
El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico

Fabiola Mota y Joan Subirats

En este artículo se analiza la variable del *capital social* de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva teórica que sostiene su efecto exógeno sobre el rendimiento de las instituciones políticas representativas. Se pretende demostrar empíricamente que las Comunidades Autónomas que cuentan con niveles más altos de capital social —entendiendo como tal las características individuales y de las organizaciones voluntarias que favorecen la emergencia de instituciones sociales cooperativas— son aquellas más modernizadas en términos socioeconómicos. Explorando las fuentes de la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones políticas autonómicas hallamos una asociación positiva entre el nivel de capital social de las Comunidades Autónomas y el grado de satisfacción con el funcionamiento de cada sistema político autonómico. No obstante, la satisfacción ciudadana con el rendimiento político de los gobiernos autonómicos está principalmente relacionada con el nivel de «gobernabilidad» y estabilidad política institucional de las Comunidades Autónomas durante la última década.

Palabras clave: capital social, rendimiento autonómico, satisfacción ciudadana, gobernabilidad.

Transcurridas casi dos décadas desde el establecimiento de las Comunidades Autónomas en España cualquier balance de su desarrollo y rendimiento institucional arroja luces y sombras que invitan al planteamiento de cuestiones nuevas y también de nuevas aproximaciones que más que a describir nos ayuden a encontrar respuestas. Con dicho propósito surge este artículo donde se explora las fuentes de la satisfacción ciudadana

con el rendimiento de las instituciones políticas regionales y se plantea sus consecuencias sobre la legitimidad y la consolidación del sistema político autonómico.

Partiendo de una cuestión clásica en la ciencia política relativa al rendimiento variable de los gobiernos democráticos y planteándola en términos de la evaluación ciudadana del rendimiento político autonómico —por qué algunos gobiernos autónomos rinden bien según la evaluación de sus ciudadanos y por qué otros rinden pobremente—, tratamos de identificar y valorar los principales factores exógenos y endógenos del rendimiento institucional que determinan la satisfacción ciudadana con el funcionamiento de las instituciones políticas autonómicas y del sistema político autonómico en su conjunto. Al mismo tiempo, intentamos establecer en qué medida el relativo nivel de satisfacción con el rendimiento autonómico está asociado con el grado de legitimidad o apoyo social a cada uno de los sistemas políticos autonómicos. Para buscar respuesta a la pregunta inicial partimos de la perspectiva teórica del capital social, introducida por Robert Putnam a principios de los años noventa en la investigación sobre el rendimiento de los gobiernos regionales italianos¹, incorporando, sin embargo, una revisión crítica de dicha aproximación teórica contemplando nuevos elementos en el análisis.

El estudio del capital social en las investigaciones sobre el rendimiento de los gobiernos democráticos cuenta con una historia muy reciente durante la cual ha conseguido, no obstante, ocupar un lugar destacado en la agenda de teóricos e investigadores de la ciencia política. Sin duda las contundentes conclusiones del trabajo de Putnam que demostraban el extraordinario impacto del capital social en el rendimiento de los gobiernos regionales no fueron ajenas a su éxito, pero su amplia difusión reside en lo que representa de punto de encuentro entre distintas tradiciones y aun modelos teóricos en uso en la ciencia política. Por ello no es de extrañar que a pesar de los intentos de asimilar el concepto de capital social al más clásico de cultura cívica² sea común hallarlo en las investigaciones institucionalistas que descansan sobre los presupuestos teóricos de la acción colectiva³. Contenedor de actualizados conceptos clásicos, sostén de ambiguas perspectivas teóricas y, quizás, producto de la «alquimia» en las ciencias sociales, el capital social es calificado como «caja negra» de la ciencia política⁴ de la que podrán surgir importantes respuestas.

La principal variable exógena de nuestro estudio es por tanto el capital social de

1. Putnam, Robert, R. Leonardi y Raffaella Nanetti, 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

2. Latín, David. 1995. «The civic culture at 30», *American Political Science Review* 89: 1.

3. Como, por ejemplo, en Ostrom, E., R. Gardner y J. Walker. 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

4. Jordana, Jacint. 1997. *Models of collective action and social capital*. Paper for the Workshop: «Social capital and Politico-Economic Performance». Berna: 25th ECPR.

las Comunidades Autónomas, o dicho de otra manera, qué impacto representa sobre el grado de satisfacción ciudadana con el rendimiento autonómico. Contemplamos también un segundo factor exógeno presente en los estudios de rendimiento institucional, el nivel de modernización socioeconómica, desde la hipótesis de su estrecha asociación con los niveles de capital social. Finalmente, para explorar el efecto de variables endógenas del rendimiento institucional incorporamos el factor de la *gobernabilidad* como determinante de la satisfacción con el rendimiento autonómico. El artículo se estructura en torno al análisis de estos tres factores independientes precedido en cada caso por la explicación de los fundamentos teóricos. No obstante, en primer lugar se presenta una valoración de la satisfacción ciudadana con el rendimiento autonómico y se plantea su relación con los niveles de legitimidad de las Comunidades Autónomas.

Por último quisiéramos señalar que el estudio se basa principalmente en datos procedentes de dos encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas sobre muestras autonómicas en 1992 y 1998, y en indicadores y estadísticos regionales publicados por el Instituto Nacional de Estadística, aparte de otros datos secundarios cuyas fuentes serán indicadas a lo largo de estas páginas.

1. *La satisfacción ciudadana con el rendimiento político autonómico*

1. Satisfacción, legitimidad y consolidación de nuevos sistemas políticos democráticos

La aparición de nuevos sistemas políticos democráticos, bien sean estatales o subestatales, siempre plantea interrogantes acerca de su viabilidad y consolidación así como sobre las condiciones que pueden favorecerlas u obstaculizarlas. De la abundante literatura científica sobre las condiciones de una democracia robusta se extrae que son básicamente dos los elementos claves para la viabilidad de un sistema político democrático: que sus ciudadanos le adscriban un apoyo difuso (lealtad general no dependiente de recompensas) así como un apoyo específico (a cambio de ciertos beneficios)⁵, o bien, que goce de legitimidad y de eficacia⁶. Linz ha demostrado la complejidad que entraña las relaciones entre esos dos elementos, legitimidad y eficacia, a los que se añade la interacción con la efectividad y con la estabilidad y rendimiento de un sistema democrático⁷. La eficacia y la efectividad pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad, pero sin olvidar que la percepción

5. Easton, D., 1975. «A re-assessment of the concept of political support», en *British Journal of Political Science* 5.

6. Martin Lipset, Seymour. 1987. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.

7. Juan Linz. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza: 43.

de la eficacia y la efectividad de un régimen tiende a estar sesgada por el compromiso inicial con la legitimidad. Esto justifica la importancia concedida tanto a la satisfacción como al apoyo social al proceso político para la consolidación de los nuevos sistemas democráticos. Por último, Beetham ha propuesto la distinción de tres dimensiones de la legitimación que nos ayuda a comprender las bases de la legitimidad de los sistemas políticos: conformidad a las reglas, justificabilidad de las reglas (creencias compartidas) y legitimación a través de consenso explícito⁸.

La satisfacción es conceptualizada en términos de percepción pública de la eficacia y del rendimiento de un gobierno democrático, basada en las expectativas que la gente tiene sobre cómo funcionan las instituciones democráticas. Pero el apoyo a las instituciones y al proceso político democrático no necesariamente implica satisfacción con los mismos. Es importante preguntarse en qué medida el apoyo a un sistema político es fundamentalmente instrumental, dependiente de la satisfacción con el proceso y determinado más por un cálculo sobre lo que puede beneficiar al individuo o a la sociedad que por un valor abstracto reconocido al sistema. Por ello, explorar las fuentes de la satisfacción pública con el rendimiento de las instituciones y del proceso político, y descubrir en qué medida la satisfacción está condicionada por, y condiciona el apoyo social al sistema, se convierten en dos objetivos fundamentales en el análisis de los requisitos de consolidación de nuevos sistemas políticos.

Los estudios realizados sobre la satisfacción ciudadana constatan que el rendimiento de la economía y del gobierno afecta a la satisfacción popular con el régimen democrático⁹. La experiencia económica de los individuos se supone central tanto para el apoyo como para la satisfacción con la democracia. Desde la perspectiva de estos estudios¹⁰, los orígenes de la satisfacción y del apoyo a las instituciones y procesos democráticos habría que buscarlos tanto en la experiencia económica y características socio-demográficas de los individuos como en sus experiencias y percepciones políticas. En consecuencia, una escala de satisfacción con el rendimiento de cada sistema político autónomo a lo largo de la cual se ubicasen las Comunidades Autónomas sería básicamente una variable dependiente del rendimiento político institucional y del rendimiento económico autónomo.

En nuestro caso de estudio encontramos que la creencia en la legitimidad del sistema autónomo ha crecido espectacularmente en el conjunto de España, desde el 39 por

8. Beetham, David. 1991. *The legitimation of power*. New Jersey: Humanities Press International, Atlantic Highlands.

9. Cusack, Thomas R., 1999. «The shaping of popular satisfaction with Government and regime performance in Germany», *British Journal of Political Science* 29: 4.

10. Véase también Waldron-Moore, Pamela. 1999. «Eastern Europe at the crossroads of democratic transition. Evaluating support for democratic institutions, satisfaction with democratic government, and consolidation of democratic regime», *Comparative Political Studies* 32: 1.

ciento de españoles que mostraban su apoyo en 1976 hasta el 70 por ciento que lo hacen en 1998¹¹. Sin embargo, esta evolución no ha sido homogénea en todas las autonomías como tampoco lo ha sido el nivel de satisfacción con la política autonómica que muestran los ciudadanos de cada Comunidad. En un momento como el actual, en el que, por una parte, la consolidación del sistema político autonómico es puesta en duda por las tensiones nacionalistas de la periferia, y por otra parte, en el proceso de integración regional europea¹² se denuncia el débil proceso de institucionalización política que afectaría a varias Comunidades Autónomas españolas, parece justificado plantear la relevancia de la asociación entre satisfacción popular con el rendimiento autonómico, grado de legitimidad de los sistemas políticos autonómicos y consolidación de gobiernos regionales robustos en nuestras Comunidades Autónomas (CC AA).

2. Aspectos de la autonomía política

El estudio de la satisfacción ciudadana con el rendimiento institucional de las CC AA tiene que comenzar describiendo, siquiera *grosso modo*, qué funciones y capacidades políticas tienen atribuidas las instituciones cuyo rendimiento es objeto de evaluación. En este sentido, cuando en 1983 concluyó definitivamente el proceso de creación institucional iniciado desde abajo, que resultó en las diecisiete autonomías actuales, se estableció un mapa autonómico que mostraba un doble nivel competencial: siete CC AA habían alcanzado el máximo competencial (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias) y las otras diez CC AA tenían de momento un nivel inferior. No obstante, todas ellas gozaban desde el inicio de instituciones políticas representativas homogéneas (Asamblea legislativa, presidente y gobierno) y obviamente todas poseían capacidad normativa (pueden redactar y aprobar sus propias leyes en las materias sobre las que en cada momento tengan aprobadas competencias)¹³. Las siete autonomías con máximo techo competencial asumieron competencias importantes, legislativas y ejecutivas, en educación, sanidad, medio ambiente y otras. Las diez CC AA restantes no podían entrar en estas materias y se limitaron a otras como eran

11. Consideramos la preferencia por la forma de organización territorial del Estado como el principal indicador de la legitimidad del sistema político autonómico. Si bien la formulación de la pregunta no coincide en la encuesta de 1976 [Fundación Foessa, 1981, *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Madrid] y la de 1998 (CIS, 2286), sin embargo, la categorización de las respuestas permite hacerlas comparables. Se debe advertir que este indicador de la legitimidad está expresado para el conjunto del sistema político autonómico, el Estado de las Autonomías, puesto que en este artículo nos referimos siempre a cada sistema político autonómico, a cada uno de las diecisiete autonomías.

12. Le Galès, P., y Ch. Lequesne. 1998. *Regions in Europe*. London: Routledge Press.

13. Subirats, Joan, «Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión», *Revista del Clad. Reforma y Democracia*, 4 (julio 1995): 59-81.

las relativas a instituciones autonómicas, agricultura y ganadería, asistencia y servicios sociales, industria, etc. Una consecuencia esencial derivada del doble nivel competencial fue la gran diferencia que representaba el volumen presupuestario y el aparato administrativo con el que contaban uno y otro tipo de Comunidades, mucho mayor y más potente en las siete autonomías señaladas¹⁴. Aunque con la reforma de los Estatutos de 1994 se quiebra este modelo de doble nivel competencial, todavía en el año 1998, que cierra nuestro estudio, apenas si se estaban finalizando los traspasos en educación ni se habían emprendido las transferencias de sanidad en las diez Comunidades restantes.

Con respecto a los recursos y a la capacidad de gasto de las CC AA, hay que señalar que en 1998 las 17 CC AA controlaban más del 26 por 100 del gasto público del país y tenían a su servicio más de 600.000 empleados públicos. No obstante, es importante destacar que el alto grado de autonomía de que gozan las CC AA en el gasto público contrasta con una reducida autonomía de los ingresos, con dos claras excepciones encuadradas en el régimen foral de financiación, Navarra y País Vasco. En las quince autonomías restantes los ciudadanos pagan sus impuestos a una Administración pública, la Central, distinta de la que proporciona la mayor parte de los servicios públicos esenciales, la autonómica. Este contraste ha producido lo que se ha denominado *ilusión fiscal*, por la que el ejecutivo autonómico «desaparece» a la hora de adjudicar los costes fiscales de la acción de gobierno¹⁵. Parece importante tener presente el factor de la ilusión fiscal en la evaluación ciudadana del rendimiento de los gobiernos autonómicos.

Por último, en cuanto al desarrollo y rendimiento institucional conjunto de las CC AA se puede apuntar que sus más de 1.000 diputados han ido elaborando en las legislaturas ya concluidas más de 2.000 leyes y su cerca de dos centenares de presidentes, vicepresidentes y consejeros aprueban decretos, dictan órdenes y controlan, cada día de forma más decisiva, muchos de los servicios vitales para la buena marcha de la sociedad española¹⁶.

3. Los índices de la satisfacción con el rendimiento autonómico

Descritos los principales aspectos de la autonomía política de las CC AA, que limitan el campo de la acción política sobre cuyo rendimiento los ciudadanos son interrogados, nos proponemos ahora medir el grado de satisfacción que manifiestan los ciudadanos

14. Aja, Eliseo. 1999. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.

15. Castro, S., 1996. «Visibilidad de la carga de ingresos públicos por niveles territoriales de gobierno», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics* 16: 57-76.

16. *Informe España 1996. Una interpretación de su realidad social*. Madrid: Fundación Encuentro. Parte V. Subirats, Joan, coord., 1997. «Quince años de experiencia autonómica. Un balance»: 373-438.

de cada Comunidad Autónoma respecto de ese rendimiento. Para ello hemos seleccionado un número de indicadores extraídos de dos encuestas del CIS realizadas durante los años noventa, en concreto 1992 y 1998, a muestras autonómicas representativas¹⁷. El tratamiento de estas dos fechas proporcionan a nuestro entender una serie de ventajas. Por una parte, en 1992 ya ha transcurrido alrededor de una década desde la puesta en marcha de las CC AA, tiempo suficiente tanto para el desarrollo institucional de las Comunidades (las de *vía lenta* ya habían iniciado la tercera legislatura), como para la formación entre los ciudadanos de unas expectativas más fundadas respecto al funcionamiento y rendimiento de su Comunidad Autónoma, ello principalmente en virtud de la información y la experiencia política. Por otra parte, la muestra de 1998 no sólo permite actualizar hasta los tiempos más recientes nuestra medida de la satisfacción, sino que además el intervalo de seis años hace posible componer un índice de la satisfacción que trascienda, bien coyunturas cíclicas de la economía y de la política autonómica, bien la posibilidad de «excepcionalidad» del momento de realización de la encuesta en alguna Comunidad Autónoma. Según estudios previos sobre la evolución de la percepción social de las Comunidades Autónomas se advierte la presencia de ciclos de la satisfacción ciudadana con el funcionamiento autonómico que en 1992 reflejan un momento *valle*¹⁸.

La selección de indicadores se ha realizado sobre la base de investigaciones precedentes realizadas sobre la satisfacción popular con el rendimiento de sistemas políticos democráticos¹⁹, entre las que el principal referente, como ya dijimos, es el trabajo de Robert Putnam²⁰. En las dos encuestas, los ciudadanos fueron interrogados por el grado

17. Números de estudios del CIS y tamaños muestrales de la encuesta de 1992 (entre paréntesis tamaño muestral del estudio 2286 de 1998). Estudio 2025: *Andalucía*. 4.446 (961); Estudio 2026: *Aragón*. 1.549 (500); Estudio 2027: *Asturias*. 579 (493); Estudio 2028: *Baleares*. 531 (461); Estudio 2029: *Canarias*. 1.085 (525); Estudio 2030: *Cantabria*. 521 (444); Estudio 2031: *Castilla-La Mancha*. 2.522 (535); Estudio 2032: *Castilla y León*. 4.536 (612); Estudio 2033: *Cataluña*. 2.470 (911); Estudio 2034: *Comunidad Valenciana*. 1.780 (720); Estudio 2035: *Extremadura*. 1.058 (486); Estudio 2036: *Galicia*. 2.192 (630); Estudio 2037: *Madrid*. 884 (815); Estudio 2038: *Murcia*. 565 (487); Estudio 2039: *Navarra*. 520 (419); Estudio 2040: *País Vasco*. 1.615 (578); Estudio 2041: *La Rioja*. 504 (414).

18. Mota, Fabiola. 1998. *Cultura, política y opinión pública en las Comunidades Autónomas: un examen del sistema político autonómico en España, 1984-1996*. Working Paper, 153. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

19. Como es la reciente investigación de Cusack, Thomas. 1999. «Social capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments», *European Journal of Political Research* 35.

20. Es importante destacar un hallazgo de la investigación de Putnam especialmente relevante para nuestro estudio. Los indicadores objetivos que medían el rendimiento de los gobiernos regionales mostraban importantes diferencias entre las regiones italianas que eran corroboradas por la satisfacción pública y de las élites con el rendimiento de sus respectivos gobiernos regionales. En concreto, el índice de correlación entre la medida compuesta basada en indicadores objetivos del rendimiento institucional (1978-1985) y la satisfacción ciudadana con el rendimiento (1977-1988) era de 0,84. Putnam, R., *et al.*, 1993, *op. cit.*: 77.

de satisfacción y por la valoración que les merecía el rendimiento de su sistema político autonómico y la actuación de las principales instituciones políticas, el gobierno, el presidente y el parlamento autonómicos. La formulación de los ítems seleccionados de las dos encuestas utilizadas aparece en el apéndice de este artículo.

Para cada una de las muestras autonómicas hemos hallado un índice compuesto de la satisfacción ciudadana con el rendimiento autonómico²¹, de los que hemos obtenido un índice compuesto promedio que consideramos representativo de los años noventa. Los resultados aparecen resumidos en la *tabla 1*. El índice compuesto de satisfacción con el rendimiento autonómico comprende dos dimensiones. Una primera dimensión hace referencia a la valoración positiva que hacen los ciudadanos de la actuación de las instituciones políticas representativas (presidente, gobierno y parlamento), y la segunda dimensión contempla el grado de satisfacción individual respecto al funcionamiento de su Comunidad Autónoma, del sistema político autonómico en su conjunto.

Los resultados presentados sugieren algunos comentarios. En primer lugar se observa que el grado de autonomía política no determina *per se* el nivel de satisfacción. Es decir, la mayor capacidad política de las instituciones autonómicas derivada del máximo nivel competencial e incluso de sistemas propios de financiación no necesariamente implica un mejor rendimiento de las instituciones y por ende un mayor grado de satisfacción ciudadana (véanse como ejemplos Andalucía, Canarias y Galicia). Por supuesto, también se confirma el otro extremo, un escaso grado de autonomía política, marcado en especial por la falta de intervención política en materias políticas claves como la educación y la sanidad, no es sinónimo de bajo rendimiento político y bajo nivel de satisfacción ciudadana con el rendimiento de sus instituciones autonómicas (como demuestran los casos notables de La Rioja, Extremadura y, sobre todo, Castilla-La Mancha).

En segundo lugar, en cuanto a los sujetos del rendimiento político, se observa una tendencia casi unánime a mostrar mayor grado de satisfacción con el rendimiento del Presidente autonómico, seguido por el propio Gobierno y en mucha menor medida satisface la labor del Parlamento regional. La relevancia de la figura presidencial en el nivel de satisfacción con el rendimiento autonómico es paralela al papel protagonista que en efecto desempeña el presidente en el sistema político autonómico, pues además de presidente del gobierno autónomo es también presidente de la Comunidad como conjunto institucional. Puede afirmarse que el presidente autonómico es la institución que mejor ha cuajado en el panorama político autonómico. Por otra parte, en las autonomías con menor nivel competencial la labor legislativa de los parlamentos está muy limitada y las principales funciones políticas de esas Comunidades son fundamental-

21. Hay que señalar que este índice de satisfacción recoge precisamente los niveles de satisfacción, no de insatisfacción, y que por lo tanto ha sido construido sobre las respuestas afirmativas y valoraciones positivas a la serie de cuestiones que se ha indicado arriba. Véase el Apéndice metodológico donde se destacan en negrita las categorías de cada ítem que hemos tenido en cuenta.

TABLA 1.

SATISFACCIÓN CIUDADANA CON EL RENDIMIENTO AUTONÓMICO

[PROMEDIOS AUTONÓMICOS (*UNWEIGHTED*) OBTENIDOS DE ÍTEMS PRESENTES EN LAS ENCUESTAS 2025-2041 DE 1992 Y 2286 DE 1998 DEL CIS (VER APÉNDICE METODOLÓGICO)] *

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Índice compuesto</i>	<i>Funcionamiento CA</i>	<i>Gobierno</i>	<i>Parlamento</i>	<i>Presidente</i>
Cataluña.....	54 (49-59)	66 (55-76)	58 (40-69)	32 (31-34)	60 (51-69)
Castilla-La Mancha ...	46 (42-49)	50 (44-57)	47 (33-60)	26 (26-26)	57 (46-67)
La Rioja	41 (34-48)	47 (33-61)	42 (32-59)	31 (30-33)	44 (27-59)
C. Valenciana.....	41 (37-45)	50 (43-57)	42 (29-55)	29 (24-33)	43 (39-51)
Extremadura.....	41 (32-49)	46 (36-55)	42 (25-66)	26 (21-31)	49 (33-64)
Navarra	38 (32-44)	55 (44-66)	37 (25-54)	27 (20-33)	36 (29-44)
Baleares	36 (34-38)	41 (41-42)	35 (25-53)	24 (20-28)	41 (37-47)
País vasco.....	36 (26-46)	47 (30-63)	34 (19-54)	28 (15-42)	44 (30-57)
<i>Media CC AA.....</i>	<i>35</i> (28-42)	<i>42</i> (32-52)	<i>36</i> (22-51)	<i>23</i> (18-28)	<i>41</i> (29-53)
Galicia	31 (24-39)	36 (27-44)	31 (15-46)	21 (13-28)	39 (28-50)
Madrid	30 (20-40)	35 (24-47)	31 (15-46)	17 (11-23)	41 (21-56)
Aragón	30 (25-36)	32 (24-39)	31 (20-44)	20 (16-24)	37 (27-46)
Castilla y León	30 (23-37)	35 (25-46)	31 (17-46)	19 (13-26)	34 (21-45)
Andalucía.....	29 (25-34)	35 (27-43)	29 (19-46)	20 (16-23)	34 (26-46)
Murcia.....	28 (18-38)	28 (20-36)	29 (11-48)	19 (11-28)	33 (15-48)
Asturias.....	27 (25-29)	32 (30-35)	28 (22-33)	25 (23-26)	24 (16-30)
Canarias	24 (18-30)	31 (19-44)	25 (10-40)	15 (10-20)	26 (21-33)
Cantabria	20 (13-27)	24 (13-35)	20 (7-32)	10 (5-16)	26 (16-36)

* Mínimos/máximos entre paréntesis. En negrita los valores superiores a la media.

mente tareas gubernamentales, lo que también explica en buena medida el escaso rendimiento que en general reflejan a luz pública los parlamentos autonómicos.

Por último, se advierte en algunas autonomías el contraste que existe entre el grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma (la media del Estado se sitúa en el 42 por 100) y la satisfacción o valoración positiva de las instituciones políticas autonómicas (la media estatal de la institución mejor valorada, el presidente, es del 41 por 100). Nuestra hipótesis sería que estas diferencias corresponden con el desigual impacto que los factores endógenos y los factores exógenos tienen sobre la satisfacción con el rendimiento. Mientras que el grado de satisfacción con el rendimiento de las instituciones autonómicas, especialmente el presidente y el gobierno, puede ser atribuido principalmente a factores endógenos, como la gobernabilidad política y la estabilidad política institucional, en cambio, la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma, de cada sistema político autonómico en su conjunto, más bien

respondería al impacto de factores externos como el capital social y el nivel de modernización socioeconómica. De alguna manera se puede proponer la tesis de que en aquellas autonomías donde predomina la satisfacción con el sistema político sobre la satisfacción con la actuación del gobierno y, especialmente, del presidente autonómico, es mayor el impacto del contexto social sobre la satisfacción con el rendimiento autonómico porque el nivel de apoyo o legitimidad de estas Comunidades Autónomas está menos condicionado por la percepción de eficacia o satisfacción con el rendimiento de las instituciones autonómicas.

4. La legitimidad o apoyo social al sistema político autonómico

De acuerdo con una tesis clásica en la teoría de la democracia, el grado de satisfacción popular con el rendimiento del sistema político autonómico y el grado de legitimidad de que goza el sistema son aspectos que interactúan el uno con el otro, bien reforzándose, bien debilitándose, y ambos son fundamentales para la viabilidad y la estabilidad de nuevos sistemas políticos democráticos. La ausencia de datos homogéneos desde el establecimiento de las CC AA nos impide testar una hipótesis muy relevante en nuestro caso de estudio: cómo la legitimidad inicial de las autonomías afecta a la eficacia de las instituciones y al grado de satisfacción con el rendimiento político de las mismas. No obstante, para la década de los años noventa disponemos de datos homogéneos sobre el apoyo social difuso al sistema político autonómico en dos momentos, 1992 y 1998²².

Dos son los indicadores que hemos seleccionado para medir el grado de legitimidad del sistema autonómico. El primero de ellos hace referencia a la preferencia personal por la forma de organización territorial del Estado, que contempla un abanico de cuatro opciones: *a)* la opción centralista, sin autonomías; *b)* la situación actual o *statu quo*; *c)* la posibilidad de profundizar el nivel de autonomía política de las Comunidades; y *d)* la posibilidad de secesión de las Comunidades que quisieran constituirse en Estados independientes²³. Este primer indicador lo hemos cruzado con un segundo que capta el apoyo social que recibe de sus ciudadanos cada autonomía concreta, y es el grado de autonomía política deseada respecto al nivel que disfruta en el momento presente. Con las respuestas a las categorías de estas dos variables surgen dos tipos de preferencias o apoyo social al sistema autonómico: una primera postura que sería favorable al man-

22. Para los datos de las encuestas del CIS utilizadas véase *supra* nota 17.

23. Este mismo indicador de legitimidad de las Comunidades Autónomas es utilizado por Montero, José Ramón, y Mariano Torcal. 1990. «Autonomías y Comunidades Autónomas en España: Preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», *Revista de Estudios Políticos* 70: 33-91.

TABLA 2.

TIPOS DE APOYO SOCIAL AL SISTEMA POLÍTICO AUTONÓMICO (*STATU QUO VERSUS AVANCE AUTONÓMICO*)²⁴ E ÍNDICE COMPUESTO DE SATISFACCIÓN PARA 1992-1998

[PROMEDIOS AUTONÓMICOS (*UNWEIGHTED*) OBTENIDOS DE ÍTEMS DE LAS ENCUESTAS 2025-2041 DE 1992 Y 2286 DE 1998 DEL CIS]

Comunidades Autónomas	1998			1992		
	Índice compuesto satisfacción	Status quo	Avance autonómico	Índice compuesto satisfacción	Status quo	Avance autonómico
Media CC AA.....	42	41	34	28	35	31
Andalucía.....	34	41	35	25	38	25
Aragón.....	36	22	49	25	20	40
Asturias.....	29	36	29	25	36	28
Baleares.....	34	31	40	38	31	39
Canarias.....	30	37	44	18	26	37
Cantabria.....	27	33	23	13	33	24
Castilla-La Mancha ...	49	44	32	42	42	27
Castilla y León.....	37	35	39	23	31	33
Cataluña.....	59	41	38	49	34	37
C. Valenciana.....	45	52	31	37	42	23
Extremadura.....	49	42	36	32	38	31
Galicia.....	39	41	37	24	35	30
Madrid.....	40	48	24	20	41	23
Murcia.....	38	40	21	18	33	23
Navarra.....	44	43	40	32	43	33
País Vasco.....	46	32	41	26	37	32
La Rioja.....	48	40	37	34	40	41

tenimiento del *statu quo*, es decir, apoya la actual forma de organización del Estado en CCAA y prefiere que su Comunidad mantenga el mismo nivel de autonomía que el que tiene en el momento de realizar la encuesta; y una segunda postura que denominamos de *avance autonómico*, que prefiere un Estado donde las CC AA tengan mayor autonomía que en la actualidad, y asimismo prefiere un mayor grado de autonomía para su propia Comunidad Autónoma. Esta segunda posición se trata, de alguna manera,

24. La proporción que apoya el *statu quo* y la proporción que apoya el *avance autonómico* no suman 100, puesto que la proporción restante la conforman quienes no apoyan el actual sistema político autonómico: las preferencias, bien por un Estado centralizado y por un menor grado de autonomía política, bien por la posibilidad de independencia autonómica.

de un apoyo social condicionado a una posible profundización autonómica. Los resultados aparecen resumidos en la *tabla 2*.

A simple vista, los resultados de la *tabla 2* muestran que el general aumento de la satisfacción con el rendimiento autonómico es paralelo al crecimiento de la creencia en la «bondad» del actual *statu quo*, lo que únicamente no se produce en el caso del País Vasco. En otras palabras, en la medida en que la satisfacción con el rendimiento autonómico aparece más alta también es mayor la proporción de ciudadanos que apoyan el Estado de las Autonomías y el grado de autonomía política de su Comunidad. Por otra parte, se observa que la posición del avance autonómico crece entre 1992 y 1998 en todas las autonomías, excepto en Cantabria, Murcia y La Rioja. ¿En qué medida esta preferencia por la profundización autonómica es impulsada principalmente por la satisfacción con el rendimiento o puede más bien ser atribuida a la influencia de factores como el progresivo equilibrio de fuerza entre las Comunidades, o como resultado de las tensiones derivadas de las aspiraciones nacionalistas y las separatistas?

La correlación bivariable entre la satisfacción con el rendimiento y la preferencia por el *statu quo*, por una parte, y entre la satisfacción y la preferencia por el avance autonómico, por otra, nos proporciona, al menos, una mínima información sobre la naturaleza de la relación entre esos dos tipos de apoyo social al sistema político autonómico y la satisfacción con el rendimiento autonómico²⁵. Mientras la correlación entre el índice compuesto de satisfacción con el rendimiento autonómico y la preferencia por el *statu quo* manifiesta una moderada asociación positiva entre las dos variables (ρ , 0,549), estadísticamente significativa (p , 0,022), en cambio, la correlación entre la satisfacción y la preferencia por el avance autonómico no sólo es débil (ρ , 0,235) sino que además no es significativa (p , 0,363). Sin duda, el complejo tema del persistente conflicto nacionalista, que se entremezcla con los nuevos conflictos entre autonomías y dentro de éstas suscitados por el desarrollo político autonómico²⁶, desempeña un papel esencial en la conformación de las preferencias individuales respecto al sistema político autonómico. La extensión de una identidad nacional subjetiva dual, esto es, el sentimiento de sentirse tan español como de su propia Comunidad Autónoma, que abarca a más de la mitad de los españoles, es tanto una manifestación del calado de las autonomías en la identidad colectiva de los individuos como una demostración de la nueva dinámica que condiciona el conflicto interterritorial y las aspiraciones autonomistas en la España de las autonomías. Lógicamente no podemos abordar aquí esta compleja

25. Aplicando el coeficiente de correlación ρ de Spearman se obtienen los siguientes resultados para cada pareja de variables. Correlación entre *satisfacción* y preferencia por *avance autonómico*: ρ (0,235), p (0,363). Correlación entre *satisfacción* y preferencia por *statu quo*: ρ (0,549), p (0,022).

26. Nuevos conflictos que ya eran vislumbrados y explicados por Juan Linz a mediados de los años ochenta. Véase Linz, J., «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en Fernández Rodríguez, Fernando, ed., 1985. *La España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

cuestión sino sólo contribuir al desarrollo de investigaciones futuras con el planteamiento de hipótesis nuevas, como las presentadas también al final del apartado anterior, que requieren contrastación empírica.

No obstante, sí podemos concluir que existe asociación entre la satisfacción con el rendimiento autonómico y el nivel de legitimidad del sistema político autonómico, en particular, con el nivel de apoyo social al *statu quo* autonómico. A partir de esta comprobación tratamos de explorar las fuentes de la satisfacción ciudadana con el rendimiento autonómico teniendo presente su estrecha vinculación con el grado de legitimidad de que gozan las Comunidades Autónomas.

II. *El capital social de las Comunidades Autónomas*

1. El capital social en el rendimiento de las instituciones políticas democráticas

Como ya señalamos en la Introducción, en este trabajo adoptamos un modelo explicativo del rendimiento institucional, con el fin de explorar las fuentes de la satisfacción popular con el funcionamiento del sistema político autonómico, que se fundamenta en la perspectiva teórica desarrollada por Putnam en el análisis del rendimiento de los gobiernos regionales italianos. Hasta el momento, la investigación de Robert Putnam, R. Leonardi y R. Nannetti, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, continúa siendo la más completa de las destinadas al análisis del rendimiento político de instituciones regionales representativas.

En este trabajo sus autores concluyen que la principal variable que explica el relativo rendimiento de los gobiernos regionales italianos, todos ellos con una estructura institucional que se supone idéntica, es el relativo nivel de capital social que encuentran en las regiones italianas: cuanto más alto sea el nivel de capital social que posee una región mejor será el rendimiento de su gobierno. De manera que desde la perspectiva de Putnam la eficacia y el rendimiento de los regímenes democráticos son vistos como dependientes esencialmente del medio social en el que existen²⁷. Es, por tanto, una teoría exógena del rendimiento democrático que sostiene que la virtud cívica de los ciudadanos determina fuertemente el rendimiento potencial de los gobiernos democráticos²⁸.

27. «El contexto social y la historia condicionan profundamente la efectividad de las instituciones». Putnam, R., *et al.*, 1993, *op. cit.*: 182.

28. «Los ciudadanos de comunidades cívicas esperan un mejor gobierno y (en parte por su propio esfuerzo) lo obtienen. Demandan servicios públicos más efectivos y están preparados para actuar colectivamente con el fin de lograr objetivos comunes. Su contraparte en las regiones menos cívicas asume más comúnmente el papel de alienados y cínicos suplicantes (...). El rendimiento de un gobierno representativo se ve facilitado por la infraestructura social de las comunidades cívicas y por los valores democráticos tanto de los funcionarios

La virtud cívica que Putnam conceptualiza es en buena medida una combinación de rasgos característicos de la cultura cívica²⁹. Así, un ciudadano cívico está interesado por los asuntos públicos, está vinculado a la comunidad a través de su participación en asociaciones voluntarias, cuya principal característica es la igualdad entre los participantes, y a través de esta participación aprende a confiar en otros, a cooperar y a respetar las reglas de juego que posibilitan la acción colectiva destinada al logro de un interés común. Pero la virtud cívica es entendida como una manifestación individual de lo que Putnam define como capital social. Por capital social entiende, siguiendo a James Coleman³⁰, las características de la estructura social que facilitan acciones coordinadas. Esto distancia su perspectiva teórica de las corrientes más puramente culturalistas y la ubica en la órbita de las teorías de la elección racional.

El capital social comprende varios aspectos que son interdependientes. En primer lugar se subraya la *confianza* como componente esencial del capital social, puesto que facilita la cooperación necesaria dentro de la sociedad³¹. Cabe recordar el importante papel que desempeña la «confianza» en las teorías de juegos que contemplan la posibilidad de cooperación entre los participantes³². En segundo lugar aparecen las «*normas de reciprocidad generalizada*» que facilitan la resolución de los dilemas de la acción colectiva³³. Una vez más encontramos referencia a la *game theory*; en particular, las normas de reciprocidad generalizada se corresponderían a la estrategia *tit for tat* (toma y daca) que Axelrod descubrió en su investigación sobre la evolución de la cooperación³⁴. Esta estrategia de interacción entre egoístas aparece como la más beneficiosa y dominante para los participantes siempre que existan expectativas altas de que la interacción seguirá en el futuro; tanto es así, que Axelrod argüía que en condiciones adecuadas, la cooperación, fundada en el principio de reciprocidad, puede desarrollarse incluso entre antagonistas. Por último están las «*redes de compromiso cívico*», que también constituyen un componente esencial del capital social³⁵. Estas redes de compromiso cívico se mani-

como de los ciudadanos. Para la comunidad cívica lo más fundamental es la habilidad social para colaborar por intereses compartidos.» *Ibidem*: 182.

29. Almond, G., y S. Verba. 1963. *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.

30. James S., Coleman. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge Mass: Harvard University Press.

31. Putnam, R., *et al.*, 1993. *Op. cit.*: 167.

32. Gambetta, Diego, ed., 1988. *Trust. Making and breaking cooperative relations*. Oxford: Blackwell.

33. Putnam, R., *et al.*, 1993. *Op. cit.*: 171.

34. Axelrod, Robert. 1986. *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza.

35. Putnam, R., *et al.*, 1993. *Op. cit.*: 173-174

fiestan en la existencia de asociaciones voluntarias de todo tipo (clubes, corales, cooperativas, asociaciones culturales, vecinales, etc.) caracterizadas por la relación y el intercambio *horizontal* entre los participantes. A diferencia de las asociaciones tradicionales donde predominaba una fuerte estructura *vertical* de relaciones jerárquicas, en las redes de compromiso cívico participan individuos de equivalente estatus y poder. Es básicamente su carácter horizontal e igualitario lo que contribuye a fomentar la confianza social y la cooperación en la sociedad. Los teóricos de la acción colectiva han dedicado especial atención a este aspecto de la interacción para el logro de la cooperación y la creación de instituciones, en particular han apuntado la homogeneidad de los recursos/estatus y preferencias de los participantes como una importante condición para el éxito de la acción colectiva³⁶.

Putnam sostiene que el capital social promueve la cooperación que facilita la resolución de los dilemas de la acción colectiva en la comunidad y en la política. Sostiene que el capital social se multiplica con su uso y de lo contrario disminuye encerrado en una dinámica que él define como círculo vicioso (en contraste con el anterior círculo virtuoso), y que por lo tanto, las comunidades se caracterizan bien por altos niveles de capital social, bien por bajos niveles de capital social que es posible rastrear a lo largo de su desarrollo histórico. Aplicando estos supuestos al caso español, resultaría que las CC AA que tienen más capital social serán aquellas donde la confianza social está más generalizada, donde dominan las estrategias cooperativas en las interacciones sociales y políticas, y en las que se cuenta con un denso y robusto tejido asociativo. En esas Comunidades sería posible trazar las raíces históricas de la comunidad cívica y, hoy día, estas autonomías serían las que contarían con un mejor gobierno y las que cuentan con un pasado de prosperidad económica y tradición de autogobierno. Este supuesto determinismo histórico y cultural que cierra las conclusiones de la investigación de Putnam ha sido sometido a no pocas críticas y revisiones que nos conducen a replantear su modelo teórico.

2. La medida del capital social de las Comunidades Autónomas

La primera variable exógena que de acuerdo con la investigación de Putnam afecta al rendimiento institucional es el capital social de la comunidad dentro de la cual existe un sistema político determinado. En el estudio del capital social de las Comunidades Autónomas tratamos de identificar, siempre que los datos disponibles lo permiten, las mismas variables utilizadas por Putnam para las regiones italianas. No obstante, los

36. Libecap, Gary, 1995. «The conditions for successful collective action», en Keohane, R., y E. Ostrom, eds., *Local commons and global interdependence. Heterogeneity and cooperations in two domains*. London: Sage Publications: 161-190.

diferentes niveles de capital social que observemos en las autonomías españolas debemos interpretarlos a la luz de previas investigaciones sobre el capital social en España³⁷ que demuestran un escaso desarrollo de capital social en nuestro país en comparación con otros países del entorno europeo. A pesar del observado crecimiento de capital social desde la transición a la democracia en España, aún persisten bajos niveles de confianza social y de participación política, y se constata la debilidad del tejido asociativo de la sociedad española en su conjunto. Según la tesis de José Ramón Montero y Mariano Torcal este fenómeno es una consecuencia, a través del filtro de la socialización política, de la política autoritaria practicada en España bajo cuatro décadas de dictadura.

En primer lugar, como Putnam advierte, el individuo inmerso en una estructura con alto capital social se caracteriza sobre todo por su participación activa en los asuntos públicos. Esta participación, que puede y debe ser tanto social como política —el ciudadano cívico no es obligatoriamente altruista, sino que también busca su propio interés, pero de una manera abierta al interés de los demás—, se fundamenta en la manifestación de interés por los asuntos públicos (la política), que a su vez se revela en la búsqueda de información sobre los asuntos colectivos y en el grado de información sobre la política de su comunidad.

En la *tabla 3* se presentan los resultados de la evidencia empírica recogida para estas tres variables: 1) proporción de ciudadanos con alto interés por la política de su Comunidad Autónoma; 2) proporción de lectores de prensa diaria en cada Comunidad Autónoma; y 3) proporción de individuos que manifiestan un alto grado de información sobre las actividades que desarrolla su ejecutivo autonómico. De los resultados presentados en la *tabla 3* se extraen profundos contrastes entre las autonomías, que son más marcados en el interés por la política de la Comunidad Autónoma seguido por el grado de información sobre la política del gobierno autónomo. De hecho, estas variables son las que cuentan con más peso en el único componente principal surgido de un análisis factorial. Las puntuaciones (factor *score*) de cada Comunidad en este componente son presentadas en la columna de la derecha como *índice de implicación ciudadana*, denominación que hemos elegido por cuanto representa de primera diferencia entre el individuo privado y el ciudadano.

Los valores relativos a esta primera dimensión o aspecto de los que componen el capital social, que hace referencia a las características cívicas de los individuos, nos permiten establecer cuatro grupos de Comunidades clasificadas según puntúen *alto* (Navarra, Cataluña, País Vasco y La Rioja), *medio-alto* (Baleares, Comunidad Valenciana y Madrid), *medio-bajo* (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Galicia y Castilla y León) o *bajo* (Extremadura, Castilla-La Mancha, Cantabria y Murcia) en este componente principal del capital social.

37. Torcal, Mariano, y José Ramón Montero. 1998. *Facets of social capital in new democracies: the formation and consequences of social capital in Spain*. Mimeo, y en esta Revista.

TABLA 3.

ACTITUDES Y COMPORTAMIENTOS INDIVIDUALES RELATIVOS A LOS ASUNTOS PÚBLICOS

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Alto interés por la política autonómica</i>	<i>Porcentaje población lectora de prensa diaria mayor de 14 años</i>	<i>Alto grado de información política del Gobierno autónomo</i>	<i>Componente: índice de «implicación ciudadana» (factor score)</i>
País Vasco	47	57	36	2,01095
Navarra	42	61	34	1,71357
La Rioja	46	49	27	1,04796
Cataluña	40	44	30	0,86864
Madrid	42	34	27	0,49344
C. Valenciana.....	36	36	26	0,16835
Baleares	38	47	20	0,11001
Aragón	38	39	22	0,02237
Galicia.....	39	36	22	0,01468
Canarias.....	37	38	22	-0,03992
Andalucía	33	29	23	-0,37581
Asturias.....	17	49	23	-0,37581
Castilla y León	29	41	18	-0,59786
Extremadura	27	31	17	-1,06504
Cantabria.....	17	57	13	-1,11209
Murcia.....	23	29	17	-1,33495
Castilla-La Mancha ..	24	22	18	-1,39660
<i>Media CC AA</i>	<i>36</i>	<i>39</i>	<i>25</i>	—

Fuente: Interés e información procedente del estudio del CIS 2286 de 1998 y lectura de prensa de «Indicadores Sociales 1998», publicados por el INE. En negrita los casos por encima de la media del conjunto de CC AA.

Aparte de las actitudes individuales comprometidas con los asuntos públicos que caracterizan a una comunidad con alto capital social, el indicador clave de la sociabilidad cívica lo constituye la vitalidad de la vida asociativa. Como ya manifestara Alexis de Tocqueville a propósito de la sociedad norteamericana, el compromiso cívico convierte el «yo» en «nosotros», y la clave de dicho compromiso reside en la participación en asociaciones voluntarias a través de la cual se desarrolla la capacidad de cooperación y la responsabilidad común en los asuntos colectivos. En principio disponemos de dos tipos de evidencia respecto a la existencia en las Comunidades Autónomas de lo que Putnam denomina *redes de compromiso cívico*, aludiendo de este modo a la densidad de asociaciones secundarias y al grado de participación ciudadana en ellas. Por una parte, el Registro Nacional de Asociaciones proporciona datos comparables del número de entidades registradas según tipo de actividad en cada Comunidad Autónoma. Por otra, la encuesta realizada por el CIS en 1998 a muestras autonómicas proporciona información sobre la participación en diferentes tipos de entidades voluntarias.

De entre las asociaciones registradas en cada Comunidad Autónoma hemos seleccionado sólo dos tipos de acuerdo con la finalidad o propósito que conduce sus actuaciones. Esta opción responde, por un lado, al supuesto de que el propósito de las asociaciones no puede ser ignorado en el análisis de capital social (la simple existencia de capital social entre los miembros de una organización no garantiza que será usado para el bien de la comunidad en su conjunto), y, por otro lado, a la tesis que distingue entre asociaciones que producen bienes públicos frente a las que producen bienes privados. Carles Boix y Daniel Posner mantienen que las asociaciones que producen bienes públicos (que pueden ser disfrutados por cualquier individuo de la comunidad independientemente de que participe o no en la asociación que los proporciona) generan una forma de capital social más fuerte que las asociaciones que producen bienes privados (que sólo pueden ser disfrutado o consumido por quienes participan en crearlos)³⁸. Según estos autores, mientras que las asociaciones que producen bienes privados implican *coordinación*, las que producen bienes públicos implican *cooperación*, dado el contexto de fuertes incentivos para no contribuir en la producción de un bien público. Esta útil distinción no puede ocultar, sin embargo, que, como señala Putnam, el valor del capital social no es función exclusiva del grado de solidaridad de una comunidad, del altruismo de sus ciudadanos, sino que igualmente importantes son las acciones coordinadas de los individuos en la búsqueda del interés personal. La fuerza del capital social entendida en términos de un alto grado de dependencia individual de una moral pública o de un supremo interés colectivo puede conducir a la existencia de comunidades cerradas, replegadas sobre sí mismas, con escasa disposición a cooperar con el *exterior*.

En la *tabla 4* se resumen las proporciones de dos tipos de asociaciones que hemos seleccionado por considerar que su propósito general responde bastante bien a las productoras de bienes públicos, las *filantrópicas y asistenciales*, y a las productoras de bienes privados, las *económicas y profesionales*.

Los resultados de la *tabla 4* revelan que en general en cada Comunidad Autónoma predomina la existencia de uno u otro tipo de asociación. En efecto, estas variables aparecen latentes en un componente donde actúan en sentidos opuestos, siendo las asociaciones filantrópicas y asistenciales las que se asocian positivamente con el anterior componente del capital social relativo a actitudes cívicas individuales. Las puntuaciones de este factor principal establecen un *continuum*, desde las posiciones más «individualistas» (productoras de bienes privados, que básicamente implican *coordinación*) hasta las más «colectivistas» (productoras de bienes públicos, que implican *cooperación*), a lo largo del cual se ubican las diferentes autonomías. Este *continuum* es presentado en la *tabla 4* en la columna de la derecha. Observamos que las autonomías que ocupan

38. Boix, Carles, y Daniel Posner. 1996. *Making social capital work: A review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy*. Harvard University, Working Paper Series: 96-4.

TABLA 4.
 CARACTERIZACIÓN DEL TEJIDO ASOCIATIVO DE LAS CC AA. PREDOMINIO DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES PRIVADOS VERSUS PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS *

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Asociaciones por 10.000 habitantes (1997)</i>		<i>(factor score)</i>
	<i>Asociaciones económicas y profesionales</i>	<i>Asociaciones filantrópicas y asistenciales</i>	<i>Continuum coordinación- cooperación</i>
Madrid	4,3	2,2	-1,466
Cataluña	3,8	2,0	-1,228
Canarias	3,1	1,6	-1,186
Aragón	3,4	2,0	-0,935
Cantabria	3,4	2,2	-0,716
Asturias	2,2	1,3	-0,644
Galicia	2,1	1,6	-0,169
C. Valenciana	2,2	1,7	-0,113
Castilla y León	2,5	2,0	-0,015
Baleares	2,6	2,2	0,592
La Rioja	2,7	2,4	0,256
Extremadura	1,8	1,8	0,404
Andalucía	1,8	2,0	0,620
Murcia	2,3	2,4	0,647
Castilla-La Mancha	1,8	2,1	0,699
Navarra	2,2	3,1	1,601
País Vasco	2,2	3,6	2,234
<i>España</i>	2,6	2,0	—

* En negrita los valores superiores a la media.

el extremo «individualista», de predominio de las relaciones asociativas de coordinación, son Madrid, Cataluña y Canarias, y las que se sitúan en el extremo «colectivista», de predominio de las relaciones asociativas de cooperación, son País Vasco y Navarra. La mayor extensión de asociaciones filantrópicas y asistenciales aparece relacionada con actitudes de mayor grado de interés e información por los asuntos públicos, lo que contribuye a sostener la hipótesis del impacto diferencial de las asociaciones sobre el capital social en función del tipo de bienes que producen³⁹. No obstante, el efecto de este

39. Se puede sostener que la cooperación voluntaria, en cuanto solución a los dilemas de la acción colectiva, se basa en las normas de reciprocidad. La estrategia de la reciprocidad implica, entre otros aspectos, el de la confianza en que el otro u otros actores responderán cooperativamente, recíprocamente. Desde esta perspectiva, las acciones asociativas cooperativas estarían fundadas sobre normas de reciprocidad generalizadas

componente sobre el índice general de capital social deberá ser contrastado, como veremos más adelante.

Ha de advertirse que el valor de las redes de compromiso cívico no radica tanto en el número de asociaciones como en la proporción de ciudadanos que se implican en las organizaciones voluntarias mediante su participación activa. Para 1998 disponemos de información sobre los individuos que afirman pertenecer a doce tipos diferentes de asociaciones clasificadas según su actividad u objetivo principal ⁴⁰.

Los resultados de 1998 muestran que, en general, el nivel de participación es muy bajo en todas las CC AA y en cualquier tipo de asociación. Los porcentajes más altos sólo alcanzan el 18,7 por 100 de navarros que participan en asociaciones y grupos deportivos, el 16,5 por 100 también de navarros que participan en sociedades locales o regionales (peñas de fiestas, cofradías, etc.) y el 15 por 100 de catalanes que participan en asociaciones deportivas, pues las demás proporciones no llegan a ese nivel del 15 por 100. De un análisis de componentes principales hemos obtenido un primer factor que incluye la participación en los doce tipos de asociaciones. Este índice de participación asociativa en cada Comunidad Autónoma ha sido presentado en la *tabla 5*. Las CC AA que manifiestan índices más altos de participación son País Vasco, La Rioja y Navarra, mientras que las autonomías donde se produce menos participación son, sobre todo, Cantabria, Extremadura y Canarias.

Los tres componentes de capital social que hemos analizado nos ofrecen una distribución de los niveles de capital social entre las autonomías que a primera vista parece análoga. En efecto, los tres factores aparecen como variables latentes de un componente principal de capital social en el que, no obstante, dos de ellos son los más significativos, las actitudes y comportamientos individuales relativos a los asuntos colectivos (factor *loading*, 0,906) y la participación asociativa (factor *loading*, 0,909). El escaso peso del factor relativo a las características del tejido asociativo, en términos de predominio de las acciones coordinadas o de las acciones cooperativas (factor *loading*, 0,539), nos sugiere en principio dos hipótesis. La primera está vinculada a la advertencia arriba señalada respecto a los riesgos del capital social entendido básicamente en términos de obligación individual o de subordinación del individuo a la comunidad. De acuerdo con la tesis de Granovetter, contemplada asimismo por Robert Putnam, los «lazos fuertes» interpersonales (familiares y de amistad estrecha) son menos importantes que los «lazos

y sobre la confianza social, ambos componentes esenciales del capital social. Véase Ostrom, Elinor. 1998. «A behavioral approach to the rational choice theory of collective action», *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.

40. Los doce tipos de asociaciones que integran el primer componente principal de la participación asociativa son: deportivas; sociedades locales/regionales (peñas de fiestas, cofradías, etc.); de tipo religioso; educativas, artísticas y culturales; juveniles (*scouts*, guías, clubs); de carácter benéfico-social; ecologistas; sindicatos; partidos políticos; pro-derechos humanos; pacifistas; y relacionados con la mujer.

TABLA 5.
 ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA, 1998 (FACTOR SCORE
 DEL PRIMER COMPONENTE PRINCIPAL SOBRE PARTICIPACIÓN)

<i>Comunidades Autónomas (por orden descendente)</i>	<i>Índice de participación asociativa</i>
País Vasco.....	1,48581
La Rioja.....	1,42989
Navarra.....	1,16504
Madrid.....	1,00478
Aragón.....	0,96188
Comunidad Valenciana.....	0,65472
Baleares.....	0,13977
Cataluña.....	0,01901
Castilla-La Mancha.....	0,00743
Asturias.....	-0,06523
Andalucía.....	-0,41120
Galicia.....	-0,61691
Castilla y León.....	-0,67182
Murcia.....	-0,87710
Canarias.....	-1,0856
Extremadura.....	-1,3225
Cantabria.....	-1,8180

débiles» (como los establecidos mediante la participación en una asociación voluntaria) en sostener la cohesión de la comunidad y la acción colectiva⁴¹. Por tanto, es posible que este indicador del «colectivismo» del tejido asociativo contribuya sólo parcialmente al nivel de capital social de las Comunidades Autónomas. Como segunda hipótesis es posible plantear que las características del tejido asociativo están más homogéneamente distribuidas entre las CC AA que las características relativas a las actitudes y comportamientos individuales. No obstante, ambas hipótesis requieren de contrastación empírica en investigaciones futuras.

En la *tabla 6* observamos que las Comunidades Autónomas con índices más alto de capital social son País Vasco, Navarra, La Rioja, Comunidad Valenciana, Madrid, Aragón, Baleares y Cataluña; todas ellas, excepto Madrid, ubicadas territorialmente en una franja que recorre el valle del Ebro hasta el litoral mediterráneo. Por otra parte,

41. Granovetter, Mark. 1973. «The strength of weak ties». *American Journal of Sociology* 78: 1360-1380.

TABLA 6.
EL CAPITAL SOCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<i>Comunidades Autónomas (por orden ascendente)</i>	<i>Índice de capital social (factor score)</i>
Cantabria	-1,572
Extremadura.....	-1,005
Canarias.....	-0,857
Murcia.....	-0,855
Castilla y León	-0,611
Asturias.....	-0,456
Castilla-La Mancha	-0,455
Galicia.....	-0,329
Andalucía.....	-0,196
Cataluña.....	0,073
Baleares	0,133
Aragón	0,201
Madrid	0,294
Comunidad Valenciana.....	0,354
La Rioja	1,232
Navarra	1,793
País Vasco.....	2,258

las autonomías que presentan índices más bajos de capital social son Cantabria, Extremadura, Murcia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias, Andalucía, Galicia y Asturias.

3. Una explicación histórica de las diferencias autonómicas

Si con el mapa autonómico resultante tratáramos de trazar las raíces históricas del capital social del modo determinista que hiciera Putnam en Italia, nos resultaría relativamente sencillo trazar las fronteras de los reinos históricos de España, y al tradicional centralismo político castellano oponer la autonomía y descentralización política que caracterizaban al reino de Navarra, las provincias vascas y los reinos de la Corona de Aragón, donde más tempranamente arrancó el desarrollo económico capitalista en España. Las Coronas de Castilla y Aragón evolucionaron de forma diferente a lo largo de la Edad Media, tenían ideales diferentes e instituciones distintas. La Corona de Aragón era en el siglo xv una federación constituida por los reinos de Cataluña, Aragón, Valen-

cia, Mallorca y Cerdeña. Cada reino se gobernaba de forma independiente, con sus propias leyes (fueros), sus propias Cortes (Iglesia, nobles y ciudades), su propio idioma (el catalán era el mayoritario en Cataluña, Valencia y Mallorca) y su propia moneda. En el siglo xv los reinos de Aragón formaban una monarquía limitada y contractual en la cual el rey, al ascender al trono, juraba mantener las leyes vigentes (fueros), y no podía legislar sin el consentimiento de los estados (brazos)⁴². Por su parte Castilla era básicamente un Estado unido con un solo gobierno, tenía unas Cortes únicas, una estructura fiscal única, una moneda única, un idioma único y una administración única. En Castilla, a partir del siglo xvi, se reconocía que la Corona tenía facultades absolutas para promulgar y derogar leyes, aunque el rey se preocupara de actuar por conducto de las Cortes.

Todavía en la España del siglo xvii, bajo el reinado de Felipe II caracterizado por su ímpetu centralizador, en la Corona de Aragón y en Navarra, que tenían sistemas parlamentarios activos, la capacidad del rey para recaudar dinero o hacer leyes estaba sometida a la aprobación de las Cortes. En las provincias vascas, que eran virtualmente repúblicas autónomas dentro de España, la autoridad real era tan nominal que en Vizcaya el rey tenía sólo la condición de señor feudal. Si las evidencias recogidas en el análisis del capital social de las Comunidades Autónomas son correctas, podemos concluir sugiriendo que no es necesario rastrear sus raíces históricas en la tradición cívica de estas Comunidades, por cuanto el profundo contraste histórico de tradiciones políticas e institucionales entre el grupo de autonomías con más capital social y el grupo que manifiesta niveles más bajos habla por sí solo. La política y las instituciones han importado y siguen importando.

III. *Desarrollo y modernización socioeconómica de las Comunidades Autónomas*

En su primer trabajo sobre el rendimiento de los gobiernos regionales italianos, Robert Putnam sostiene que el efecto de la anterior variable, entonces conceptualizada como cultura política, sobre el rendimiento institucional depende del nivel de modernización socioeconómica, de tal modo que cuanto mayor sea el grado de modernización mayor es el impacto de la cultura política sobre el rendimiento institucional⁴³. En cam-

42. Las restricciones a las facultades legislativas del rey estaban simbolizadas en un famoso juramento que se dice hicieron las Cortes de Zaragoza al jurar fidelidad al rey en el siglo xvi: «Nos, que valemos tanto como vos y juntos podemos más que vos, os hacemos nuestro Rey y Señor, con tal que guardéis nuestros fueros y libertades; y si no, no.» De hecho, el rey estaba sometido a la ley, conforme a una declaración catalana ulterior de 1622: «Aquestes lleis que tenim a Catalunya són lleis pactadas entre el Rei i la terra... Per lo qual dites lleis comprenen de tal manera lo Princep, que no pot eximir-se d'elles, així com no pot dels contractes.» Citado en Kamen, Henry. 1984. *Una sociedad conflictiva: España, 1469-1714*. Madrid: Alianza: 37.

43. Putnam, R., R. Leonardi, R. Nannetti y F. Pavoncello. 1983. «Explaining institutional success: The case of Italian regional government», *American Political Science Review* 77.

bio, en 1993, Putnam arguye un efecto independiente de estas dos variables. Aún más, demuestra que los niveles de capital social en las regiones italianas a principios de siglo dan buena cuenta de los actuales niveles de desarrollo económico. La estrecha asociación existente entre el nivel de modernización socioeconómica y el nivel de capital social ha seguido siendo investigada por Putnam en el contexto norteamericano⁴⁴ y ha impulsado estudios sobre el capital social en otros países que sostienen el nivel de modernización como condición favorecedora del surgimiento de capital social⁴⁵.

Se debe señalar que, más allá de su vinculación con el nivel de capital social de una comunidad, cierto grado de modernización y desarrollo socioeconómico de la sociedad aparece como una condición necesaria para la estabilidad de regímenes democráticos y se ha demostrado su alto impacto en el rendimiento institucional. Incorporando esta variable a nuestro análisis hemos seleccionado un número de indicadores socioeconómicos que tratan de medir el grado de desarrollo y modernización socioeconómica de las CC AA⁴⁶. En la *tabla 7* se resumen los datos por CC AA que aparecen ordenadas de acuerdo con el índice de modernización socioeconómica de la primera columna.

De los resultados de la *tabla 7* se desprende que las Comunidades más prósperas y que cuentan con un mayor potencial económico son en general las mismas donde es mayor la proporción de población con estudios secundarios y superiores. La educación, estrechamente asociada al desarrollo socioeconómico, es considerada una de las influencias más poderosas sobre el comportamiento político. De nuevo encontramos una distribución autonómica en función del desarrollo socioeconómico que muestra significativas diferencias entre las Comunidades Autónomas; diferencias que, por otra parte, parecen corresponder a las relativas al nivel de capital social.

De acuerdo con las premisas teóricas del capital social, en las Comunidades más cívicas cabe esperar mayor grado de desarrollo socioeconómico que en las Comunidades con menos capital social. Las normas de reciprocidad generalizada y las redes de compromiso cívico favorecen la cooperación voluntaria en la medida en que reducen los incentivos para no cooperar, el oportunismo y la incertidumbre. Como consecuencia, en las Comunidades más cívicas se produce un equilibrio social basado en la cooperación voluntaria que, reduciendo los costes de transacción con respecto al equilibrio social de no cooperación, favorece la eficiencia y el rendimiento económico de la Comunidad

44. Putnam, Robert, «Bowling alone: Democracy in America at the end of the twentieth century». Harvard University (agosto 1994).

45. Hall, Peter, «Social capital in Britain», *British Journal of Political Science*, 29, 3 (julio 1999).

46. Se trata de los factores que en un análisis de componentes principales surgen como variables latentes importantes (*factor loading* superior a 0,7). Estas variables son: renta familiar disponible per cápita, tasa de actividad, tasa de paro (que afecta negativamente) y porcentaje de población con estudios secundarios y superiores.

TABLA 7.
NIVEL DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS CC AA

<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Índice de modernización (factor score)</i>	<i>Renta familiar disponible per cápitu 1991 (INE)</i>	<i>Tasa de actividad (EPA 1996)</i>	<i>Tasa de paro (EPA 1996)</i>	<i>Porcentaje con estudios secundarios y superiores 1991 (INE)</i>
España	—	100,0	49,61	22,21	41,06
Madrid	1,627	122,5	52,09	20,51	52,67
Baleares	1,303	114,6	53,46	13,45	42,82
Cataluña	1,138	120,2	52,71	18,94	43,69
Navarra	1,071	110,3	49,02	11,35	45,17
País Vasco	0,823	114,1	49,17	21,04	47,69
La Rioja	0,573	117,2	47,27	14,07	39,36
Aragón	0,319	102,1	48,13	15,13	40,85
Comunidad Valenciana	-0,029	95,0	51,68	21,77	38,77
Canarias	-0,209	83,5	50,78	22,05	41,81
Cantabria	-0,315	99,6	45,14	23,76	43,15
Asturias	-0,321	103,8	43,54	20,94	41,29
Castilla y León	-0,375	97,1	46,15	19,87	38,53
Galicia	-0,488	90,5	48,91	18,60	34,42
Murcia	-0,601	84,7	49,04	23,89	39,11
Castilla-La Mancha	-1,155	85,2	45,14	19,48	31,87
Andalucía	-1,413	80,6	48,25	32,45	36,15
Extremadura	-1,947	71,7	46,21	30,07	31,97

en su conjunto ⁴⁷. Al mismo tiempo, el desarrollo socioeconómico tiene un efecto positivo en la creación de capital social (el círculo virtuoso argüido por Putnam). Si bien la tesis que mantiene la causalidad del capital social sobre el desarrollo económico resulta muy controvertida ⁴⁸, sí que parece demostrado que a nivel individual el grado de educación aumenta la propensión de los individuos a implicarse en los asuntos colectivos ⁴⁹.

47. Esta tesis, presentada en los términos de Putnam, es opuesta a la de Mancur Olson en su obra *Auge y decadencia de las naciones*, y está basada en la aportación teórica de autores de tradiciones diversas, desde Max Weber a Douglass North.

48. Ronald Inglehart, por ejemplo, establece un tipo de relación recíproca entre el nivel de desarrollo económico y el grado de confianza social y no una relación causal por la que la confianza explicaría el nivel de prosperidad económica de un país. Inglehart, R., 1988. «The Renaissance of political culture», *American Political Science Review* 82: 4.

49. Putnam, Robert. 1995. «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America», *Political Science and Politics* 28 (4): 664-683. Y Hall, Peter. 1999. *Op. cit.*

Por tanto en las Comunidades Autónomas con mayor desarrollo socioeconómico, y, por consiguiente, mayor nivel educativo de sus ciudadanos, tendríamos que encontrar mayores índices de capital social que en las Comunidades económicamente menos desarrolladas. Y, en efecto, obtenemos una correlación positiva entre el índice de capital social y el índice de modernización socioeconómica.

Según que consideremos un índice de capital social compuesto por las tres dimensiones analizadas anteriormente⁵⁰, o bien que sólo incluya las dos dimensiones más importantes (en términos del peso de cada factor) —y, por consiguiente, dejemos fuera el factor relativo a las características del tejido asociativo—, la asociación entre capital social y modernización socioeconómica manifiesta una mayor fuerza en términos del coeficiente de correlación. En concreto, la asociación entre el índice de capital social compuesto únicamente por las dos dimensiones individuales y el indicador de modernización socioeconómica muestra una correlación positiva fuerte (r de Pearson, 0,739), estadísticamente significativa (al nivel bilateral p , 0,001). Cuando consideramos el índice de capital social compuesto por tres dimensiones la fuerza de la asociación continúa siendo importante (r de Pearson, 0,610) y significativa (p , 0,009). Este resultado demuestra que las Comunidades con mayores índices de capital social, que analizamos en el apartado anterior, son las autonomías con mayor desarrollo socioeconómico. Indirectamente, evitando incurrir en un razonamiento circular, este resultado corrobora que nuestras medidas del desarrollo económico y especialmente del capital social son correctas⁵¹, aunque sólo nos basemos en la más evidente y menos controvertida tesis del efecto de la educación sobre la predisposición individual a participar en los asuntos públicos.

IV. *La gobernabilidad política de las Comunidades Autónomas*

1. El papel de la política. Factores endógenos en la explicación del rendimiento

Sin duda, el aspecto más debatido de la investigación de Putnam ha sido el escaso peso concedido a la política en su modelo de rendimiento institucional. En su proyecto original, presentado en la APSR en 1983⁵², explícitamente perseguía el objetivo de ana-

50. Cabe subrayar que estas dimensiones del capital social surgen de una análisis de componentes principales donde aparecen como variables latentes. Los *factor loading* que expresan la relevancia de cada una de estas dimensiones han sido presentados más arriba.

51. Un estudio previo sobre el capital social de las Comunidades Autónomas, basado en indicadores diferentes a los aquí manejados del capital social, no obtenía asociación entre los niveles de capital social y el grado de desarrollo económico de las Comunidades Autónomas. Véase Rico, Ana, Marta Fraile y Pablo González, 1998, «Regional Decentralisation of Health Policy in Spain: Social Capital does not tell the Whole Story», *West European Politics* 21 (4).

52. Véase *supra* nota 43.

lizar la interacción entre los factores exógenos (contexto social) y los factores endógenos (el sistema político) en la explicación del rendimiento del gobierno regional, puesto que sostenía la complementariedad de las teorías ecológicas y las teorías endógenas sobre el rendimiento político. En 1993, sin embargo, todo el peso del análisis y de las conclusiones recae sobre el papel determinante del contexto social. Su intento de explicar el nivel de rendimiento por el efecto de variables políticas, como el grado de conflicto político-social en las regiones italianas (polarización ideológica, fragmentación política) o la presencia en el gobierno regional de un determinado partido político (el PCI), resultó frustrado al no obtener (ofrecer) convincente evidencia empírica⁵³. Para algunos autores, el escaso papel concedido a la política en el modelo de Putnam es debido tanto a su particular perspectiva, muy centrada en la sociedad, como a que las regiones italianas constituyen una especie más bien inusual de gobierno dado sus limitados poderes en *policy making* (frente a *policy implementation*)⁵⁴. En este sentido, hemos ya mencionado el peso que las Comunidades Autónomas españolas en su conjunto, y aún más las Comunidades que disfrutaban del mayor grado de autonomía política, tienen en contraste con las regiones italianas en cuanto a la mayor capacidad y protagonismo políticos de las primeras en relación a las segundas.

Cabe apuntar, no obstante, que entre las conclusiones de Putnam también hallamos elementos que permiten sostener el papel que las instituciones desempeñan en el funcionamiento de la política: «cambiar las instituciones formales puede cambiar la práctica política»⁵⁵. Sin embargo, éste no deja de ser un papel en exceso insuficiente para el que, algunos autores arguyen, corresponde a la política y a las instituciones políticas, no sólo en el rendimiento político sino también en la propia creación de capital social. En efecto, Margaret Levi observa que Putnam concede poca importancia al papel del gobierno en establecer capital social^{56 57}, mientras que las investigaciones de los institucionalistas económicos subrayan la importancia del Estado en establecer y hacer cumplir los derechos de propiedad que hace posible la confianza⁵⁸. Por otra parte, estas

53. Putnam, Robert, *et al.*, 1993. *Op. cit.*: 116-120.

54. Boix, C., y D. Posner. 1996. *Op. cit.*

55. Putnam, Robert, *et al.*, 1993. *Op. cit.*: 184.

56. Levi, Margaret. «Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work», *Politics and Society* 24, 1 (marzo 1996).

57. Fukuyama extrema aún más esta posición de Putnam sosteniendo una influencia trivial o negativa del gobierno en el capital social. Fukuyama, F., 1995. *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. London: Penguin.

58. North, Douglass. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, UK; Ostrom, Elinor. 1993. *Constituting social capital and collective action*, Paper para el Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

mismas instituciones económicas y políticas están en la base de la resolución de conflictos políticos y sociales que dentro de una determinada estructura social han condicionado el desarrollo de una comunidad cívica⁵⁹. Esta perspectiva teórica es la que guía nuestro intento de comprender los niveles actuales de capital social de las Comunidades Autónomas, como ya hemos puesto de manifiesto en nuestro intento de ofrecer una explicación histórica a las diferencias autonómicas de capital social.

2. La gobernabilidad política de las Comunidades Autónomas

En nuestro análisis vamos a considerar el efecto del sistema político sobre la satisfacción con el rendimiento institucional. Para ello hemos seleccionado una variable que denominamos *gobernabilidad política*, estrechamente asociada con lo que los teóricos institucionalistas señalan como condición necesaria del rendimiento político, la estabilidad política institucional de los gobiernos autonómicos. El número de actores políticos (partidos), el grado de consolidación de estos actores en cuanto a unidad y disciplina de acción, la relevancia e independencia del rol presidencial, el tipo de gobierno, las actividades de control político y la profesionalización de la clase política, son las principales variables que conforman el indicador de gobernabilidad política de las Comunidades Autónomas.

A partir de las numerosas variables endógenas que influyen en el rendimiento institucional (la fragmentación política, la polarización ideológica, el grado de autonomía política, el nivel de los recursos, etc.) tratamos de medir la gobernabilidad político-institucional de las Comunidades Autónomas. Entendemos por gobernabilidad política las condiciones institucionales y de competencia política que favorecen los procesos de *policy making*. Partimos principalmente del supuesto que la gobernabilidad política así entendida, más allá de sus efectos sobre el rendimiento de las instituciones, tiene una traducción directa en la satisfacción ciudadana con el funcionamiento del sistema político autonómico.

Las variables que integran nuestra medida de la gobernabilidad política de las instituciones autonómicas han sido recogidas para el período 1989-1998. Al comenzar en un momento intermedio del desarrollo autonómico institucional, como es el año 1989, se soslaya la etapa inicial de formación y consolidación del funcionamiento regular de las instituciones políticas. Las variables hacen referencia a cuatro aspectos principales de la gobernabilidad política.

59. Tarrow, Sidney. «Making social science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*», *American Political Science Review* 90, 2 (junio 1996); Sabetti, Filippo. 1998. *The Search for Good Government: Understanding Italian Democracy*. Department of Political Science, McGill University.

(1) Se contempla el grado de *pluralidad de la representación de intereses*, partiendo del supuesto de que a mayor pluralidad es también mayor la dificultad de alcanzar acuerdos sobre políticas que no sea el mantenimiento del *statu quo*. Además, el nivel de consolidación o estabilidad de los mismos grupos de representación política, grupos parlamentarios, puede asimismo hacer más difícil la probabilidad de alcanzar un área de intereses compartidos si no existe cohesión entre los propios integrantes de cada grupo. Por tanto, hemos medido el promedio de grupos parlamentarios y el promedio de cambios ocurridos dentro de estos grupos durante el período de referencia 1989-1998.

(2) Un segundo aspecto hace referencia a la *estabilidad de la figura presidencial*. La estabilidad del presidente del gobierno, que como ya señalamos es una institución muy destacada en el sistema político autonómico, está vinculada al logro de una fuerte posición de poder en el seno del propio ejecutivo y respecto a la asamblea, lo que le permite dominar efectivamente el establecimiento de la agenda política de su gobierno y reducir en gran medida los costes de la negociación política. Hemos incorporado la estabilidad de la figura presidencial mediante el número de presidentes autonómicos y los cambios de presidencia ocurridos, bien por dimisión, bien por cese no provocado por convocatoria electoral.

(3) En tercer lugar, otro aspecto de la gobernabilidad política autonómica lo representa el *tipo de gobierno*, según sea homogéneo —mayoritario/minoritario— o de coalición —mayoritario/minoritario—. La tesis básica es que el gobierno homogéneo mayoritario es el que más favorece la estabilidad política y el *policy making*, seguido por el gobierno de coalición mayoritario, el homogéneo minoritario y, por último, el de coalición minoritario. Hemos contado cada uno de estos tipos de gobierno que se han formado en las Comunidades Autónomas desde 1989 hasta 1998 y le hemos dado un peso en proporción a su influencia sobre la estabilidad política.

(4) Por último, hemos considerado el aspecto del *control político parlamentario* y las *crisis de gobierno*, que, en buena medida, surgen como consecuencia de los procedimientos emprendidos de control del gobierno por el parlamento. El control del gobierno es evaluado en función del número de mociones de censuras aprobadas, el número de mociones de censura rechazadas o decaídas y el número de cuestiones de confianza presentadas por los presidentes autonómicos. Las crisis de gobierno contempla la renovación de la composición del gobierno provocada por cambio del partido o de alguno de los partidos que formaban gobierno. Los resultados de estas variables aparecen en la *tabla 8*.

Para hallar un índice general de la gobernabilidad política de las CC AA hemos realizado un análisis de componentes principales del que hemos seleccionado las variables latentes que en el primer componente tenían un peso superior a 0,60. Así hemos obtenido

60. Los resultados corresponden a datos extraídos de los Informes sobre las Comunidades Autónomas, dirigidos por Eliseo Aja y publicados por el Instituto de Derecho Público de Barcelona, 1989 hasta 1998.

TABLA 8.

LA GOBERNABILIDAD POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1989-1998 ⁶⁰(El índice de gobernabilidad —factor *score*— puntúa de manera que a menor valor corresponde mayor gobernabilidad política de las instituciones autonómicas)

CC.AA	Índice de gobernabilidad política (factor <i>score</i>)	Promedio grupos parlamentarios	Promedio cambios grupos	Presidentes	Dimisiones ceses de Presidentes	Tipo de gobierno *	Crisis de gobierno	Control gobierno
C.-Mancha.....	-1,269	3,1	0,4	1	0	10	0	0
Cataluña	-0,998	6,0	0,9	1	0	16	0	0
Galicia	-0,850	3,6	0,4	2	0	14	0	0
Extremadura .	-0,732	3,5	0,7	1	0	20	0	1
Madrid.....	-0,676	3,6	0,5	2	0	14	0	2
Valencia	-0,670	5,0	0,7	2	0	18	0	0
C. y León.....	-0,656	4,0	0,7	3	1	13	0	0
Andalucía.....	-0,628	4,3	0,5	2	0	17	0	1
Murcia	-0,245	3,3	0,3	3	1	10	1	2
Baleares.....	-0,206	4,9	0,4	3	2	23	0	0
Rioja	0,069	3,8	0,6	3	0	17	1	2
Asturias	0,619	4,0	0,3	4	1	22	1	3
País Vasco.....	0,784	7,0	0,6	2	0	28	2	3
Navarra.....	0,851	5,9	0,4	4	1	31	1	1
Aragón.....	0,973	5,2	0,3	4	1	26	1	5
Canarias	1,110	5,6	0,7	3	0	28	2	4
Cantabria.....	2,527	4,3	0,6	3	1	30	3	15

* Los pesos aplicados a los tipos de gobierno han sido: homogéneo mayoritario (1), coalición mayoritaria (2), homogéneo minoritario (3) y coalición minoritaria (4).

un *factor* integrado por la estabilidad del presidente (*factor loading*, 0,651), el tipo de gobierno (0,838), la crisis de gobierno (0,927) y el control parlamentario del gobierno (0,850). Las puntuaciones factoriales son presentadas en la primera columna de la *tabla 8*. De este índice de gobernabilidad política de las CC.AA se desprende que las Comunidades Autónomas que presentan mayor estabilidad política institucional son las dos únicas donde ha gobernado el mismo partido político desde las primeras elecciones autonómicas, Castilla-La Mancha (PSOE) y Cataluña (CiU), con el mismo presidente (José Bono y Jordi Pujol, respectivamente) y formando un gobierno homogéneo mayoritario en todas las legislaturas (Castilla-La Mancha) o en casi todas (en Cataluña excepto la primera, en coalición con ERC, y la última, en minoría). La tercera posición de Galicia se beneficia de alguna manera del período estudiado, gracias a la estabilidad política que caracteriza a la etapa de Manuel Fraga al frente del gobierno gallego frente a la inestabilidad que mostró la política gallega justo en la legislatura anterior. Por su parte,

el caso extremeño también es relevante por la estabilidad de su presidente Rodríguez Ibarra desde las primeras elecciones autonómicas aunque no siempre disfrutando de un gobierno socialista mayoritario.

Entre las autonomías con menor grado de gobernabilidad política, el caso de Cantabria es sobresaliente debido principalmente a la falta de cohesión dentro de los propios grupos parlamentarios y partidos políticos, que ha dado lugar a situaciones verdaderamente rocambolescas de divisiones, «transfuguismo», apoyos políticos «contra natura», etc., de lo cual la existencia de tres crisis de gobierno en diez años no da suficiente cuenta. Por su parte Canarias presenta el problema de una representación política muy fragmentada que provoca la constante formación de gobiernos de coalición que no siempre han podido sumar mayoría. Situación similar a la canaria, aunque menos extrema, ha caracterizado a la política en la Comunidad de Aragón.

V. *Explicando la satisfacción con el rendimiento autonómico*

Hemos analizado las variables independientes de nuestro modelo explicativo de la satisfacción ciudadana con el rendimiento autonómico, que contempla tanto el contexto social de las instituciones, el capital social y el desarrollo socioeconómico de las Comunidades Autónomas, como el funcionamiento interno del sistema político a través del grado de gobernabilidad política de las instituciones autonómicas. El siguiente paso consiste en estimar correlaciones bivariadas entre la variable dependiente (grado de satisfacción con el rendimiento autonómico) y cada una de las variables independientes.

1. El efecto de los factores endógenos

Para comenzar con la variable de la gobernabilidad política que, como hemos apuntado, consideramos aquella más estrechamente vinculada a la satisfacción con el rendimiento por cuanto implica de principal imagen o proyección pública del funcionamiento autonómico, obtenemos que está correlacionada con nuestro índice compuesto de satisfacción con el rendimiento autonómico durante los años noventa (ver *tabla 9*).

Esta correlación es negativa porque recordemos que nuestra medida de la gobernabilidad política está basada en una valoración de signo contrario (cuanto más alto el valor menor la gobernabilidad). La fuerza de la asociación estadística entre el índice de gobernabilidad y el índice compuesto de satisfacción es sólo moderada⁶¹. Pero si

61. Alrededor del 35 por 100 de la varianza en el índice compuesto de la satisfacción puede ser atribuido a la gobernabilidad política con una probabilidad estadísticamente significativa ($p, 0,011$).

TABLA 9.
LA GOBERNABILIDAD POLÍTICA EN LA SATISFACCIÓN CON EL RENDIMIENTO
AUTONÓMICO (*r* de Pearson, *p* para prueba bilateral)

<i>Índice compuesto de satisfacción</i>		<i>Satisfacción con rendimiento del Gobierno autonómico</i>	
<i>r</i>	-0,59	<i>r</i>	-0,615
<i>p</i>	0,011	<i>p</i>	0,009

correlacionamos la variable de la gobernabilidad política con el principal componente de nuestra medida de la satisfacción, la satisfacción con el rendimiento del gobierno autónomo (factor *loading*, 0,947), obtenemos que la correlación es ligeramente más importante y estadísticamente significativa. Este resultado respalda nuestra hipótesis relativa al efecto que tiene la gobernabilidad política de las instituciones autonómicas sobre la percepción ciudadana del rendimiento del gobierno regional, en el sentido de que a mayor gobernabilidad política mayor grado de satisfacción. A falta de datos objetivos sobre el rendimiento institucional de las Comunidades Autónomas queda planteada la hipótesis para una futura investigación de que ese supuesto efecto está mediatizado por el mayor rendimiento efectivo de las instituciones autonómicas.

2. El efecto de los factores exógenos

Respecto al contexto social de los sistemas políticos autonómicos, obtenemos que no existe correlación entre el grado de modernización socioeconómica y el índice compuesto de satisfacción (*r*, 0,162; *p*, 0,535). Por otra parte, sólo obtenemos una asociación moderada entre el índice de capital social de las Comunidades Autónomas y el mismo índice compuesto de satisfacción (*r*, 0,512; *p*, 0,036).

No obstante, puesto que el índice compuesto de la satisfacción con el rendimiento que hemos elaborado está integrado, como ya apuntamos, por dos dimensiones —una relativa al rendimiento de las instituciones políticas (gobierno, presidente y parlamento) y otra relativa al funcionamiento de cada sistema político en su conjunto—, tratamos de conocer la probable asociación entre las variables del contexto social y el grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma, del sistema político autonómico (ver *supra* tabla 10). Mientras que el grado de modernización socioeconómica no aparece asociado con el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma (*r*, 0,116), el capital social sí manifiesta una asociación positiva, moderadamente fuerte y estadísticamente significativa, con el grado de satisfacción con el funcionamiento autonómico (*r*, 0,661).

TABLA 10.
CAPITAL SOCIAL Y MODERNIZACIÓN SOCIOECONÓMICA
EN LA SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
(*r* de Pearson, *p* para prueba bilateral)

<i>Capital social</i>	<i>Modernización socioeconómica</i>
<i>r</i> 0,661	<i>r</i> 0,116
<i>p</i> 0,004	<i>p</i> 0,657

El análisis parcial de correlación muestra que la correlación entre capital social y satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma es mayor cuando controlamos por el nivel de desarrollo socioeconómico. Podemos calificar de alta la fuerza de la correlación (*r*, 0,749) que es estadísticamente significativa (*p*, 0,001)⁶². Por tanto, de acuerdo con nuestra hipótesis de partida, a igual grado de modernización socioeconómica, el diferente nivel de capital social de las Comunidades Autónomas explicaría más de la mitad de las diferencias autonómicas de satisfacción con el funcionamiento del sistema político autonómico.

La principal conclusión que podemos extraer de estos resultados es que tanto el contexto social como el propio funcionamiento del sistema político afectan al grado de satisfacción ciudadana con el rendimiento autonómico. Mientras que la gobernabilidad política de las instituciones influye principalmente en la percepción y evaluación ciudadana del rendimiento de los gobiernos autonómicos, el nivel de capital social de las comunidades tiene más relación con la satisfacción respecto al funcionamiento de la Comunidad Autónoma. Esto puede interpretarse como una evidencia de que el capital social de una comunidad afecta principalmente al funcionamiento del sistema político en sentido amplio, por el modo en que los ciudadanos afrontan y resuelven los dilemas que aparecen en la acción colectiva emprendida cotidianamente y por las oportunidades y los medios que el sistema les brinda para hacerlo. Esto se reflejaría en la satisfacción individual con el funcionamiento de la comunidad política en la que los ciudadanos se sienten partícipes. De este modo el capital social también contribuye al apoyo social difuso que los ciudadanos prestan a su sistema político autonómico, al ámbito de legitimación de las Comunidades Autónomas que reside en las creencias compartidas que justifican las reglas políticas del autogobierno. En definitiva, el capital social contribuye

62. Casi un 60 por 100 de la varianza en el grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma es atribuible a la varianza en el capital social cuando mantenemos constante el nivel de modernización socioeconómica de las Comunidades Autónomas (*p* para prueba bilateral).

a la legitimidad de la que en buena medida depende la viabilidad y la estabilidad política futura de los sistemas políticos autonómicos.

Consideraciones finales

En este estudio nos hemos propuesto determinar el impacto del capital social de las Comunidades Autónomas sobre el funcionamiento del sistema político autonómico. Para ello planteamos un modelo explicativo de la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones y del sistema político autonómicos que contempla factores endógenos, como la gobernabilidad política de las instituciones autonómicas, y factores exógenos, entre los que se encuentran el capital social y el desarrollo económico de las CC AA. Hemos mostrado empíricamente la asociación que existe entre el nivel de capital social de una comunidad y el grado de desarrollo socioeconómico de la misma. Asimismo hemos comprobado que el capital social sí cuenta en la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de su Comunidad Autónoma, de lo cual se desprenden determinadas consecuencias sobre la legitimidad de las Comunidades Autónomas y por ende sobre su consolidación y viabilidad políticas futuras. Asimismo, hemos podido corroborar empíricamente, y *grosso modo* históricamente, el papel fundamental que desempeña la *política* en las explicaciones sobre el rendimiento político y sobre la satisfacción ciudadana con el rendimiento de las instituciones.

Los resultados obtenidos sugieren nuevas hipótesis que, de manera más o menos explícita, se han ido planteando a lo largo del artículo, y que invitan al desarrollo de investigaciones futuras que contribuyan a determinar el contenido exacto y la operativización empírica del concepto de capital social y de qué modo éste interactúa con otras variables y qué factores lo determinan.

Conviene hacer una observación final respecto a la variable socioeconómica que contrariamente no aparece relacionada con el nivel de satisfacción con el rendimiento autonómico. Existe abundante evidencia empírica sobre el impacto de la situación económica en el grado de satisfacción ciudadana con el rendimiento de los gobiernos, de manera que los resultados aquí obtenidos nos conducen a promover dos hipótesis. La primera, que nuestros resultados pueden estar condicionados por la presencia de dos casos *outlier* en la correlación entre la variable socioeconómica y la satisfacción con el rendimiento autonómico. Efectivamente, en un diagrama de dispersión, Extremadura y Castilla-La Mancha aparecen como casos aislados muy alejados del resto de las autonomías que se concentran en torno a la recta de regresión. Sin estos dos casos podríamos obtener una asociación positiva pero no debemos prescindir de ellos dado que sólo trabajamos con diecisiete casos. Esto puede significar que otras variables importantes han quedado fuera de nuestro modelo. En segundo lugar, nuestra medida del grado de modernización socioeconómica es «fija», de orden más estructural que coyuntural, no contempla la

onda corta de expansión o regresión económica que más directamente influye en los niveles de satisfacción ciudadana con el rendimiento de los gobiernos. El desarrollo y verificación de estas hipótesis quedan propuestos para investigaciones futuras.

APÉNDICE METODOLÓGICO

I. Cuestiones que integran las medidas de la satisfacción con el rendimiento autonómico

A. Satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma: «*En qué medida: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. Satisfecho con el funcionamiento de su Comunidad Autónoma?*»

B. Satisfacción con el rendimiento de las instituciones políticas autonómicas

- i) «*En términos generales, ¿cómo calificaría Ud. la gestión que ha realizado el Gobierno de su Comunidad Autónoma durante los últimos tres años?: muy buena, buena, regular, mala, muy mala.*»
- ii) «*Ahora me gustaría que Ud. me dijera si, a su juicio, el actual Gobierno de su Comunidad Autónoma ha demostrado EFICACIA: sí/no.*»
- iii) «*Y en conjunto ¿Ud. aprueba o desaprueba la labor del actual Gobierno de su Comunidad Autónoma?: Aprueba/Ni aprueba ni desaprueba/Desaprueba.*»
- iv) «*Quisiera que me dijera cómo calificaría Ud. la labor que desempeña cada una de las siguientes instituciones: su Ayuntamiento, su Parlamento autonómico, el Parlamento de la nación, su Gobierno autonómico, el Gobierno central: muy buena, buena, regular, mala, muy mala.*»
- v) «*En conjunto, ¿cómo calificaría Ud. la gestión realizada por el Presidente de su Comunidad Autónoma durante los últimos dos o tres años?: muy buena, buena, regular, mala, muy mala.*»
- vi) «*Y en general, ¿Ud. aprueba o desaprueba la actuación del Presidente de su Comunidad Autónoma?: aprueba/ni aprueba ni desaprueba/desaprueba.*»

II. Componentes de la satisfacción con el rendimiento autonómico

	Único componente principal
Satisfacción con Gobierno autonómico.....	0,947
Satisfacción con Parlamento autonómico	0,917
Satisfacción con Presidente autonómico	0,894
Satisfacción con funcionamiento Comunidad Autónoma	0,824

FABIOLA MOTA

E-mail: Fmota@um.es

Es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Realiza su tesis doctoral sobre «Construcción institucional y capital social de las Comunidades Autónomas»; colaboradora en los Informes de la Fundación Encuentro de 1996 y 1998, *España. Análisis de la realidad social*, Madrid, 1997 y 1999; autora de «Cultura política y opinión pública de las Comunidades Autónomas, 1984-1996», *Working Paper* del ICPS, núm. 153, Barcelona, 1998. Actualmente es profesora de Ciencia Política en la Universidad de Murcia.

JOAN SUBIRATS

E-mail: Joan.Subirats@uab.es

Es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona; coeditor de *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona, 1998, y *Política ambiental en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; editor de *¿Existe sociedad civil en España? Valores públicos y responsabilidades colectivas*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999; es Investigador principal del proyecto de la CICYT SEC 98-0512, «El Estado de las Autonomías. Balance del rendimiento de las instituciones autonómicas. España, 1980-2000».