderes del partido .....	40,4	35,2	54,0	40,0
<b>Grupos de interés:</b>				
Grupos económico-financieros .....	59,6	80,3	73,0	50,0
Prensa .....	56,9	52,6	56,7	40,0
Notables locales .....	35,5	44,3	73,0	17,2
Entes públicos .....	56,9	39,4	33,4	25,0
Sindicatos .....	47,0	23,9	32,4	22,2
Clero .....	21,1	39,4	14,3	6,5
Organizaciones agrarias .....	21,2	9,9	16,2	25,0

nómicos en las demás regiones, especialmente en Galicia (3). A continuación aparecen los consejeros. Andalucía es la única Comunidad donde los dirigentes estatales del partido y los ministros ejercen una influencia superior a la del presidente y los consejeros. Igualmente, estos últimos se ven superados por los líderes locales en Galicia, tendencia que concuerda con la fuerte in-

(3) Dicha apreciación debería ser corroborada por una valoración del nivel de identificación del electorado andaluz con los dos principales dirigentes estatales del PSOE, igualmente andaluces; por otra parte, en el momento de celebrar las entrevistas, la presidencia del PP estatal correspondía a un parlamentario andaluz (señor Hernández Mancha).

fluencia reconocida a los notables locales en dicha Comunidad. Es interesante observar que, en todos los casos, los propios parlamentarios se consideran a sí mismos poco influyentes. Entre los agentes socioeconómicos predominan los grupos de intereses económico-financieros —cuyo peso es elevadísimo en Cataluña— y la prensa. Paralelamente, los sindicatos y las organizaciones agrícolas no parecen influir excesivamente en la vida política regional, viéndose incluso superados por los entes públicos económicos.

### C) *Con respecto a las autoridades centrales*

Si se amplía la influencia política en el seno de la Comunidad a las relaciones con las autoridades centrales se desprende una distinción neta entre Cataluña y las demás Comunidades (cuadro 14). Mientras en la primera el grado de dependencia del Gobierno central en las opciones o la actuación de la Comunidad se considera relativamente bajo, donde el PSOE gobierna en solitario o en coalición, dicha dependencia aparece mucho más acusada, y ello al margen de la adscripción partidista. Sin embargo, como veremos más adelante, el reconocimiento generalizado de la situación de subordinación relativa con respecto a las autoridades centrales no significa una aceptación pasiva.

CUADRO 14

#### GRADO DE INFLUENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL

(Suma de «mucha» y «bastante» influencia)

COMUNIDAD	Porcentaje
Cataluña ... ..	38,9
Galicia ... ..	83,3
Andalucía ... ..	85,7
Valencia ... ..	85,7

### D) *Condicionantes del electorado*

Los factores que condicionan las opciones de los electores constituyen otro parámetro interesante a la hora de evaluar el nivel de autonomía de un sistema político (cuadro 15). No disponemos de datos concretos relativos a las motivaciones de los electores autonómicos. Sin embargo, las opiniones de los parlamentarios constituyen un método de aproximación bastante fiable (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1985). En este sentido, la importancia atribuida a

la adhesión tradicional al partido refleja una percepción acusada del grado de fidelidad política del electorado. Este factor incide relativamente menos en Cataluña debido al cambio de opción —incluida la abstención— de una franja significativa del electorado en función del tipo de elección. Una vez más, la influencia determinante de los dirigentes estatales se hace patente en Andalucía (4). En las demás Comunidades se aprecia un equilibrio entre los factores «candidato» y «dirigentes autonómicos» como elementos más decisivos. En un sistema electoral basado en listas cerradas, una valoración tan elevada del candidato no parece lógica si no se refiere a los cabezas de lista o a la propia identificación de los parlamentarios con los dirigentes de partido. En cualquier caso, cabe señalar el papel secundario que desempeñan los programas electorales y los líderes locales y estatales, salvo en Andalucía, como ya se ha dicho.

CUADRO 15

CONDICIONANTES DEL ELECTORADO

(Por orden de importancia de 1 a 7)

	And.	Cat.	Gal.	Val.
La adhesión al partido ... ..	2	3	2	1
El candidato ... ..	3	2	1	3
Los líderes autonómicos ... ..	5	1	3	2
El programa autonómico ... ..	4	4	5	4
Los líderes locales ... ..	6	5	4	6
Los líderes estatales ... ..	1	—	7	5
El programa estatal ... ..	7	—	6	7

2.4. *Consenso y conflicto*

Todo proceso de institucionalización política presupone un consenso mínimo en cuanto a los objetivos y los valores básicos del sistema, como condición necesaria para su cohesión interna. Como indica Huntington (1990: 31), el consenso debe extenderse a todos los que realizan una actividad en el sistema. El consenso incluye igualmente el establecimiento de procedimientos de cooperación tendentes a facilitar la resolución de los conflictos entre la mayoría y la oposición, las instituciones, los partidos o las distintas zonas del territorio. Sin embargo, la persistencia del conflicto puede generar descon-

(4) Conviene recordar que los datos relativos a Galicia corresponden a la anterior legislatura, es decir, antes del acceso a la presidencia del señor Fraga Iribarne.

fianza y desunión, minando en última instancia la capacidad de rendimiento del propio sistema: «Un fuerte potencial de conflicto político puede dificultar incluso un proceso de decisión relativo a cuestiones de rutina» (Almond-Powell, 1988: 73).

En lo que se refiere a nuestros cuatro subsistemas, se detecta una actitud general de confianza entre las fuerzas políticas (cuadro 16). Sin embargo, una mayoría apreciable, especialmente en Cataluña, estima que los casos de conflicto son mucho más frecuentes que los de cooperación en las actividades parlamentarias (cuadro 17). De hecho, con la única salvedad de Galicia, este clima de acusada divergencia se extiende a las opiniones sobre los principales problemas de la Comunidad (cuadro 18).

Para comprobar si esta situación esconde un marcado antagonismo ideológico o si constituye simplemente el reflejo normal del juego Gobierno-oposición, hemos construido una escala de posicionamiento izquierda-derecha con respecto a las afirmaciones siguientes:

- 1) los sindicatos disponen de demasiado poder;
- 2) el divorcio es un signo de progreso;
- 3) algunas personas están más cualificadas que otras para dirigir este país en virtud de sus orígenes o del ambiente familiar;
- 4) siempre será necesaria la presencia de individuos fuertes y capaces que sepan tomar las riendas;
- 5) llegar a acuerdos con nuestros adversarios políticos es peligroso porque a menudo significa traicionar nuestras propias convicciones;
- 6) el principal papel del político consiste en mediar entre los intereses divergentes de la sociedad;
- 7) en los asuntos sociales y económicos, las consideraciones técnicas han de tener más peso que las estrictamente políticas;
- 8) en la división de la renta, los trabajadores se hallan en una posición desfavorable;
- 9) el capitalismo representa una amenaza para la mayoría;
- 10) es difícil que partidos con ideologías opuestas puedan ponerse de acuerdo sobre los problemas de la Comunidad Autónoma;
- 11) es preciso limitar el derecho de huelga en los servicios públicos;
- 12) cuando un individuo o un grupo ganan terreno, siempre es a costa de otros;
- 13) la naturaleza humana tiende a la cooperación;
- 14) la política es el arte de lo posible.

La correlación entre las distintas respuestas arroja un índice de fiabilidad realmente aceptable, equivalente al 0,77. En cuanto a los resultados, se apre-

CUADRO 16

CONFIANZA POLITICA

(Porcentaje respecto a las afirmaciones)

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
Se puede confiar ... ..	—	2,8	5,4	2,6
Se puede confiar, con excepciones ... ..	60,4	53,5	64,9	47,4
No se puede confiar, con excepciones ... ..	37,7	43,7	24,3	50,0
No se puede confiar ... ..	1,9	—	2,7	—
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

CUADRO 17

SITUACIONES MAS FRECUENTES EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
Fuertes discrepancias ... ..	75,5	82,4	71,4	58,6
Colaboración y consenso ... ..	24,5	17,6	28,6	41,4
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

CUADRO 18

GRADO DE DIVERGENCIA RESPECTO A LOS PRINCIPALES PROBLEMAS

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
Pocas divergencias ... ..	24,6	11,3	54,0	32,4
Grandes divergencias ... ..	75,4	88,7	46,0	67,6
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

cia un grado considerable de convergencia entre las distintas CCAA. Hay un acuerdo relativo con respecto a las afirmaciones 2, 6, 8, 11, 12 (salvo en Cataluña) y 13, y un desacuerdo relativo en las afirmaciones 1 (salvo en Galicia), 3, 4 (salvo en Cataluña y Galicia), 5, 7, 10 y 14 (salvo en Cataluña y Comunidad Valenciana). De ello se deduce no tanto una situación de enfren-

tamiento ideológico cuanto una actitud tendente al pragmatismo y la colaboración. Por tanto, la tolerancia recíproca y la disponibilidad a cooperar en la resolución de los problemas diarios tenderían a dominar por encima de las hostilidades partidistas y las posiciones de principio.

Las actitudes favorables o desfavorables a una serie de grupos y conceptos clave permiten matizar algo más las afirmaciones anteriores. Así, en el conjunto de las cuatro Comunidades, el «federalismo» y «los sindicatos» suman el máximo nivel de adhesión (66 por 100), seguidos por la «Federación de municipios y provincias» (58 por 100), los «pequeños comerciantes» (57 por 100) y el PSOE (52 por 100). El grado máximo de hostilidad se refiere al CDS (4 por 100) y la «gran banca» (4,5 por 100). La CEOE, el PP y el PCE-IU y el clero no superan el 17 por 100 de las simpatías. Por último, los «regionalistas» (27 por 100) y los «nacionalistas» (40 por 100) ocupan una posición intermedia, excepto en Cataluña, donde este último grupo suscita un grado de adhesión mayor que en cualquiera de las otras CCAA, independientemente de la adscripción política.

### 3. *El rendimiento institucional*

El estudio del rendimiento institucional debe satisfacer, además de los ya señalados, los requisitos de la coherencia empírica y la consistencia con los objetivos y las valoraciones de los protagonistas y del electorado de la institución. En nuestro caso, el electorado ha sido sustituido por los observadores, ya que, en su calidad de líderes de opinión, éstos disponen *a priori* de los elementos de juicio necesarios para valorar a la vez los puntos fuertes y débiles de sus instituciones.

El rendimiento institucional implica sobre todo el análisis de las políticas y programas decididos por los gobiernos autonómicos. Seleccionar los *output* verdaderamente significativos no parece una tarea demasiado sencilla, ya que a menudo su valoración dependerá de factores subjetivos o de las circunstancias particulares de cada territorio. Por ello, interesa conocer las opiniones de ambos grupos con respecto a la estructura socioeconómica de su Comunidad a través de una serie de indicadores significativos. Sin embargo, la valoración del gobierno regional debe tener en cuenta igualmente otros elementos importantes como el impacto producido en la sociedad —su «imagen pública»—, así como el grado de apoyo alcanzado y su afirmación con respecto al Gobierno central.

3.1. *La estructura socioeconómica*

Ya nos hemos referido anteriormente al nivel de desarrollo socioeconómico como condicionante del proceso de institucionalización. La estructura socioeconómica no sólo indica el tipo de prioridades que deberá afrontar la administración para responder a las demandas sociales, sino que refleja también las limitaciones que pesan sobre su actuación. Por ello, la evaluación del rendimiento político deberá tener en cuenta el nivel efectivo de desarrollo socioeconómico. Por supuesto, esta variable independiente puede medirse a través de informaciones estadísticas. Sin embargo, también es importante conocer la imagen que los actores políticos y sociales poseen de su propia sociedad en la medida en que ésta interactúa con sus decisiones.

Entre los observadores existe una opinión bastante generalizada con respecto a la inadecuación de las condiciones socioeconómicas (cuadro 19). Para éstos, los aspectos más negativos se refieren al sistema de transportes, la sanidad y los servicios sociales, la funcionalidad de las áreas urbanas y los niveles de formación profesional e innovación tecnológica. En Galicia hay una unani-

CUADRO 19

INADECUACION DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA \*

	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.
Ferrocarril ... ..	75,0	79,2	86,2	91,2	100,0	94,6	89,5	88,5
Red viaria ... ..	84,6	64,2	55,2	41,2	100,0	94,6	94,7	69,2
Sanidad ... ..	92,0	64,2	85,0	73,5	93,4	86,5	78,0	53,8
Servicios sociales ... ..	91,0	69,8	81,0	69,1	85,3	67,6	76,7	61,5
Funcionalidad de las áreas urbanas ...	70,8	73,6	58,6	55,2	75,0	56,8	84,2	80,0
Innovación tecnológica ... ..	92,0	80,8	58,6	42,4	69,6	83,8	78,9	65,4
Formación profesional ... ..	84,6	79,2	60,7	23,5	60,9	62,2	73,7	50,0
Red comercial ... ..	72,0	64,0	50,0	45,6	81,8	81,1	55,6	61,5
Nivel de asociacionismo ... ..	60,0	75,0	34,5	25,4	75,0	78,4	57,9	61,5
Estructura de las PYMES ... ..	87,0	80,0	46,4	25,0	66,7	74,3	52,9	42,3
Sistema universitario ... ..	92,0	50,9	93,1	53,0	45,8	45,9	63,2	38,5
Aeropuertos ... ..	41,7	49,1	79,3	73,5	41,7	40,5	57,9	57,7
Utilización de los recursos histórico-ambientales ... ..	60,0	28,8	34,5	28,4	54,5	54,1	66,7	73,1
Reestructuración industrial ... ..	54,2	53,8	17,9	15,2	77,3	64,9	36,8	23,1
Sistema portuario ... ..	56,0	47,2	46,4	43,3	43,5	37,8	42,1	19,2

\* 100 = inadecuación total.

midad prácticamente total con respecto a los dos primeros puntos. Tanto los observadores como los políticos —si bien éstos se muestran menos pesimistas— coinciden en destacar los bajos niveles de innovación tecnológica (Cataluña) y de formación profesional (Cataluña y C. Valenciana), la fragilidad estructural de las PYMES (C. Valenciana), la utilización inadecuada de los recursos ambientales (Andalucía) y del sistema portuario (Andalucía). De todas las CCAA, Andalucía registra el nivel más alto de opiniones negativas, con la única excepción del transporte aéreo. En Galicia, las únicas respuestas positivas se refieren a los sistemas portuario (pesca) y universitario (creación de tres universidades) y el transporte aéreo. En la Comunidad Valenciana, la reestructuración industrial y el sistema portuario merecen un juicio bastante satisfactorio, como consecuencia probable de la reconversión siderúrgica. Por último, Cataluña presenta el nivel de adaptación más favorable, al menos en algunos aspectos clave como la reconversión industrial, la estructura de las PYMES, la utilización de los recursos ambientales y los sistemas portuario y comercial. Cataluña es además la única Comunidad donde el nivel de asociacionismo registra una respuesta positiva. Este es un dato a tener en cuenta, ya que indica *a priori* un dinamismo sociocultural mucho más elevado, constituyendo al mismo tiempo un factor explicativo del nivel de desarrollo de las cuatro Comunidades.

### 3.2. La importancia de la institución regional

Una primera medida del éxito de la institucionalización consiste en conocer el impacto del gobierno autonómico en el sector de interés de las distintas organizaciones socioeconómicas representadas (cuadro 20). En este sentido, aparece de nuevo una neta diferencia entre Cataluña, donde el impacto se considera mayoritariamente (57,1 por 100) como muy significativo, y las

CUADRO 20

#### IMPACTO DEL GOBIERNO AUTONOMICO EN EL SECTOR DE INTERES

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
Muy significativo ... ..	16,7	57,1	4,0	10,5
Bastante significativo ... ..	33,3	25,0	28,0	31,6
Poco significativo ... ..	41,7	14,3	48,0	47,4
Nada significativo ... ..	8,3	3,6	20,0	10,5
<b>TOTAL</b> ... ..	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

demás Comunidades. Mientras la mayoría de los observadores gallegos y valencianos consideran el impacto nulo o poco significativo, en Andalucía se registra un equilibrio total de opiniones.

Sin embargo, es interesante constatar que, considerado globalmente, dicho impacto sólo es enjuiciado de forma negativa por los dirigentes gallegos. Por tanto, cabría deducir tres tipos de actitudes frente a las nuevas instituciones: muy positiva en Cataluña (83 por 100), positiva en Andalucía (56,5 por 100) y Valencia (53 por 100) y negativa en Galicia (52 por 100).

La relevancia de la actividad regional para los representantes de los distintos sectores de intereses se expresa también a través de los contactos que éstos mantienen con los representantes de dicha institución (cuadro 21). En este sentido, más de la mitad de los representantes catalanes se relacionan asiduamente con los consejeros regionales y, juntamente con los valencianos y andaluces, con los funcionarios de dicho nivel. Los valencianos y los andaluces hacen lo propio, respectivamente, con los funcionarios locales y estatales. Es de destacar la escasa frecuencia de los contactos que los observadores gallegos mantienen, comparativamente, con los representantes de la institución autonómica. En conjunto, y a pesar de las diferencias, los observadores autonómicos se relacionan más con el nivel regional que con el estatal. De ello puede deducirse un mejor conocimiento del funcionamiento regional susceptible de facilitar la valoración de su rendimiento efectivo.

CUADRO 21

OBSERVADORES: CONTACTOS POLITICOS \*

AGENTES	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
<b>Autonómicos:</b>				
Presidente ... ..	16,0	13,8	—	10,5
Consejeros ... ..	40,0	55,2	24,0	31,6
Diputados ... ..	24,0	20,7	16,0	26,8
Funcionarios ... ..	76,0	79,3	48,0	73,7
<b>Estatales:</b>				
Diputados ... ..	8,0	13,8	8,0	10,5
Funcionarios ... ..	58,0	34,4	28,0	26,3
<b>Locales:</b>				
Funcionarios ... ..	88,0	58,6	32,0	82,4

\* Suma de «una o varias veces por semana» y «regularmente», en porcentaje.

### 3.3. *El rendimiento político-administrativo*

Un modo indirecto de aproximación al rendimiento de la Comunidad Autónoma consiste en compararlo con los demás niveles de gobierno, es decir, el Estado y el municipio —en este caso, las capitales provinciales— (cuadro 22). Sólo en Cataluña el gobierno autonómico suscita un grado de satisfacción aceptable entre los observadores, ligeramente inferior al del municipio y bastante superior al del Gobierno central. En las demás CCAA, las actitudes con respecto a los niveles superiores de gobierno son claramente negativas, incluyendo el municipio en Andalucía y la Comunidad Valenciana. La región sale incluso peor parada que el Estado en Andalucía y Galicia. Es de señalar que los sectores más críticos con respecto a la actuación regional coinciden con los principales operadores económicos (Cámaras de Comercio, sindicatos, asociaciones empresariales, cooperativas, etc.) y las organizaciones cívicas.

La medición interna del rendimiento político-administrativo se basa en la valoración de once indicadores efectuada por las elites regionales (cuadro 23). Estos incluyen aspectos muy concretos de la actividad regional (coordinación con los entes locales, dedicación e interés del funcionariado, la capacidad para programar, tiempo necesario para implementar las decisiones, disponibilidad para consultar, etc.). Los observadores son los más insatisfechos a la hora de valorar el rendimiento de sus respectivas instituciones, especialmente en Andalucía, Galicia y la Comunidad Valenciana. En conjunto, las opiniones más negativas se refieren a la política investigadora, el retraso en la ejecución de las decisiones, la coordinación con los gobiernos locales, las propuestas al Gobierno central y la viabilidad de los proyectos. Salvo en Galicia, la disponibilidad del gobierno para consultar a los interlocutores sociales es objeto de una valoración positiva. Especialmente significativo es el hecho de que sólo en Cataluña la calidad de la clase política merezca un juicio positivo entre los observadores.

Los parlamentarios también dibujan un retrato más bien negativo del rendimiento de su propia Comunidad, si bien las opiniones tienden a reflejar de algún modo las divisiones partidistas. Dicho fenómeno es particularmente evidente en Andalucía y la Comunidad Valenciana, donde las respectivas clases políticas se muestran globalmente más satisfechas con respecto a la actuación regional. Por tanto, las coincidencias con los observadores serán especialmente significativas, sobre todo cuanto más estrechas sean. En esta categoría se incluyen las percepciones negativas relativas al «tiempo necesario para implementar», «la política investigadora» o «las propuestas al Estado». Otros aspectos como «la coordinación con las autoridades locales» (excepto en

CUADRO 22

SATISFACCION DE LOS OBSERVADORES RESPECTO AL MUNICIPIO,  
LA REGION Y EL ESTADO

	Andalucía			Cataluña			Galicia			Valencia		
	M	R	E	M	R	E	M	R	E	M	R	E
Muy satisfecho ... ..	—	—	—	—	—	—	8	—	—	10	—	—
Bastante satisfecho ... ..	29	19	50	63	58	50	46	15	27	32	48	32
Poco satisfecho ... ..	57	76	27	37	29	42	27	62	58	53	47	52
Nada satisfecho ... ..	14	5	23	—	13	8	19	23	15	5	5	16

CUADRO 23

INSATISFACCION DE LOS OBSERVADORES RESPECTO  
AL RENDIMIENTO REGIONAL \*

	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.
Utilización de la investigación ... ..	88,0	71,7	96,4	81,7	96,0	78,4	100,0	73,7
Tiempo necesario para la implementa- ción ... ..	100,0	77,4	85,7	71,4	92,3	71,3	94,4	65,4
Coordinación con los gobiernos locales	92,0	50,2	90,0	59,2	73,7	72,9	72,2	63,9
Propuestas al Estado ... ..	92,0	55,8	66,7	51,5	100,0	72,9	82,2	69,4
Viabilidad de los proyectos ... ..	92,0	43,4	75,0	53,3	88,0	54,1	83,4	55,3
Capacidad de programación ... ..	84,0	32,0	53,9	49,3	84,6	48,6	94,4	39,5
Capacidad de gasto ... ..	76,0	41,5	92,8	57,9	59,6	50,0	73,7	44,8
Opciones programáticas ... ..	72,0	34,6	53,5	41,4	61,5	72,2	72,2	36,9
Cualificación e interés de los funcio- narios ... ..	68,0	65,0	57,1	55,7	61,5	54,0	78,9	44,7
Calidad de la clase política ... ..	84,0	30,8	46,4	22,8	86,0	51,3	73,7	23,7
Disponibilidad para consultar ... ..	48,0	35,8	10,7	51,4	61,6	54,1	47,4	44,7

\* 100 = totalmente insatisfechos.

Andalucía), «la preparación y dedicación del funcionariado» (excepto en Valencia) o «la viabilidad de los proyectos» merecen igualmente fuertes críticas. Inversamente, las opiniones más positivas se refieren a la calidad de la clase política (con la sorprendente excepción de Galicia), las opciones programáticas (salvo en Galicia), la «capacidad de elaboración de proyectos» y la «capa-

cidad de gasto» (salvo en Cataluña y con equilibrio de opiniones en Galicia).

Aunque estas opiniones reflejan ya una imagen bastante nítida del rendimiento de las distintas regiones, todavía es posible matizarlas algo más a través de la reacción de políticos y observadores ante una serie de afirmaciones relativas a su valoración de la autonomía (cuadro 24). Así, todos los observadores consideran claramente ineficiente la administración regional, especialmente en Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Igualmente, en los tres últimos territorios, se valora muy negativamente la dedicación y preparación del personal burocrático.

También es manifiesto el descontento de los encuestados con respecto a las relaciones entre su Comunidad y los entes locales, tanto en lo relativo a la delegación de funciones como al respeto de la autonomía local.

Sólo los observadores catalanes y valencianos consideran que la transferencia de competencias en materia de obras públicas no ha comportado efectos negativos. La gestión de la sanidad merece un juicio claramente negativo en todos los casos, salvo en la Comunidad Valenciana, mientras que la política educativa presenta un saldo muy favorable en Cataluña, favorable en Galicia y Comunidad Valenciana y francamente negativo en Andalucía. Sin embargo, sólo los observadores gallegos y valencianos desconfían de que sus respectivas regiones sean capaces de llevar a cabo grandes realizaciones. Por último, llama la atención que Cataluña sea la única Comunidad donde observadores y políticos coinciden a la hora de valorar satisfactoriamente el funcionamiento del parlamento (de forma sorprendente, las organizaciones de intereses muestran un grado de satisfacción superior al de los propios parlamentarios).

Estos datos confirman las críticas mucho más acentuadas dirigidas al rendimiento de las Comunidades gallega y andaluza, dotadas de una estructura socioeconómica más débil y de una cultura política más tradicional. Sin embargo, ello no se traduce en ningún caso en una falta de apoyo a la autonomía regional.

Dicha percepción se ve confirmada por la reacción de los observadores ante la hipótesis de que la instauración del Estado de las Autonomías haya sido un error (cuadro 24). Esta eventualidad es rechazada de plano en todas las Comunidades, incluso en Galicia, a pesar de contar con los grupos económicos generalmente más conservadores.

Paralelamente, más allá de las divisiones partidistas, la mayoría de los políticos se muestran en conjunto satisfechos con la actividad de sus respectivas Comunidades, haciendo extensivo dicho juicio tanto al desarrollo económico como a las transformaciones sociales experimentadas tras la instauración de la autonomía.

CUADRO 24

VALORACION DE LA AUTONOMIA

(Porcentaje «de acuerdo» con cada frase)

	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.
Los contactos con la Administración central son más difíciles que con la regional	58,8	—	66,7	—	66,7	—	50,0	—
En esta CA, la Administración es ineficiente	76,5	—	58,3	—	88,9	—	66,7	—
Los funcionarios regionales demuestran mucha dedicación y una buena preparación	11,8	—	50,0	—	38,9	—	16,7	—
La actual delegación de funciones regionales en los entes locales es suficiente	17,6	—	33,3	—	33,3	—	53,3	—
La autonomía local con respecto a la CA debe aumentar	70,6	—	70,8	—	53,5	—	52,2	—
El traspaso de las obras públicas ha sido negativo	53,3	—	8,6	—	64,7	—	27,3	—
La regionalización de la sanidad ha sido positiva	35,3	—	47,8	—	46,7	—	50,0	—
La regionalización de la enseñanza ha sido positiva	29,4	—	86,3	—	60,0	—	55,5	—
Es necesaria una mayor autonomía financiera	87,0	—	100,0	—	100,0	—	58,3	—
Se precisan mayores recursos financieros	81,3	—	100,0	—	100,0	—	100,0	—
La CA debe ejercer plenamente todas sus competencias	82,4	—	100,0	—	100,0	—	88,9	—
El Estado de las Autonomías ha sido un error	12,6	—	4,3	—	42,9	—	14,3	—
Es preciso abolir los Gobiernos civiles.	73,1	64,2	86,3	93,7	76,4	91,9	83,3	78,3
En esta CA no son previsibles grandes realizaciones	43,8	32,1	50,0	45,1	88,2	45,9	81,9	45,9
El Parlamento ha funcionado de forma satisfactoria	12,5	81,2	77,2	55,1	33,4	91,9	44,4	81,1
El desarrollo económico regional ha sido más bien satisfactorio	—	67,9	—	93,1	—	51,3	—	62,0
En conjunto, me considero más bien satisfecho respecto a la actividad de mi CA	—	83,4	—	69,6	—	94,0	—	67,0

3.4. *El apoyo a la autonomía*

Los observadores de las cuatro Comunidades reconocen mayoritariamente que, en sus respectivos sectores de interés, el nivel efectivo de autonomía

CUADRO 25  
AUTONOMIA DECISORIA EN EL SECTOR DE INTERES  
(En porcentaje según observadores)

	Andalucía	Cataluña	Galicia	Valencia
Mucha ... ..	4,0	3,6	3,8	—
Bastante ... ..	20,0	39,3	11,5	32,1
Poca ... ..	68,0	57,1	73,1	67,9
Ninguna ... ..	8,0	—	11,5	—
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

CUADRO 26  
PREFERENCIAS RESPECTO AL INCREMENTO  
DE LAS COMPETENCIAS REGIONALES \*

	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.
Artesanía ... ..	100,0	97,8	96,4	100,0	100,0	94,4	100,0	97,3
Cultura ... ..	91,3	95,7	100,0	100,0	100,0	100,0	88,9	97,3
Agricultura ... ..	87,0	95,7	96,6	97,0	100,0	100,0	77,8	94,6
Áreas urbanas ... ..	78,3	86,4	100,0	92,5	70,8	100,0	100,0	100,0
Educación ... ..	78,3	95,7	100,0	98,5	91,7	100,0	78,9	94,6
Sanidad ... ..	47,8	91,3	100,0	100,0	87,5	100,0	94,1	97,3
Medio ambiente ... ..	82,6	83,3	89,7	95,5	88,0	88,9	89,5	95,6
Desarrollo industrial ... ..	65,2	85,4	96,4	88,2	87,5	86,5	84,2	91,9
Transportes ... ..	78,3	87,8	86,2	97,0	80,0	100,0	77,8	83,8
Universidades ... ..	52,2	85,1	93,1	98,3	91,7	97,3	78,9	97,3
Empleo ... ..	78,3	80,9	96,4	94,0	84,0	89,2	83,3	97,3
Obras públicas ... ..	60,9	91,3	96,4	98,5	80,0	91,9	83,3	80,7
Investigación ... ..	60,9	86,7	79,3	91,2	54,2	78,4	61,1	81,1
Fiscalidad ... ..	47,8	55,9	74,1	83,1	72,0	74,2	52,6	60,5
Banca y crédito ... ..	52,2	43,5	66,7	78,3	52,2	70,3	31,6	62,2
Comercio exterior ... ..	30,4	29,8	74,1	76,5	45,8	86,5	52,6	56,8
Policía ... ..	56,5	39,1	85,7	86,8	34,8	55,6	47,4	51,4

\* 100 = totalmente a favor de mayores competencias.

decisoria de la región con respecto al Gobierno central es relativamente bajo (cuadro 25). Cataluña es la única Comunidad donde la gran mayoría de los observadores y los políticos coinciden en calificar el impacto del gobierno autonómico como muy significativo o bastante significativo. Sin embargo, la valoración de dicho impacto (cuadro 26) sólo reviste un carácter ligeramente negativo para los observadores gallegos.

Por otra parte, en los cuatro territorios ambos grupos se muestran decididamente partidarios de aumentar el nivel de las competencias regionales a expensas de las autoridades centrales (cuadro 27). Dicha preferencia no sólo se refiere a las competencias exclusivas o compartidas de la Comunidad Autónoma, sino incluso a las exclusivas del Estado, como, por ejemplo, la política de empleo o el comercio exterior.

Nuevamente, Cataluña es la única Comunidad donde ambos grupos demandan mayores competencias en todos los sectores, mientras que Andalucía es también la única Comunidad donde los políticos expresan algún tipo de rechazo mayoritario al aumento de las competencias regionales, concretamente en materia de comercio exterior, crédito y policía. En Andalucía, Galicia y Valencia los sectores económicos son los más reacios ante la posibilidad de que sus gobiernos ejerzan mayores responsabilidades, respectivamente, en materia de impuestos, comercio exterior y crédito. Igualmente, las clases dirigentes gallega y valenciana tampoco desean la extensión de las funciones regionales en materia de orden público. En cualquier caso, más del 80 por 100 de los observadores entrevistados opinan que el gobierno autonómico debería ejercer plenamente todas sus competencias actuales.

Este apoyo decidido a las respectivas instituciones autonómicas se traduce también en una valoración más positiva de las relaciones con las burocracias correspondientes. En efecto, más del 60 por 100 de los observadores afirman que los «contactos con la Administración estatal son más difíciles que con la regional». Por otra parte, políticos y observadores coinciden unánimemente en la necesidad de abolir los gobiernos civiles y una proporción altísima opina que las CCAA deberían disfrutar, a la vez, de una mayor autonomía financiera y de mayores recursos. En suma, las críticas de la clase dirigente regional, especialmente en Galicia, Andalucía y Valencia, a la capacidad operativa de los nuevos entes no se traducen en un apoyo superior a la Administración central.

CUADRO 27

CARACTERIZACION DE LA VIDA POLITICA CON RESPECTO  
A LA MEDIA DE LAS DEMAS COMUNIDADES AUTONOMAS \*

TENDENCIA	Andalucía		Cataluña		Galicia		Valencia	
	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.	Pol.	Obs.
Autónoma	18,4	4,3	85,9	86,8	11,6	8,3	6,9	46,1
Subordinada	71,6	85,7	14,1	13,2	88,4	91,7	93,1	53,9
Conflictiva	2,1	21,7	39,3	48,2	40,5	28,0	29,7	22,0
Consensual	97,9	78,3	60,7	51,8	59,5	72,0	70,3	78,0
Corrupta	24,5	60,8	21,1	—	10,8	36,0	27,6	27,8
Honesta	75,5	39,2	78,9	—	89,2	64,0	72,4	72,2
Clientelista	40,7	78,3	45,1	42,9	70,3	55,0	18,6	61,0
Programática	59,3	21,7	54,9	57,1	29,7	45,0	81,4	39,0
Localista	20,9	30,4	61,3	60,7	86,1	40,0	29,7	27,8
Unitaria	79,1	69,6	38,7	39,3	14,6	60,0	70,3	72,2
Productiva	34,7	8,7	63,4	51,8	22,2	—	70,2	34,4
Improductiva	65,3	91,3	36,6	48,2	81,8	—	29,8	65,6
Moderna	28,5	13,0	92,8	86,2	13,5	4,0	70,2	50,1
Atrasada	71,5	87,0	17,2	13,6	86,5	96,0	29,8	49,9
Estable	77,6	52,4	83,1	75,8	16,7	12,0	78,3	22,2
Inestable	22,4	47,6	16,9	24,2	83,3	88,0	21,7	77,8
Democrática	70,3	—	50,7	—	51,3	—	81,0	—
Autoritaria	29,7	—	49,3	—	48,7	—	19,0	—
Centro derecha	4,1	—	36,6	—	29,7	—	2,7	—
Centro	4,1	—	43,7	—	43,2	—	18,9	—
Centro izquierda	57,1	—	8,5	—	18,9	—	67,6	—
Pragmática	32,6	—	33,7	—	59,5	—	37,8	—
Ideológica	67,4	—	66,3	—	40,5	—	62,2	—

\* Índice de fiabilidad: Políticos = 0,81; Observadores = 0,86.

## IV. CONCLUSIONES

Nuestro intento de aproximación al rendimiento institucional de las cuatro CCAA indica una neta diferencia entre Cataluña y Andalucía, Galicia y Valencia y, a su vez, entre esta última y las dos anteriores. Sin embargo, lo interesante no reside en esta distinción, en cierto modo previsible, sino en los factores explicativos.

De acuerdo con nuestras hipótesis, el nivel de rendimiento institucional se muestra estrechamente correlacionado con el nivel de desarrollo económico, la estabilidad política, la existencia de una tradición política más arraigada y una cultura cívica más propensa al asociacionismo o, lo que es lo mismo, una mayor articulación y autonomía de los intereses sociales.

Dicha correlación puede sintetizarse a través de la caracterización de la vida política en cada Comunidad con respecto a la media de las demás CCAA (cuadro 27). A tenor de las opiniones expresadas, la vida política catalana se perfila como más moderna, honesta, productiva y autónoma que la media. El nivel de profesionalización de la clase política supera al de las demás Comunidades. Además, los flujos de relaciones entre la Administración y los grupos organizados son relativamente más intensos. Predominan, sin embargo, las actitudes clientelistas y los intereses localistas, en un ambiente poco pragmático, el más propicio al enfrentamiento institucional y partidista.

En la Comunidad Valenciana la percepción de una modernidad y un consenso relativamente amplios no se corresponden con una valoración positiva de otros aspectos importantes de la vida política, como el nivel de autonomía, la cohesión interna, la productividad político-administrativa y las opciones programáticas.

Galicia y Andalucía, cuyas estructuras socioeconómicas y sistemas administrativos presentan carencias fundamentales, aparecen como las menos autónomas, modernas, honestas y eficientes, siendo también las más clientelistas. Desde el punto de vista institucional, las Comunidades más débiles son las que cuentan con una sociedad civil menos preparada y abierta. Al igual que en el caso italiano (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985), la institución funciona peor precisamente donde más se necesita.

## BIBLIOGRAFIA

- ABERRACH, J. D.; PUTNAM, R. D., y ROCKAM, B. A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard Univ. Press.
- ALBA, C. (1987): «Proceso y cambio político», en R. GARCÍA COTARELO y J. L. PANIAGUA (comps.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, UNED.
- ALMOND, G., y POWELL, G. B. (1972): *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- ALMOND, G., y POWELL, G. B. (1988): *Política comparada*, Bolonia, Il Mulino.
- ALMOND, G., y VERBA, S. (eds.) (1965): *The Civic Culture*, Boston, Little Brow (ed. castellana, Euroamérica).
- ALMOND, G., y VERBA, S. (eds.) (1989): *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, Sage.
- CAPO, J., y otros (1988): «La formación de una elite política local», en *Revista de Estudios Políticos*, 59, págs. 199-224.
- CNUUDE, C. F., y NEUBAUER, D. F. (1969): *Empirical Democratic Theory*, Chicago, Markham.
- CUTRIGHT, P. (1969): «National Political Development», en CNUUDE y NEUBAUER (eds.), págs. 193-209.
- EKSTEIN, H. (1971): «The Evaluation of Political Performance: Problems and Dimensions», en *Sage Professional Papers in Comparative Politics*, 2, págs. 1-17.
- GREENSTEIN, F. I., y POLSBY, N. (ed.) (1975): *Handbook of Political Science*, Reading (MA), Addison-Wesley.
- HALL, P. A. (1986): *Governing the Economy*, Cambridge, Polity Press.
- HUNTINGTON, S. (1987): «The Goals of Development», en M. WEINER y S. HUNTINGTON (eds.): *Understanding Political Development*, Boston, Little Brown.
- (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- y DOMÍNGUEZ, J. (1975): «Political Development», en GREENSTEIN y POLSBY, cit., págs. 1-114.
- KEATING, M. (1988): «Does Regional Government Work? The experience of Italy, France and Spain», en *Governance*, 2, abril.
- KRASNER, S. D. (1984): «Approaches to the State: Alternative conceptions and historical dynamics», en *Comparative Politics*, 16, págs. 223-246.
- LIPSET, S. M. (1969): «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», en CNUUDE y NEUBAUER, cit., págs. 151-192.
- LEONARDI, R., y otros (1987): «The Management of Regional Policies: Endogenous Explanations of Performance», en L. A. PICARD y R. ZARISKI: *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development*, Nueva York, Praeger.
- LIEBERT, U. (1988): «Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur», en *REIS*, 42, págs. 93-136.
- MARCH, J., y OLSEN, J. P. (1984): «The new institutionalism organizational factors in political life», en *American Political Science Review*, 77, págs. 281-296.
- MCCRONE, D. J., y CNUUDE (1969): «Toward a Communications Theory of Democratic Political Development: A Causal Model», en CNUUDE y NEUBAUER (eds.), págs. 210-223.
- MONTERO, J. R., y TORCAL, M. (1991): «Autonomías y Comunidades Autónomas en España: preferencia, dimensiones y orientaciones políticas», en A. FIGUEROA y

- E. MANCISIDOR (coords.): *Poder político y Comunidades Autónomas*, Vitoria, páginas 125-198.
- MORÁN, M. L. (1989): «Un intento de análisis de la clase parlamentaria española: elementos de renovación y permanencia (1977-1986)», en *REIS*, 45, págs. 61-84.
- MORATA, F. (1987): *Autonomia regional i integració europea*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònòmics.
- MORLINO, L. (1986): «Democrazie», en G. PASQUINO (ed.): *Manuale di scienza politica*, Bolonia, Il Mulino, págs. 83-136.
- NORMANN, R. (1977): *Management for Growth*, Nueva York, Wiley.
- PANEBIANCO, A. (1989): «Organizzazione e potere», en A. PANEBIANCO (ed.): *L'analisi della politica*, Bolonia, Il Mulino, 1989, págs. 255-287.
- PENNOCK, J. R. (1966): «Political Development, Political Systems and Political Goods», en *World Politics*, 18, págs. 415-434.
- PUTNAM, R. D. (1973): *The beliefs of Politicians*, New Haven, Yale University Press.
- PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R., y NANETTI, R. (1985): *La pianta e le radici: il radicamento dell'Istituto Regionale nel sistema politico italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- (1983): «Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government», en *American Political Science Review*, 77, págs. 55-74.
- (1988): «Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past», en *Governance*, 3, 1988, págs. 221-242.
- PYE, L. W., y VERBA, S. (eds.) (1965): *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- PYE, L. W. (1965): «Introduction», en PYE y VERBA (eds.), págs. 3-28.
- SKOCPOL, T. (1985): «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en P. B. EVANS y otros (eds.): *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SUBIRATS, J., y ARGELAGUET, J.: «El techo autonómico, desaprovechado», en *El País* de 11-XI-91.
- VALLÉS, J. M., y CUCHILLO, M. (1988): «Decentralization in Spain», en *European Journal of Political Research*.
- VERBA, S. (1965): «Conclusion», en PYE y VERBA (eds.).
- WEINER, M., y HUNTINGTON, S. (eds.) (1987): *Understanding Political Development*, Boston, Little Brown.
- ZAN, S. (1989): «Introduzione», en S. ZAN (ed.): *Logiche di azione organizzativa*, Bolonia, Il Mulino, págs. 13-75.