

4

INFORME  
ESPAÑA  
1 9 9 6.

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



© **CECS**

**Edita: Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69  
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-04-5  
ISSN: 1137-6278  
Depósito Legal: M-13683-1997

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

---

Capítulo VIII	
CRECE LA CONCIENCIA AUTONÓMICA DE LOS ESPAÑOLES	491
I. Tesis Interpretativas	493
1.- Crece la aceptación del pluralismo nacional español	493
2.- Del conflicto radial al conflicto interterritorial	494
II. Red de los Fenómenos	496
1.- Legitimidad y eficacia del sistema autonómico	496
2.- Desequilibrio regional e integración territorial	501
3.- Valoración de instituciones y evaluación del rendimiento autonómico	506
3.1.- Opiniones y valoración del Ejecutivo Autonómico	506
3.2.- Valoración comparada de las instituciones	511
3.3.- Evaluación de los problemas de las Comunidades Autónomas	514
3.4.- La satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma	517
4.- Orientaciones y actitudes hacia la Autonomía: la centralidad de las instituciones autonómicas	518
5.- Identidad nacional y aspiraciones autonomistas: las raíces sociales de las Comunidades Autónomas	522

## Capítulo VIII

---

# CRECE LA CONCIENCIA AUTONÓMICA DE LOS ESPAÑOLES

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Crece la aceptación del pluralismo nacional español

Desde hace tiempo, los analistas de las instituciones políticas saben que la legitimidad de las mismas no depende sólo de su eficacia objetiva, de su capacidad más o menos demostrada de resolver o atenuar los problemas de la gente, sino también de lo que esa misma gente cree y opina sobre esa eficacia. En estos 15 años, las Comunidades Autónomas se han esforzado por responder a las esperanzas y expectativas que originaron su puesta en marcha. Esperanzas y expectativas que estaban repartidas de manera muy desigual por el territorio español, ya que era también muy diferente el grado de importancia y urgencia que la población de los distintos territorios concedía al problema autonómico en plena transición democrática. Hace 20 años, casi la mitad de los españoles prefería un Estado centralista a uno autonómico. Hoy, los partidarios de una solución centralista han descendido a un 13%, mientras que un 70% es partidario de mantener o ampliar el grado de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas. El porcentaje de respaldo a la organización autonómica del Estado se acerca al respaldo y legitimidad actual de que goza nuestro sistema democrático (78%)<sup>1</sup>. La percepción de que, globalmente, el establecimiento de las Comunidades Autónomas ha valido la pena alcanza el 95% en las más de 100 entrevistas realizadas a personas representativas de las élites políticas, económicas y sociales de las ocho Comunidades Autónomas consideradas especialmente en nuestro estudio<sup>2</sup>.

La sensación general es que la conversión de España en un Estado de las Autonomías ha sido positiva, lo cual no era en absoluto evidente, dada nuestra bien ganada tradición centralista y autoritaria. Y esa sensación persiste de manera claramente mayoritaria 15 años después de su puesta en marcha. Sin embargo, los españoles son mucho más críticos con el funcionamiento real de las Comunidades Autónomas; no acaban de ver que el aumento del gasto público, provocado en su opinión por la existencia de

---

<sup>1</sup> Los datos aquí manejados forman parte del estudio de la Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Euramérica, Madrid, 1981; y CIS, Estudio 2.211, marzo de 1996.

<sup>2</sup> Nos referimos a las 107 entrevistas en profundidad realizadas por el Equipo de Rendimiento Autonómico en estos dos últimos años en las ocho Comunidades Autónomas consideradas, entrevistas a las que se referirá el texto más adelante.

las Comunidades Autónomas, haya venido acompañado de una mejora correlativa de los servicios públicos y mayoritariamente dudan de que las Autonomías administren bien el dinero público de que disponen<sup>3</sup>.

Las afirmaciones anteriores reflejan sólo sumatorios de opiniones sobre cada una de las Autonomías. Si las examinamos una por una, tienen muchos menos puntos de coincidencia. Hemos de recordar que la autonomía que alcanzan las distintas Comunidades Autónomas se superpone a realidades bien distintas en origen. La implantación del Estado de las Autonomías en España no hizo de golpe a las Comunidades Autónomas iguales entre sí. Y esto poco tiene que ver con el desnivel competencial, al que tanta importancia se dio en su momento. Las desigualdades, por ejemplo, entre Comunidades Autónomas como Cataluña o Navarra, por una parte, y Andalucía o Galicia, por otra, eran y son muy significativas, por mucho que las cuatro Comunidades Autónomas hayan disfrutado estos años del máximo nivel competencial. Lo mismo se puede afirmar de las Islas Baleares o La Rioja en relación a las Islas Canarias o Extremadura. Quince años después de la implantación de la autonomía regional en España, el sentimiento de desigualdad no solamente persiste, sino que ha aumentado<sup>4</sup>. Lo expresa la sensación de que algunas Comunidades Autónomas, y en especial Cataluña, han sido y son particularmente favorecidas por el Gobierno del Estado<sup>5</sup> o han avanzado mucho más en el nivel de autonomía conseguido<sup>6</sup>.

## 2. Del conflicto radial al conflicto interterritorial

Es importante destacar desde el principio un aspecto que luego recogeremos en nuestro balance final. De las consideraciones críticas dirigidas al Gobierno Central se ha ido pasando a un mayor resentimiento hacia las

---

<sup>3</sup> CIS, Estudio 2.211.

<sup>4</sup> Si bien es cierto que persiste el desequilibrio económico entre las Comunidades Autónomas en lo referente a capacidad de producción de riqueza, también lo es que en estos 15 años ha disminuido la distancia entre Comunidades en cuanto a capacidad de consumo final de las familias. (Véase Fuentes Quintana, E., *Hacia una vertebración definitiva del Estado*, Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1994, p. 61-100).

<sup>5</sup> CIS, Estudio 2.211. Cataluña es la Comunidad Autónoma que se percibe como más favorecida (un 80,6% de acuerdo), seguida muy de lejos por Andalucía y País Vasco: 38,3% y 34,8% de acuerdo respectivamente.

<sup>6</sup> Nos referimos aquí a los datos de una encuesta en profundidad realizada por el Equipo de Análisis Político de la Universidad Autónoma de Barcelona en 1990 a 28 personalidades políticas, sociales y económicas de toda España sobre sus percepciones sobre el proceso autonómico. En ella se les preguntaba qué Comunidad entendían había avanzado más en su autonomía. Cataluña ocupaba un primer lugar muy destacado, ya que el 90% de los entrevistados le daba una puntuación de 4 o 5 (en una escala de 1 a 5, de menos avanzada o más avanzada), seguida de lejos por el País Vasco (68%), Navarra (49%) y Galicia (45%).

Comunidades Autónomas consideradas más privilegiadas, económica o políticamente. El conflicto radial ha ido dejando paso a un conflicto más interterritorial, más horizontal. No es ajeno a ello la creciente identificación de los ciudadanos con su propia Comunidad Autónoma. Más de la mitad de los ciudadanos del país se sienten al menos tan de su Comunidad Autónoma como españoles. Esa dualidad de identidades era mucho menos relevante pocos años atrás.

El balance final de los españoles sobre si las Autonomías han contribuido a la mejor convivencia entre las distintas nacionalidades y regiones del Estado o si, por el contrario, han contribuido al desarrollo de los separatismos, nos muestra que la división sobre el tema es profunda<sup>7</sup> y que crece probablemente la aceptación del pluralismo nacional español, pero precisamente por ello se observa con más preocupación la mayor tensión diferenciadora.

En nuestra investigación nos hemos preocupado por cruzar los datos de las encuestas realizadas en España sobre el tema a las que hemos tenido acceso con una fuente distinta de información en este apartado de percepciones. Hemos realizado en el último año y medio más de 100 entrevistas en profundidad con un conjunto de personas del mundo parlamentario, sindical, empresarial, de medios de comunicación, alcaldes y otros observadores privilegiados e informados de las Comunidades Autónomas consideradas en este Informe. En el proceso de selección se ha tenido una especial sensibilidad en recoger opiniones de todo el arco político-ideológico. Hace cinco años ya hicimos lo mismo –ver nota 6– con una muestra menor, de sólo 28 personalidades de esos sectores en toda España. Las opiniones obtenidas en ambos casos coinciden en líneas generales con las recogidas más arriba del banco de datos del CIS, pero refuerzan o atemperan algunas de las visiones. Las iremos utilizando cuando su contraste con los datos del CIS resulte interesante o ilustrativo.

Los más de 100 encuestados se manifiestan de forma mucho más rotunda sobre el grado de utilidad de las Comunidades Autónomas en estos años (93% mucha o bastante). Es casi unánime, como queda dicho, la afirmación de que el establecimiento de las Autonomías en España ha valido la pena y es también menor el sentimiento crítico acerca de la eficacia o eficiencia del funcionamiento de las Comunidades Autónomas en estos años, aunque persiste el equilibrio entre quienes califican la labor autonómica de buena y los que la califican sólo de regular.

---

<sup>7</sup> Los datos del Estudio 2.211 del CIS sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías nos dicen que el 45% de los españoles cree que las Autonomías han contribuido a una mejor convivencia interterritorial, frente a un 33% que no estaría de acuerdo con ello; por otro lado, un 40% considera que la implantación del Estado de las Autonomías ha contribuido al desarrollo de los separatismos y el 38% no lo cree así.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

«El sistema autonómico, como todos los sistemas políticos que intenten subsistir, ha de legitimarse en sus rendimientos sociales efectivos: mejor nivel de gestión de los servicios, mayor atención a las necesidades concretas reales, mayor integración de las poblaciones responsabilizadas en su autogobierno. La autonomía se ordena, justamente, a esos fines. [...] Son, por supuesto, previsibles aún, y seguramente por un tiempo no corto, [...] diferencias de ritmo y de rendimiento entre las diversas Comunidades Autónomas, por la diferencia misma de sus estructuras sociales respectivas, de sus hábitos políticos, de sus tradiciones, de su misma textura etnológica profunda»<sup>8</sup>.

En 1984, García de Enterría manifestaba estas opiniones en su análisis sobre el futuro afianzamiento del Estado de las Autonomías en España, y con ellas desgranaba el núcleo del complejo proceso de interacción entre las instituciones políticas y el contexto social en el que se desenvuelven, proceso en el que podía residir la clave del éxito de las nuevas instituciones representativas. Hoy, después de 15 años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas, podemos afirmar que, al igual que el sistema político democrático, el sistema político autonómico ha logrado consolidarse. Sin embargo, es poco aún lo que conocemos sobre las características del proceso en los términos arriba señalados: ¿en qué medida la relativa eficacia de las instituciones autonómicas ha contribuido a la legitimidad de las Comunidades Autónomas y ha inducido cambios en las actitudes y orientaciones políticas?, ¿cómo el desigual desarrollo y rendimiento institucional puede venir determinado por las particulares características de la estructura social, la cultura política y las tradiciones históricas de cada Comunidad Autónoma? Ofrecer respuestas a tamañas cuestiones queda obviamente fuera del alcance de este capítulo, donde sólo se prestará atención a las características del proceso de desarrollo autonómico identificables en las percepciones y orientaciones de la ciudadanía. No obstante, éstas ofrecen pistas suficientes para presentar algunas tendencias generales.

### 1. Legitimidad y eficacia del sistema autonómico

La teoría política de la democracia considera la legitimidad y la eficacia como los pilares básicos sobre los que se asienta la estabilidad de un siste-

---

<sup>8</sup> García de Enterría, E., «El futuro de las autonomías territoriales», en *España: un presente para el futuro*. Vol. II, *Las Instituciones*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, p. 117.

ma político representativo. Mientras la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad tiene un carácter más evaluativo. La eficacia hace referencia a la actuación efectiva, al grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno, consideradas así por la mayoría de la población. La legitimidad, por su parte, implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad, y esta capacidad depende del modo en que la sociedad ha resuelto sus conflictos históricos claves<sup>9</sup>. En la España de la transición democrática la redistribución del poder del Estado mediante la creación del Estado de las Autonomías respondía justamente a esta doble necesidad del sistema político democrático. Por una parte, el histórico conflicto de los nacionalismos catalán y vasco demandaba una solución al problema de la integración nacional, lo que significaba establecer una fuente esencial de la legitimidad del nuevo régimen permitiendo la expresión de los nacionalismos de la periferia y las demandas autonomistas. Por otra parte, la instauración de la democracia reclamaba la modernización de la estructura político-administrativa del Estado español, a fin de acercar el poder a la ciudadanía y de lograr una estructura más eficaz de poder<sup>10</sup>.

La creación del Estado de las Autonomías atribuía una presunta voluntad de autogobierno a todas las provincias españolas para constituirse en Comunidad Autónoma, voluntad que era muy dispar entre las regiones y que respondía a diferentes motivaciones (subdesarrollo económico, aspiraciones políticas independentistas, autonomía cultural, etc.)<sup>11</sup>. El compromiso inicial con la legitimidad del Estado autonómico era desigual, en su intensidad y su sentido, entre las 17 Comunidades Autónomas que llegaron a constituirse. Más importante aún es que a mediados de 1976 sólo un 39% de los españoles era favorable a la autonomía frente al 46% ubicado en una posición centralista<sup>12</sup>. Si la preferencia por la forma de organización territorial del Estado es considerada un indicador de su legitimidad<sup>13</sup>, es posible afirmar que en 1996 el compromiso con la legitimidad del Estado

---

<sup>9</sup> Lipset, S. M., *Political Man. The Social Bases of Politics*, Johns Hopkins University Press, 1959. Edición castellana en Tecnos, Madrid, 1987, p. 67.

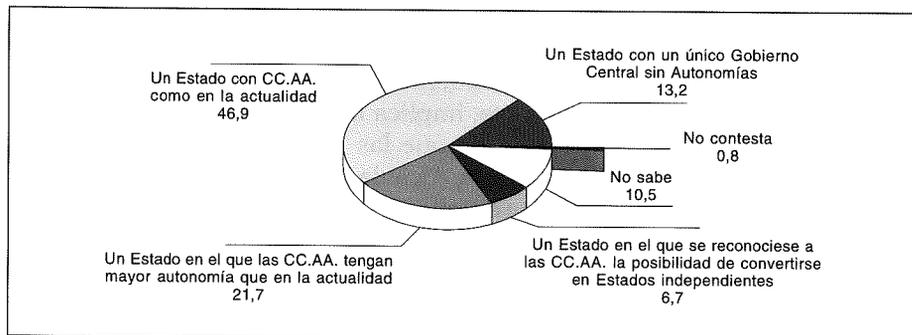
<sup>10</sup> Véase Subirats, J., «Quince años de Comunidades Autónomas en España. Luces y sombras de una realidad aún en discusión», *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n. 4, Caracas, 1995.

<sup>11</sup> Véase López Aranguren, E., *La conciencia regional en el proceso autonómico español*, CIS, Madrid, 1983; Jiménez Blanco et al., *La conciencia regional en España*, CIS, Madrid, 1977, donde se analizan las cuatro dimensiones de la conciencia regional: política, administrativa, económica y cultural.

<sup>12</sup> Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*, Euramérica, Madrid, 1981.

<sup>13</sup> Este mismo indicador de la legitimidad del Estado de las Autonomías es utilizado en Montero, J. R. y Torcal, M., «Autonomías y Comunidades Autónomas en España: Preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», *Revista de Estudios Políticos*, n. 70, 1990, p. 33-91.

Gráfico 1 – Preferencia en la forma de organización del Estado. En porcentaje. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211, marzo de 1996.

autonómico abarca al 47% de la población española, porcentaje que se eleva al 69% si se suman los españoles que prefieren un Estado donde las Comunidades Autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad (gráfico 1). En concreto, la opción centralista se habría reducido a tan sólo un 13,2%, seis puntos por encima de la opción favorable a la independencia de las Comunidades Autónomas que quieran constituirse en Estados soberanos. Estos datos sugieren que la legitimidad del Estado de las Autonomías como forma de organización territorial del Estado es casi tan alta como la legitimidad de la democracia en España, la cual era respaldada por el 78% de los españoles en 1992<sup>14</sup>. Los resultados de la encuesta realizada por el Equipo de Rendimiento Autonómico (ERA) a más de 100 personalidades del mundo económico, social y político de las Comunidades Autónomas consideradas van en la misma línea. Casi el 80% de los encuestados se sitúa entre los valores 7 y 10 de una teórica escala entre centralismo (1) y autonomismo (10). Sólo un 6,3% de los encuestados se sitúa entre los valores 3 y 4 de dicha escala.

En principio, este espectacular ascenso de la preferencia autonomista resulta difícil de atribuir meramente al papel de la socialización política durante el período de funcionamiento autonómico, ya que el tiempo transcurrido ha sido relativamente breve tratándose de un verdadero giro copernicano, dada nuestra tradición político-cultural, y de un proceso de cambio de largo recorrido. En este punto conviene prestar atención a la forma como la percepción de la eficacia puede influir en las actitudes hacia la legitimidad del sistema autonómico.

<sup>14</sup> Este dato procede de Montero, J. R. y Morlino, L., «Legitimación y democracia en el sur de Europa», en separata de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 64, octubre-diciembre de 1993.

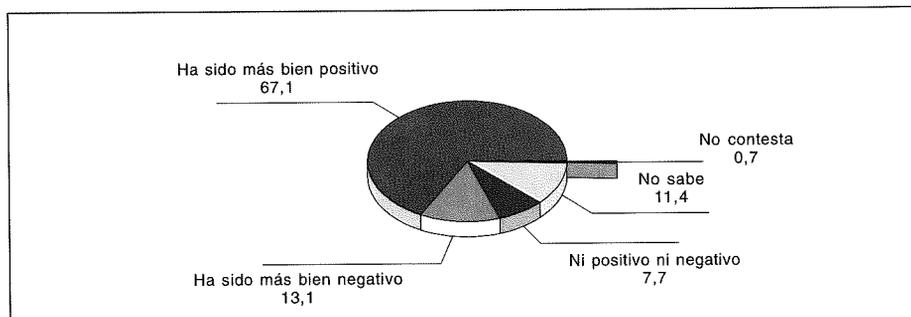
**Tabla 1 – Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1996**

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Bastante en desacuerdo	Muy en desacuerdo	N.S.	N.C.
Han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos	10,1	50,9	15,1	3,8	19,0	1,1
Han servido para atender mejor los problemas propios de cada Comunidad	15,3	53,3	12,9	1,7	15,8	1,0
Han contribuido a aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos	8,5	34,8	29,9	5,8	19,9	1,1

Fuente: CIS, Estudio 2.211.

Un indicador de la eficacia del sistema autonómico debe considerar dos aspectos, paralelos a sendos objetivos contemplados en el establecimiento del Estado de las Autonomías: la creencia en su capacidad para resolver mejor los problemas propios de cada Comunidad Autónoma, por una parte, y el que las Comunidades funcionasen como un mecanismo democrático, acercando el poder a los ciudadanos, por otra. En general, la sociedad manifiesta una percepción positiva de la eficacia demostrada por las Comunidades Autónomas: según los datos de la tabla 1, en 1996 un 61% de los españoles está muy o bastante de acuerdo con la afirmación de que las Comunidades Autónomas han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos (frente a un 19% en desacuerdo) y un 69% considera que las Comunidades Autónomas han servido para atender mejor los problemas propios de cada Comunidad (frente a un 15% que no lo cree así). Estas valoraciones se repiten respecto a la creencia de que, en general, la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas ha sido para España algo más bien positivo, creencia compartida por el 67% de los españoles, frente al 13% que considera que ha sido algo más bien negativo (gráfico 2).

**Gráfico 2 – Opiniones sobre qué ha representado para España la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996**

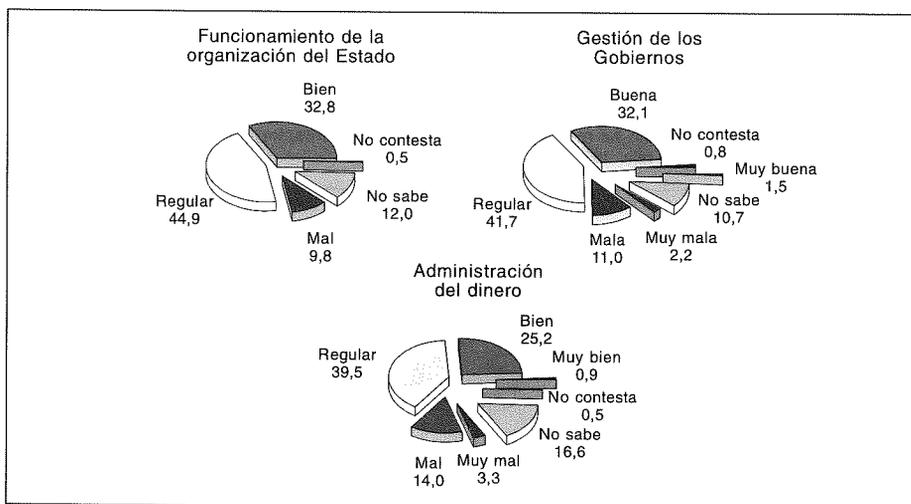


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Si bien la eficacia percibida de las Comunidades Autónomas es favorable para más del 60% de los españoles, cuando a estos mismos ciudadanos se les interroga sobre el desempeño práctico de su Comunidad Autónoma y de la organización del Estado en las Comunidades Autónomas, esta percepción positiva desciende de manera importante, con una actitud más crítica en las respuestas, aunque sin retirar el apoyo al sistema autonómico. Así, por ejemplo, según los datos del gráfico 3, hoy en día sólo un 33% de la población considera que la organización del Estado en Comunidades Autónomas ha funcionado bien, mientras un 45% la califica de regular simplemente. De modo similar, un 34% considera que la gestión que está realizando su Gobierno Autonómico es buena o muy buena frente al 13% que la califica como mala o muy mala y el 42% como regular. Esta valoración no parece ajena a la creencia compartida por el 43% de los españoles de que las Comunidades Autónomas han contribuido a aumentar el gasto público sin mejorar los servicios públicos (tabla 1). Tampoco es ajena a la opinión sobre cómo su Comunidad Autónoma administra el dinero público: regular según el 39,5%, mal o muy mal para un 17% y bien o muy bien para el 26% de los ciudadanos.

Hay que tener en cuenta que el rendimiento social efectivo de las Comunidades Autónomas no ha sido el mismo en todas, por lo que las valoraciones al respecto representan la suma de opiniones elaboradas desde realidades y experiencias a veces muy diferentes. Esto último conduce a otra cuestión esencial: el desequilibrio territorial como reto pendiente del Estado de las Autonomías.

**Gráfico 3 – Opiniones sobre el funcionamiento de la organización del Estado en las Comunidades Autónomas, sobre la gestión de los Gobiernos Autonómicos y sobre cómo administran el dinero las Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Pero antes de pasar al siguiente punto, veamos cuál ha sido la respuesta de nuestros encuestados al ser preguntados acerca de si consideran suficiente el nivel de autonomía alcanzado. En 1991, de 28 personas públicas interpeladas, el 52% opinaba que el nivel de autonomía alcanzado era poco satisfactorio, mientras un 41% lo consideraba satisfactorio y un escaso 3% muy satisfactorio. En 1996, de los 100 encuestados, los que afirman que el grado de desarrollo de la autonomía es suficiente para la gestión de las competencias asumidas alcanza el 67%, con puntas a favor en Navarra y una concentración de los que están más en desacuerdo con esta expresión en Andalucía, Madrid y, sobre todo, Cataluña (12% totalmente en contra). Sin pretender dar significatividad excesiva a lo que sólo quiere ser un contrapunto de élites informadas a los datos del CIS, sí queda clara la mejora de la percepción sobre el nivel de autonomía alcanzado, lo que coincide sustancialmente con lo apuntado anteriormente en relación a los datos del CIS.

## **2. Desequilibrio regional e integración territorial**

Antes ya se ha observado como el establecimiento del Estado de las Autonomías perseguía contribuir a la integración social del país, reduciendo el sentimiento de agravio experimentado en ciertas regiones y satisfaciendo aspiraciones legítimas a un grado de autogobierno. Las diferencias interregionales en riqueza y desarrollo económico en España hicieron que la integración social y cultural fuera menor que en otros países del entorno europeo; esa diversidad de estructuras sociales y económicas contribuiría a fines del siglo pasado al surgimiento de los nacionalismos periféricos. La coincidencia de que las dos regiones con un fuerte sentimiento nacionalista, Cataluña y el País Vasco, sean además aquellas que se perciben como situadas entre las más ricas de España, aumenta la complejidad de las políticas de desarrollo regional.

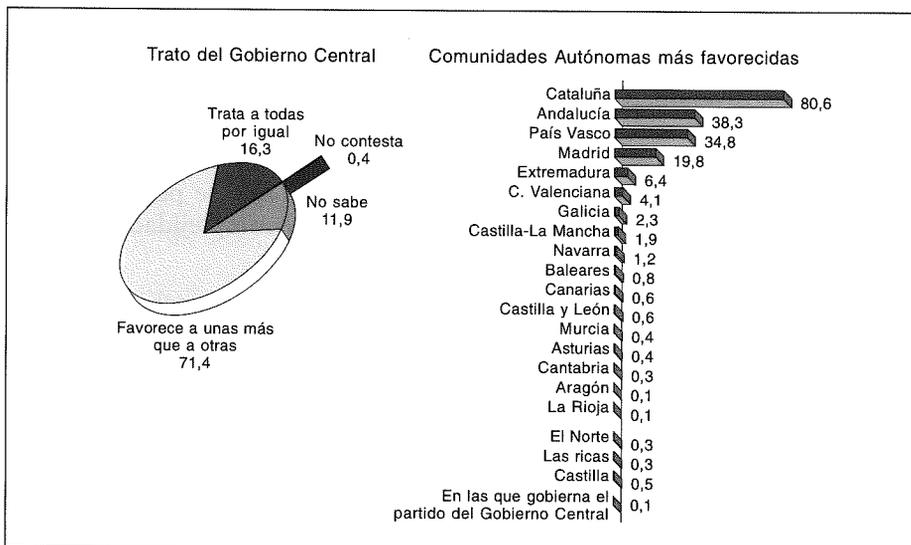
Cualquier intento de imponer centralmente, sin la cooperación de los Gobiernos Autonómicos regionales, políticas encaminadas a la redistribución y la asignación de recursos a programas de desarrollo en las partes menos prósperas del país puede representar una doble fuente de conflicto. No solamente el conflicto natural de intereses, sino también las tensiones derivadas de sentimientos nacionalistas contrapuestos. Por una parte, algunas políticas pueden ser percibidas como una limitación de los derechos nacionales de la periferia y leídas como discriminatorias. Por otro lado, las posturas nacionalistas de la periferia tienden a ocasionar un resentimiento manifiesto o latente, susceptible de ser manipulado para provocar hostilidad en algunas regiones menos desarrolladas y, de alguna manera, más identificadas con el nacionalismo español<sup>15</sup>. En un primer momento esos

<sup>15</sup> Acosta, R. et al., *La España de las Autonomías*, Espasa Calpe, Madrid, 1981, p. 691-696.

resentimientos fueron canalizados contra el Gobierno Central haciendo responsable a Madrid de todos los problemas que aquejaban a las Comunidades Autónomas. A medida que éstas se han ido consolidando y se han ido estableciendo procedimientos y cauces más transparentes en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central, los sentimientos de agravio se han ido expresando contra aquellas Comunidades Autónomas percibidas como más favorecidas por el Gobierno Central, que son precisamente aquellas en que coincide un fuerte sentimiento nacionalista con un importante nivel de desarrollo económico.

Algunos datos de opinión muestran que el sentimiento de agravio regional no sólo no ha disminuido en los años de funcionamiento de las Comunidades Autónomas, sino que se ha agudizado. Si en 1988 el 60% de los españoles opinaba que el Gobierno Central favorecía a unas Comunidades Autónomas más que a otras<sup>16</sup>, en 1996 esta creencia es compartida por el 71,4% (gráfico 4). Las Comunidades Autónomas señaladas como las más favorecidas corresponden a las dos gobernadas por un partido nacionalista fuerte, Cataluña y País Vasco, a la que contiene la sede del Gobierno Central, Madrid, y a Andalucía, considerada el «feudo electoral» del PSOE durante los

**Gráfico 4 – Trato del Gobierno Central a las Comunidades Autónomas y Comunidades Autónomas percibidas como las más favorecidas por el Gobierno Central (\*). En porcentaje. 1996**



(\*) Pregunta realizada a quienes responden que el Gobierno Central favorece a unas Comunidades Autónomas más que a otras. El gráfico representa resultados de multirrespuesta y por ello no suman 100.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

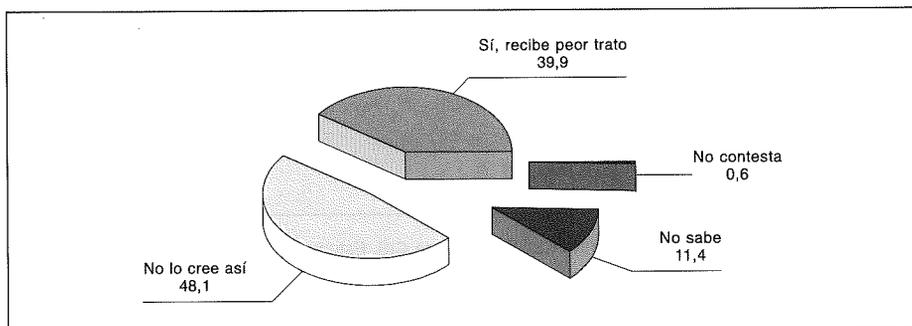
<sup>16</sup> Montero, J. R. y Torcal, M., *op. cit.*, p. 73.

10 años que gobernó España con mayoría absoluta. En los últimos años, la participación de los partidos nacionalistas catalán y vasco en el Gobierno Central, con el PSOE desde 1993 y con el PP desde 1996, ha contribuido a extender la creencia de que ambas Comunidades resultan las más favorecidas por el Gobierno del Estado. Es importante destacar el hecho de que Cataluña se ha convertido en la Comunidad Autónoma contra la que más se dirige el sentimiento de agravio, como demuestra que en 1996 el 81% de los españoles la considere la región más favorecida por el Gobierno Central.

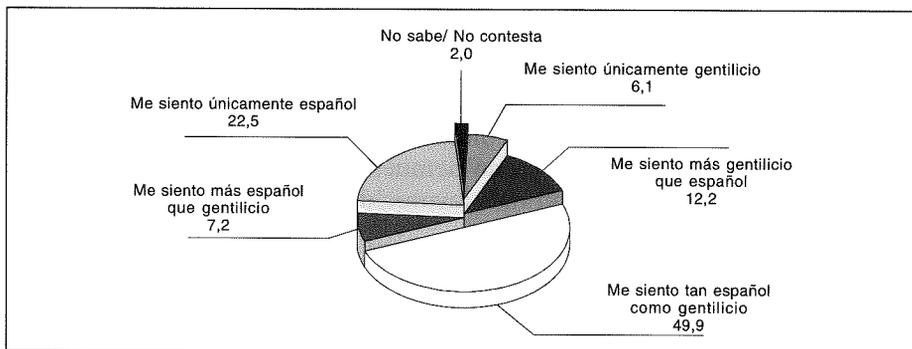
En otro aspecto, los españoles se dividen entre los que opinan que en general su Comunidad Autónoma recibe peor trato que la mayoría de las demás Comunidades Autónomas, el 40%, frente al 48% que no lo cree así (gráfico 5). Estas opiniones matizan en cierto sentido la extendida creencia de que el Gobierno Central favorece a unas regiones más que a otras. Parece que ahora –como ya hemos apuntado– los sentimientos de agravio entre Comunidades se han ido desplazando desde Madrid y el Gobierno Central hacia aquellas Comunidades Autónomas percibidas como más privilegiadas económica o políticamente. Este sentimiento se ha visto favorecido también por un proceso paralelo de formación de las nuevas identidades regionales. En efecto, cuando la mitad de los ciudadanos se sienten tan españoles como de su propia Comunidad, tal como refleja el gráfico 6, se introduce una nueva perspectiva en la evaluación de la desigualdad regional en la que cobra mayor relieve el papel de las propias Comunidades Autónomas. El desarrollo de una identidad nacional subjetiva no excluyente, esto es, que comparte el sentirse español con el ser de una Comunidad Autónoma particular, ha trastocado en gran medida los términos del conflicto histórico nacionalista en España.

El problema de la integración territorial sigue inspirando, no obstante, opiniones encontradas entre los españoles, como lo demuestra el hecho de que el 45% de los ciudadanos cree que las Comunidades Autónomas han

**Gráfico 5 – Opiniones sobre el trato recibido por la propia Comunidad Autónoma respecto a las restantes. En porcentaje. 1996**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

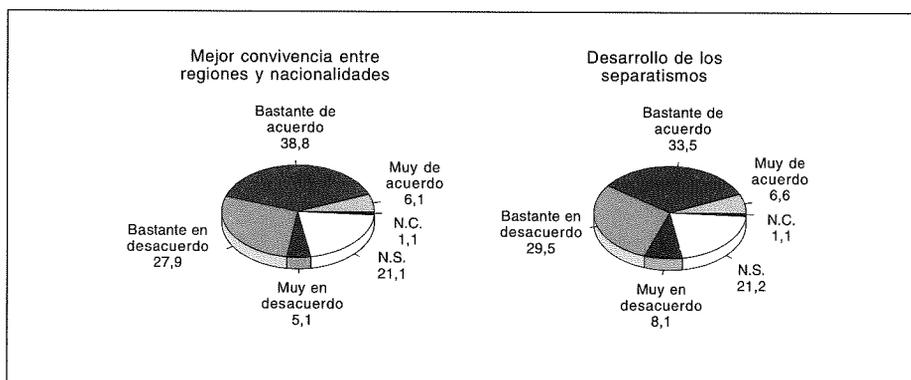
**Gráfico 6 – Identidad nacional subjetiva. En porcentaje. 1996**

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades, frente a un 33% que no estaría de acuerdo con dicha afirmación<sup>17</sup>. Desde otra perspectiva, el 40% considera que las Comunidades Autónomas han contribuido al desarrollo de los separatismos y un 38% no lo cree así (gráfico 7). Estas valoraciones revelan la complejidad del fenómeno de la integración territorial, pues a medida que se van aceptando y consolidando ciertas normas de convivencia interregional, éstas van generando a su vez una perspectiva homogeneizadora que denuncia lo que se puede percibir como intento diferenciador o separatista.

**Gráfico 7 – Opiniones sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías. En porcentaje. 1996**

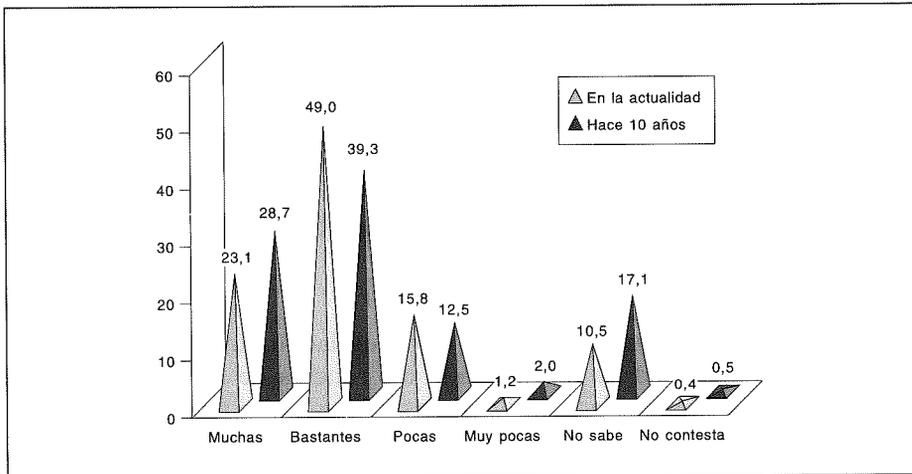
*Las Comunidades Autónomas han contribuido a:*



**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

<sup>17</sup> Las opiniones sobre estos puntos de análisis del desarrollo del Estado de las Autonomías se pueden encontrar desagregadas en función de las ocho Comunidades Autónomas estudiadas, y con datos correspondientes a 1992, en el indicador A.4.2 del Anexo Estadístico.

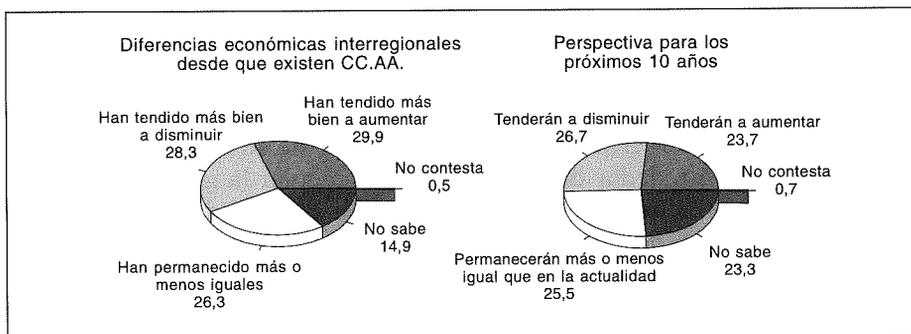
**Gráfico 8 – Opiniones sobre las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas Comunidades Autónomas. En porcentaje. 1996**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

Que el desequilibrio regional continúa siendo una asignatura pendiente del Estado de las Autonomías se deduce de las opiniones del 72% de los españoles que considera que en la actualidad son muchas o bastantes las diferencias de prosperidad o riqueza entre las distintas regiones de España, mientras que hace 10 años sólo lo creía el 68% de los ciudadanos (gráfico 8). Además, a pesar de que la realidad desmienta esa creencia, al menos en relación a la capacidad de consumo, un 30% de los españoles opina que desde que existen las Comunidades Autónomas las diferencias de prosperidad entre las regiones han aumentado, frente al 28% que considera que

**Gráfico 9 – Opiniones sobre la evolución de las diferencias económicas interregionales desde que existen las Comunidades Autónomas y perspectiva de su evolución durante los próximos 10 años. En porcentaje. 1996**



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de CIS, Estudio 2.211.

han tendido a disminuir y el 26% que cree que han permanecido más o menos igual (gráfico 9). En términos generales, la valoración del éxito de las Comunidades Autónomas ante el problema del desequilibrio interregional resulta más bien negativa, y las expectativas no lo son menos, ya que sólo el 27% de los españoles confía en que durante los próximos 10 años disminuirán las diferencias económicas interregionales.

### 3. Valoración de instituciones y evaluación del rendimiento autonómico

El proceso de institucionalización y consolidación de las Comunidades Autónomas en España ha manifestado diferencias de ritmo y de rendimiento entre las Comunidades Autónomas sólo en parte atribuibles a la vía constitucional de acceso a la autonomía y a los procedimientos de traspaso de competencias. Ver cómo evalúan los ciudadanos el funcionamiento y rendimiento de su Comunidad Autónoma y qué valoración hacen de sus instituciones autonómicas puede servir para contrastar esta hipótesis. Para ello, como en otras partes del Informe, se han seleccionado ocho Comunidades Autónomas: Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, Navarra, Extremadura, Castilla y León y Madrid.

La percepción que tienen los ciudadanos sobre el funcionamiento de sus instituciones autonómicas ofrece un primer balance del rendimiento de las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de su «imagen pública», los apoyos sociales que recibe y su comparación con los demás niveles de gobierno (central y local). Aunque el rendimiento institucional implica sobre todo el análisis de las políticas y programas decididos por los Gobiernos Autonómicos<sup>18</sup>, la percepción que los ciudadanos tienen de aquél permite trascender circunstancias o problemas particulares de cada territorio y posibilita un esbozo general del funcionamiento de las Autonomías.

#### 3.1 Opiniones y valoración del Ejecutivo Autonómico

Los ciudadanos de las ocho Comunidades Autónomas seleccionadas se manifiestan más bien críticos respecto a la labor de su respectivo Ejecutivo Autonómico. Alrededor del 40% califica de regular la gestión de su Gobierno Autonómico, una proporción que se ha mantenido prácticamente constante a lo largo del tiempo (tabla 2). Cataluña, Navarra y Extremadura son las Comunidades Autónomas que califican más positivamente la ges-

---

<sup>18</sup> Morata, F., «Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico», *Revista de Estudios Políticos*, n. 76, 1992, p. 284.

Tabla 2 – Calificación de la gestión del Gobierno Autonómico. En porcentaje. 1988-1995

	Andalucía	Castilla y León	Extremadura	Madrid	Navarra	Galicia	País Vasco	Cataluña
<b>Buena y muy buena</b>								
1988	22	29	30	30	26	20	–	–
1995	20	23	30	20	31	–	15	51
<b>Regular</b>								
1988	45	43	44	46	52	41	–	–
1995	38	41	42	52	41	–	45	35
<b>Mala y muy mala</b>								
1988	23	16	15	16	14	21	–	–
1995	27	25	19	21	17	–	28	9

**Nota:** Se ha omitido la no respuesta, por lo que el total no suma 100.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

ción de sus Gobiernos, mientras Andalucía, Castilla y León y el País Vasco manifiestan las valoraciones más negativas. En 1988 transcurría la segunda legislatura en todas las Comunidades Autónomas, excepto en el País Vasco y en Cataluña, que estrenaban la tercera. Parece un período de funcionamiento de los Gobiernos Autonómicos suficientemente amplio para que los ciudadanos adquieran criterios de valoración.

En general, la valoración que los ciudadanos hacen de sus respectivos Gobiernos Autonómicos se asemeja bastante a la opinión que les merece la actuación del Presidente de su Comunidad Autónoma (tabla 3). El apoyo social a la labor del Ejecutivo Autonómico muestra una evolución cíclica con alzas y descensos que llega a su momento más alto en 1988, disminuye en 1992 y vuelve a recuperarse en 1995. Obviamente, ésta es la dinámica general, apreciable a partir de la evolución de estas Comunidades Autónomas, pero en la muestra hallamos también importantes excepciones

Tabla 3 – Opiniones sobre la actuación del Presidente autonómico. En porcentaje. 1988-1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
<b>1988</b>								
Positiva	22	34	41	34	24	31	30	34
Regular	36	33	37	32	41	42	42	36
Negativa	25	14	14	14	17	15	17	19
<b>1992</b>								
Positiva	26	21	51	33	28	21	29	30
Regular	34	41	33	36	44	46	48	43
Negativa	20	14	12	19	21	23	14	19

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

como el caso de Cataluña. En 1992, un 51% de los catalanes consideraba positiva la actuación del Presidente Jordi Pujol; en 1988 era del 41%. Otros dos Presidentes han conseguido sumar apoyos a su actuación política desafiando el ciclo en descenso de 1992, el gallego Manuel Fraga y el andaluz Manuel Chaves. Ambos presidían su primer Gobierno desde las últimas elecciones autonómicas, pero, en términos absolutos, los dos continúan recibiendo un escaso nivel de respaldo social (28% y 26% respectivamente). El segundo Presidente autonómico con mejor calificación es el extremeño Juan Carlos Rodríguez Ibarra, cuya actuación era considerada positiva por el 33% de los ciudadanos de su Comunidad Autónoma en 1992.

El efecto que puede ejercer la presencia de un Presidente carismático en la valoración que hacen los ciudadanos de su Ejecutivo Autonómico se observa cuando se contrastan las opiniones que sobre sus cualidades inspiran sendas instituciones. Para 1992 se dispone de datos comparables, presentados en la tabla 4. A excepción de Castilla y León, donde el Gobierno reúne mejor valoración que el Presidente autonómico en cuanto a capacidad de diálogo, honradez y eficacia, en el resto de Comunidades Autónomas se advierte que, en general, los Presidentes reciben una calificación más positiva que el Ejecutivo que dirigen. Los casos más sobresalientes de este predominio del Presidente se dan en Cataluña, Galicia y el País Vasco, que junto con el extremeño son los Presidentes que reciben una mejor valoración. El Presidente catalán vuelve a despuntar de la calificación media de un modo importante, siendo el líder con las cualidades más reconocidas.

Resalta el hecho de que las tres Comunidades históricas coincidan en el predominio político del Presidente sobre el Ejecutivo, aunque se observan diferencias importantes en la valoración que merecen por parte de sus ciu-

Tabla 4 – Cualidades del Presidente autonómico y su Gobierno. En porcentaje. 1992

	Castilla y León	Extrema- dura	Madrid	Navarra	Andalucía	Cataluña	País Vasco	Galicia
<b>Capacidad de diálogo</b>								
Gobierno	28	37	28	30	31	33	36	29
Presidente	26	38	37	40	32	62	47	42
<b>Honradez</b>								
Gobierno	35	42	31	34	28	50	30	31
Presidente	31	43	37	34	35	58	43	43
<b>Eficacia</b>								
Gobierno	24	33	21	25	25	55	25	21
Presidente	23	35	25	30	27	61	34	32

**Notas:** Los datos representan a los que consideran que el Gobierno Autonómico sí ha demostrado estas cualidades y a los que creen que el Presidente autonómico posee mucho o bastante cada una de ellas. Esta tabla se ha confeccionado a partir de los indicadores A.4.3 y A.4.4, que aparecen en el Anexo Estadístico. En ellos se consideran más variables y se dispone de información correspondiente a varios años.

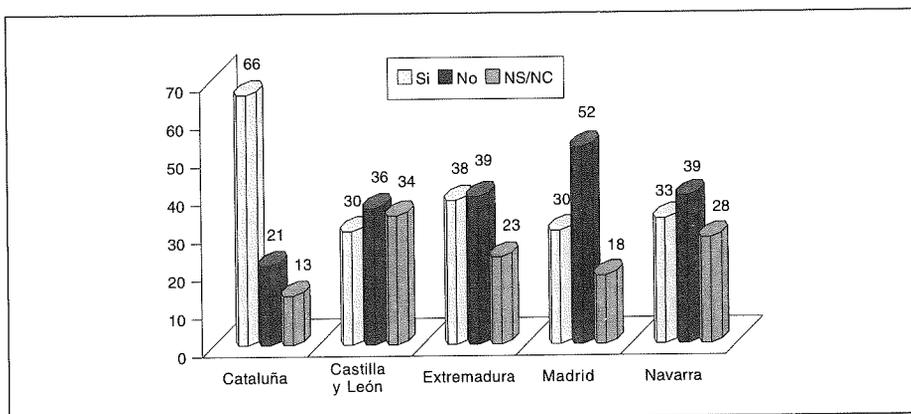
**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

dadanos. Los Presidentes de las tres Comunidades históricas destacan por la honradez y por la capacidad de diálogo que perciben sus ciudadanos, aunque en los casos vasco y gallego presentan menor grado de eficacia percibida, situándose por detrás del Presidente de Extremadura. Estos datos parecen reflejar Ejecutivos personalistas en la orientación afectiva de la ciudadanía. Muestran una brecha importante entre los apoyos sociales que recibe el Presidente y los que recibe su Gobierno. En otros casos, como el catalán y con mucha probabilidad el extremeño, esta valoración personalista del Presidente favorece la imagen pública del Gobierno Autonómico. Hay que destacar que el Gobierno de Extremadura se sitúa nuevamente entre los Gobiernos Autonómicos mejor valorados, sobre todo por delante de Galicia y el País Vasco en lo que a eficacia, capacidad de diálogo y honradez se refiere.

En este punto, la opinión de las 107 personalidades entrevistadas resulta notablemente coincidente. Cerca del 90% de los entrevistados considera que el grado de influencia ejercido por el Presidente en su Comunidad es mucho o bastante, destacando los casos de Cataluña y Galicia de manera muy clara.

La percepción de eficacia de los Gobiernos Autonómicos alcanza niveles más favorables en 1995, ofreciendo un mapa de la eficacia autonómica similar al presentado en la gestión de los Gobiernos Autonómicos desde 1988. De nuevo encontramos a Cataluña, Extremadura y Navarra liderando la eficacia de los Gobiernos Autonómicos, que no habría dejado de aumentar desde 1992, con un 66%, 38% y 33% respectivamente de eficacia percibida (gráfico 10). El contrapunto lo representan Castilla y León y Madrid, que continúan reflejando los niveles más bajos de eficacia percibida (30% en ambas).

Gráfico 10 – Eficacia del Gobierno Autonómico. En porcentaje. 1995



**Nota:** No se dispone de datos para Andalucía, País Vasco y Galicia sobre este indicador concreto.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

El apoyo social que recibe la política llevada a cabo por los Gobiernos Autonómicos se corresponde fielmente con su «imagen pública», con la valoración que hacen los ciudadanos del Ejecutivo Autonómico. En la tabla 5 se presenta el nivel de aprobación que inspira la política de los Gobiernos Autonómicos, dibujando un mapa que se corresponde con el descrito hasta el momento y que permite hacer una primera clasificación de las Comunidades Autónomas en función de las opiniones que los ciudadanos tienen de su Ejecutivo. La evolución temporal permite además comprobar que las diferencias más importantes entre las Comunidades Autónomas permanecen a pesar de las variaciones a lo largo del tiempo. En 1995, la política autonómica que recibe mayor nivel de apoyo es la de Cataluña (75%), Extremadura (58%) y Navarra (52%); la que concentra menor porcentaje de aprobación corresponde a Madrid (40%), el País Vasco (35%) y Galicia (37% en 1992); por último, Andalucía y Castilla y León han mostrado un nivel de aprobación medio-inferior la primera (42%) y medio-superior la segunda (45%).

La evolución del apoyo social a la política autonómica muestra como sólo Cataluña y Navarra han logrado mantener un crecimiento ininterrumpido de aprobación desde 1988, lo cual contrasta fuertemente con el caso del País Vasco, que manifiesta un descenso constante del apoyo a la política del Gobierno Autonómico (gráfico 11). Por otro lado, las demás Comunidades Autónomas reproducen la dinámica cíclica de valoración del Ejecutivo.

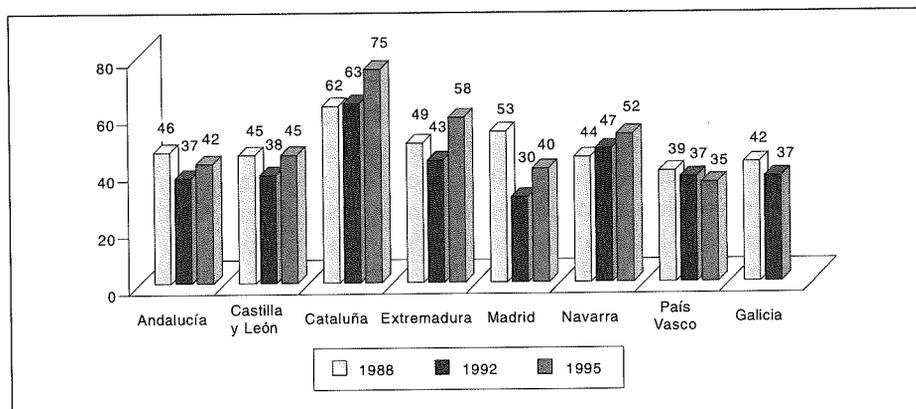
En resumen, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la política, las cualidades y la actividad de sus Gobiernos Autonómicos ofrece un panorama bastante diferente del que cabría prever en función del grado de

Tabla 5 – Apoyo a la política llevada a cabo por los Gobiernos Autonómicos. En porcentaje. 1988-1995

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Madrid	Navarra	País Vasco	Galicia
<b>1988</b>								
Aprueba	46	45	62	49	53	44	39	42
Desaprueba	32	28	26	28	32	29	33	30
NS/NC	22	27	12	23	15	27	28	28
<b>1992</b>								
Aprueba	37	38	63	43	30	47	37	37
Desaprueba	38	32	25	37	48	35	42	39
NS/NC	24	30	13	20	22	18	21	24
<b>1995</b>								
Aprueba	42	45	75	58	40	52	35	–
Desaprueba	34	34	17	29	43	30	41	–
NS/NC	24	22	8	14	16	18	24	–

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Gráfico 11 – Evolución del apoyo a la política autonómica. En porcentaje. 1988-1995



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

autonomía logrado y su vía de acceso, el nivel de prosperidad económica o la distribución de las fuerzas nacionalistas. Hasta el momento, Cataluña representa el caso más atípico, aunque quizá también el más esperado, al tener el Ejecutivo Autonómico mejor valorado por sus ciudadanos, con gran diferencia sobre las demás Autonomías, y ser al mismo tiempo la Comunidad Autónoma que reúne las condiciones de autonomía política, prosperidad económica y conciencia nacionalista más favorables para alcanzar este resultado. Entre las Comunidades históricas, el País Vasco destaca por el escaso apoyo que ha venido cosechando su Gobierno Autonómico, a pesar de tener elementos comunes con los mencionados para Cataluña, lo que nos hace considerar los efectos del clima deteriorado de convivencia, el efecto de la inestabilidad gubernamental y la persistencia de Gobiernos de coalición a lo largo de su desarrollo autonómico. Por otro lado, Extremadura representa un caso paradigmático de Gobierno Autonómico que, implantado en uno de los contextos sociales y económicos menos favorables, ha logrado reunir un nivel de apoyo social a la tarea de gobierno comparable de alguna manera al caso catalán.

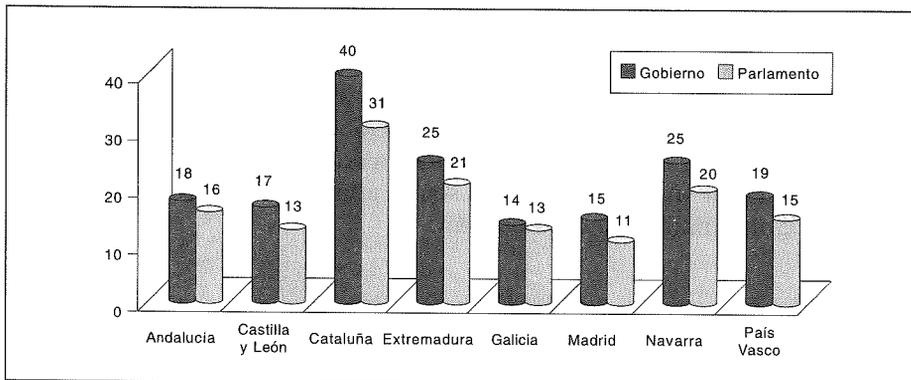
### 3.2 Valoración comparada de las instituciones

La labor desempeñada por las instituciones autonómicas corresponde tanto al Ejecutivo como al Parlamento Autonómicos, aunque este último se ha encontrado más limitado en su función legislativa según el tipo de traspaso y las materias de competencia autonómica que ha ido recibiendo cada Comunidad Autónoma. En las ocho Comunidades Autónomas se observa que la labor de los Gobiernos obtiene más apoyo social que la de los Parlamentos Autonómicos, aunque existen diferencias entre las Comunidades

Autónomas según el predominio que el Ejecutivo muestre sobre la Asamblea (gráfico 12). En general, se aprecia que cuanto mejor valorado es el Gobierno más se distancia éste de la valoración que inspira el Legislativo, como indican los casos de Cataluña y Navarra, cuyos Gobiernos reciben un apoyo del 40% y el 25% mientras que sus Parlamentos sólo alcanzan el 31% y el 20%, respectivamente. En el polo opuesto se halla Galicia, cuyo Gobierno alcanza una valoración positiva del 14% y su Parlamento del 13%. Estos datos nos podrían hacer pensar en la tesis de un Ejecutivo fuerte frente al Poder Legislativo como condición para un Gobierno eficaz. Aquí también las entrevistas realizadas a las élites políticas, económicas y sociales en 1991 y 1996 muestran opiniones muy similares. Así, por ejemplo, en 1991, el 65% se mostraba de acuerdo en que el Gobierno de su Comunidad era más importante que su Parlamento.

Por otro lado, el apoyo prestado a los Parlamentos Autonómicos se relaciona en buena medida con el rendimiento legislativo que han demostrado. Si Cataluña, Navarra y el País Vasco son las Autonomías más legisladoras (el 36,3% del total de leyes autonómicas en 1989)<sup>19</sup>, en ellas se manifiesta también una mejor valoración social de sus Parlamentos. En cambio, Galicia presenta un nivel de apoyo social al Legislativo muy inferior a la capacidad de producción legislativa que éste ha demostrado. El caso opuesto lo representa Extremadura, que se encuentra entre las Comunidades Autónomas con menor rendimiento legislativo y que, sin em-

Gráfico 12 – Apoyo a la labor desempeñada por las instituciones autonómicas. En porcentaje. 1992



**Notas:** Se tiene en cuenta la suma de los que consideran la labor buena o muy buena. Los datos correspondientes a las demás valoraciones, referidos tanto a 1992 como a 1988, pueden consultarse en el indicador A.4.5 en el Anexo Estadístico.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

<sup>19</sup> Subirats, J., «Parlament Autòmic: Deu anys de producció legislativa. Deu anys de diferències (1980-1989)», *Autonomies*.

bargo, recibe un nivel muy superior de apoyo social. El caso gallego y el extremeño sugieren que la percepción que los ciudadanos tienen de su Parlamento Autonómico está en parte determinada por la valoración que les inspira la labor del Gobierno Autonómico.

Las entrevistas realizadas a las élites en 1991 y 1996 coinciden en acentuar mucho más las consideraciones críticas en relación a sus Parlamentos Autonómicos. De hecho, parece que cuanto más información hay, más se critica a la Asamblea Legislativa Autonómica. En 1991, más de un 40% de los encuestados opinaba que el grado de eficacia del Parlamento Autonómico estaba entre los valores 1 o 2 (en una escala de 1 a 5) y sólo un 20% lo situaba en los valores 4 o 5. En 1996, la opinión negativa o percepción crítica en relación a los Parlamentos Autonómicos parece haber aumentado entre las personas entrevistadas. Así, casi un 60% opina que la labor del Parlamento Autonómico en estos años le ha satisfecho poco o nada y un 62% opina que la gente de la Comunidad Autónoma no ha hecho entrar al Parlamento Autonómico en su «paisaje» político-institucional. Andalucía destaca en la percepción negativa y Navarra es la Comunidad Autónoma donde los entrevistados valoran más positivamente su Cámara Legislativa.

El apoyo que reciben las instituciones autonómicas frente al nivel local y central de gobierno ofrece una referencia sobre el grado de implantación social de las mismas. En este caso se observa un conjunto de tendencias generales bien definidas (tabla 6). En primer lugar, la valoración de los Gobiernos Locales es en todas las Comunidades Autónomas la más positiva, excepto en Navarra y Cataluña, donde el mejor resultado lo obtienen los Gobiernos Autonómicos. A su vez, la labor del Gobierno Autonómico suma

Tabla 6 – Valoración de la labor desempeñada por las instituciones. En porcentaje. 1992

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
<b>Gobierno Autonómico</b>								
Buena y muy buena	18	17	40	25	14	15	25	19
Regular	42	51	42	41	51	49	48	45
Mala y muy mala	22	16	12	20	20	23	16	25
<b>Gobierno Central</b>								
Buena y muy buena	19	14	17	24	13	12	14	9
Regular	38	47	46	40	49	44	46	36
Mala y muy mala	27	26	31	23	24	32	31	44
<b>Ayuntamiento</b>								
Buena y muy buena	24	26	39	29	21	21	23	21
Regular	38	43	38	39	43	42	44	44
Mala y muy mala	16	13	7	14	15	11	11	12

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

mejor calificación que el Gobierno Central en todas las Comunidades excepto en Andalucía, donde la valoración de este último es ligeramente superior. A partir de estos datos se puede interpretar que las Comunidades Autónomas están siendo percibidas como más eficaces que el Gobierno Central en la tarea de atender los problemas propios de cada Comunidad Autónoma y en acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos; no obstante, conviene no olvidar que la forma de financiación autonómica provoca el fenómeno denominado «ilusión fiscal», lo que desresponsabiliza hasta cierto punto a las instituciones autonómicas de los costes de su acción de gobierno. En el próximo capítulo, dedicado a la financiación autonómica, analizaremos con más detalle este fenómeno.

Las entrevistas realizadas en 1996 apuntan unas percepciones de las élites parecidas. También en este caso los Gobiernos Local y Autonómico son mucho mejor valorados que el Gobierno Central, y curiosamente los entrevistados en Andalucía no comparten la opinión de sus conciudadanos, ya que son precisamente los más críticos con la acción del Gobierno del Estado.

### 3.3 *Evaluación de los problemas de las Comunidades Autónomas*

El conocimiento de los problemas concretos más preocupantes en cada Comunidad Autónoma y la opinión que tienen los ciudadanos sobre la evolución de los mismos ofrece un referente sobre la percepción del rendimiento autonómico en materia de políticas concretas. En primer lugar, en la tabla 7 se observa que los problemas que más preocupan a los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas son prácticamente los mismos en todas ellas: paro, droga, delincuencia, vivienda, sanidad, crisis económica y situación económica del campo. Sin embargo, un análisis más detallado de estos problemas revela cómo afecta a esa percepción la distinta estructura social y económica de las diversas Comunidades Autónomas, desde la visión predominantemente urbana de la Comunidad de Madrid hasta la más rural de Castilla y León, Galicia o Extremadura.

En la resolución de muchos de estos problemas tienen algún tipo de competencia los Gobiernos Autonómicos, por lo que la opinión de los ciudadanos respecto a la evolución de estos problemas puede aportar alguna información sobre la percepción del rendimiento autonómico. En la tabla 8 se presentan estas opiniones manifestadas en 1992.

Las tendencias predominantes indican que en algunos temas como vivienda, agricultura y pesca, medio ambiente e inseguridad ciudadana los habitantes de todas las Comunidades Autónomas opinan que la situación ha empeorado. Por el contrario, la sanidad, la educación y el grado de autonomía reciben una percepción más favorable, de mejora generalizada. Lo primero que se puede inferir es el relativo éxito de los Gobiernos Autono-

**Tabla 7 – Problemas principales que preocupan a los ciudadanos de las Comunidades Autónomas. 1992**

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
Paro	37,4	31,6	29,3	33,3	32,2	20,7	36,9	34,7
Delincuencia	9,0	3,4	5,5	4,9	4,0	10,6	1,7	5,0
Droga	15,0	8,4	7,4	12,3	13,5	12,8	16,7	15,4
Crisis económica	8,1	6,3	16,8	3,5	7,7	4,5	7,2	10,0
Desindustrialización	3,4	9,1	1,4	7,5	6,5	0,4	1,1	5,4
Impuestos	1,6	1,0	5,7	0,5	1,7	1,5	0,4	0,4
Agricultura/Ganadería y Pesca	6,1	16,3	4,4	13,3	14,1	0,3	6,4	0,3
Sequía	0,4	0,4	0,1	0,4	0,0	0,5	0,2	0,0
Urbanismo	0,7	1,0	0,6	0,6	1,0	1,9	0,3	0,2
Transportes	0,2	1,7	0,3	2,2	1,4	5,5	0,8	0,1
Carreteras	0,6	1,7	0,3	1,7	2,9	0,8	1,1	0,1
Vivienda	2,5	3,9	2,2	4,8	0,9	11,0	4,6	2,7
Seguridad Social	1,5	0,9	1,2	0,6	1,0	2,2	2,7	0,6
Sanidad	2,9	3,4	2,1	4,7	2,8	1,8	1,1	0,7
Enseñanza	1,2	2,1	1,9	1,0	1,5	1,4	1,3	0,8
Poca atención a la cultura	1,0	0,6	0,6	1,2	0,9	0,5	0,6	0,1
Críticas políticas	1,5	1,4	2,6	1,3	2,2	2,4	2,6	3,9
Xenofobia	0,4	0,4	2,3	0,0	0,1	1,8	0,4	0,2
Juventud	0,4	0,6	0,5	0,9	0,3	0,9	0,7	1,2
Marginación social	1,5	0,8	1,7	2,3	1,4	2,1	1,5	0,9
Tráfico	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	6,8	0,4	0,1
Medio ambiente	0,3	1,1	1,3	0,3	0,9	2,7	0,9	1,1
Poca autonomía	0,1	1,2	4,5	0,6	0,3	0,6	1,4	0,8
Normalización lingüística	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	1,1	0,6
Terrorismo	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2	0,6	2,3	11,8
Zonas verdes	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2
Limpieza de calles	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	2,2	0,2	0,0
Corrupción	2,5	0,2	1,3	0,4	0,9	1,0	1,8	0,9
Huelgas, conflicto social	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Independientismo	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Valores ciudadanos	0,3	0,3	0,2	1,0	0,4	0,0	0,7	0,6
Todo	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0
Otros	0,8	1,7	2,6	0,3	1,0	1,9	2,6	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

micos en el desempeño de estas competencias, especialmente en el importante capítulo de sanidad y educación, en las Comunidades Autónomas que ya las tenían asumidas. Las excepciones resultan significativas: Andalucía

**Tabla 8 – Opiniones sobre la evolución de los problemas en cada Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1992**

	Andalucía	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	País Vasco
<b>Vivienda</b>								
Ha mejorado	29	26	19	47	30	10	29	15
Ha empeorado	48	47	49	35	32	70	48	65
Sigue igual	14	17	25	8	22	15	11	13
<b>Pesca y agricultura</b>								
Ha mejorado	12	7	9	8	8	9	8	11
Ha empeorado	58	73	54	72	69	43	69	49
Sigue igual	13	8	18	8	11	14	6	20
<b>Sanidad</b>								
Ha mejorado	30	34	35	41	32	30	52	36
Ha empeorado	45	33	25	38	31	40	24	35
Sigue igual	17	25	33	14	27	24	12	22
<b>Medio ambiente</b>								
Ha mejorado	22	22	19	23	18	16	20	16
Ha empeorado	43	43	46	42	45	54	42	54
Sigue igual	16	18	28	17	19	20	18	21
<b>Inseguridad ciudadana</b>								
Ha mejorado	13	20	19	16	11	11	27	23
Ha empeorado	66	49	46	62	53	64	40	50
Sigue igual	15	20	30	13	21	22	18	22
<b>Educación</b>								
Ha mejorado	53	53	46	63	52	44	53	40
Ha empeorado	23	18	17	20	16	21	20	29
Sigue igual	15	19	26	9	22	22	13	23
<b>Consecución de un mayor grado de autonomía</b>								
Ha mejorado	24	22	25	27	24	22	22	21
Ha empeorado	21	20	19	17	18	19	21	33
Sigue igual	20	25	38	17	23	24	21	27
<b>Comunicaciones y carreteras</b>								
Ha mejorado	71	58	68	66	55	64	58	51
Ha empeorado	14	18	8	18	18	17	21	24
Sigue igual	8	15	18	7	18	11	9	16

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

y Madrid son las únicas Comunidades Autónomas donde los ciudadanos perciben que la sanidad ha empeorado (45% y 40%, respectivamente), lo que contrasta fuertemente con la percepción de la mejora registrada en Cataluña, Navarra y Extremadura (35%, 52% y 41%, respectivamente). El

caso de Extremadura, donde la sanidad aún no ha sido traspasada, sugiere una mejora general de la situación socio-económica de esta Comunidad Autónoma que contribuye a la imagen positiva que sus ciudadanos están manifestando sobre las instituciones autonómicas. Por otra parte, también destaca la excepción del País Vasco, que es la única Comunidad Autónoma donde la consecución de un mayor grado de autonomía recibe una percepción negativa por parte de los ciudadanos, ya que un 33% considera que ha empeorado. Esto parece poner de relieve que los factores de crisis política de esa Comunidad Autónoma se trasladan a consideraciones generales de descontento hacia la labor del Gobierno Autonómico, al margen de sus competencias y recursos.

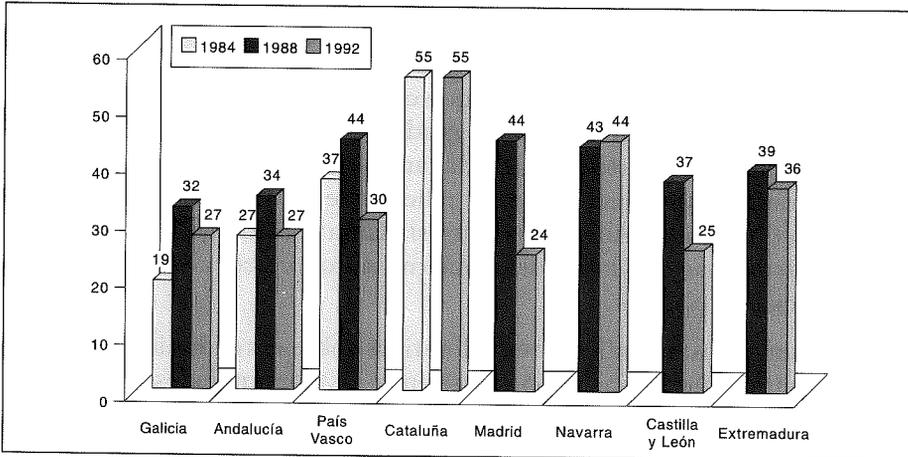
En resumen, estos indicadores valorativos sobre el rendimiento autonómico muestran diferencias importantes entre las Comunidades Autónomas, que en general se corresponden con las presentadas hasta el momento. De nuevo Cataluña, Extremadura y Navarra sobresalen por la percepción positiva que sus ciudadanos tienen de la política autonómica, frente a Madrid, el País Vasco y Galicia, que concentran las opiniones menos favorables.

### *3.4 La satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma*

El grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma contiene una percepción muy difusa de la ciudadanía que, sin embargo, ofrece una información concreta que puede resumir las diferencias entre las Comunidades Autónomas presentadas hasta ahora. El gráfico 13 refleja la evolución del grado de satisfacción con el funcionamiento de las Comunidades Autónomas. Se puede hacer una distinción amplia según el grado de satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma: por un lado, aquellas Comunidades Autónomas con un grado de satisfacción alto (Cataluña, Navarra y Extremadura); por otro, las que muestran una satisfacción intermedia (Galicia, Andalucía y el País Vasco); y por último, las que presentan una satisfacción baja (Madrid y Castilla y León).

Las diferencias entre las Comunidades históricas se repiten desde 1984. El mayor grado de satisfacción lo encontramos en Cataluña y el País Vasco y el menor en Andalucía y Galicia. Mientras que Cataluña ofrece una alta satisfacción de forma permanente y constante a lo largo de estos años, las otras tres Comunidades Autónomas reproducen la evolución cíclica ya observada en la valoración positiva de las Autonomías. Sin embargo, en el País Vasco el porcentaje de satisfechos en 1992 cae siete puntos respecto al nivel de 1984, lo que confirma la evolución particular de esta Comunidad Autónoma en sentido descendente.

**Gráfico 13 – Evolución de la satisfacción con el funcionamiento de la Comunidad Autónoma. En porcentaje. 1984-1992**



**Nota:** Suma de los que se declaran muy o bastante satisfechos. En el indicador A.4.6 en el Anexo Estadístico, se recogen también los porcentajes correspondientes a los que se declaran insatisfechos.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

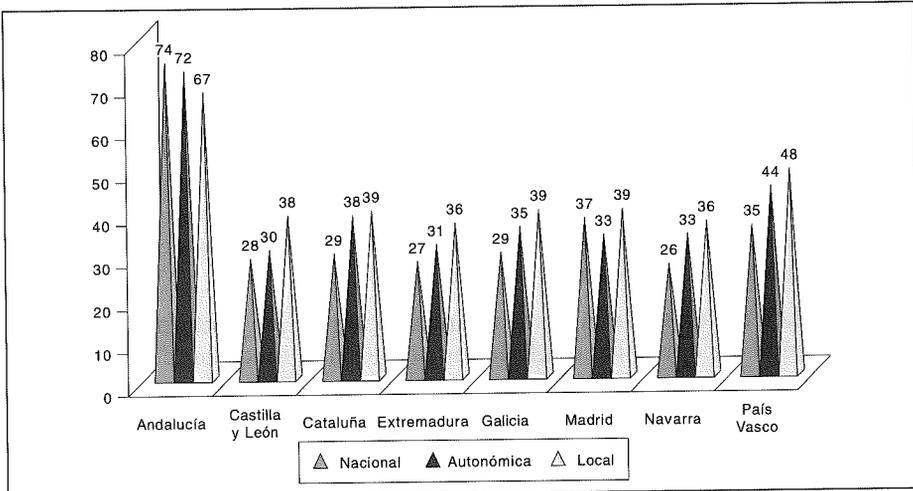
Pero el grado de satisfacción con el funcionamiento de las Autonomías también puede ser reflejo de otras características de las Comunidades Autónomas, como es la centralidad de las instituciones autonómicas en el panorama político español, las actitudes que los ciudadanos han desarrollado hacia ellas y el enraizamiento de estas instituciones en las orientaciones políticas de la ciudadanía, aspectos todos que serán tratados a continuación.

#### **4. Orientaciones y actitudes hacia la Autonomía: la centralidad de las instituciones autonómicas**

El interés por la política que manifiestan los ciudadanos es un indicador de su cultura política que refleja la predisposición a participar en los asuntos públicos y supone, por lo tanto, una actitud positiva para la política democrática. Pero, además, el grado de interés y de información de la política autonómica puede representar la relativa centralidad de las instituciones autonómicas en la dimensión política de la ciudadanía (gráfico 14).

Se aprecia de manera general un grado de interés mayor en la medida en que se trata de un nivel de gobierno más cercano al ciudadano. Madrid y Andalucía son dos casos excepcionales, aunque por motivos diferentes. En Andalucía se advierte una tendencia opuesta a la general: la política na-

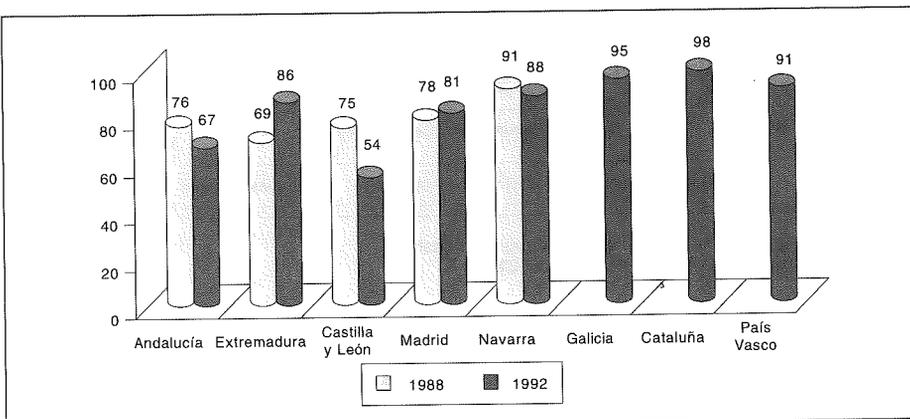
**Gráfico 14 – Porcentaje de ciudadanos que muestran interés por la política de los distintos niveles de gobierno. En porcentaje. 1992**



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

cional despierta más interés que la autonómica y ésta a su vez más que la local. En Madrid, la cercanía del nivel central de gobierno influye en que la política nacional despierte mayor interés que la política de la Comunidad Autónoma. Cabe destacar a Cataluña y al País Vasco como las Comunidades Autónomas donde la diferencia en el grado de interés de los ciudadanos por la política autonómica frente a la política estatal es mayor, lo que responde en parte a que ambas cuentan con un sistema autonómico de partidos políticos que singulariza su política.

**Gráfico 15 – Conocimiento de los Presidentes autonómicos. En porcentaje. 1988-1992**



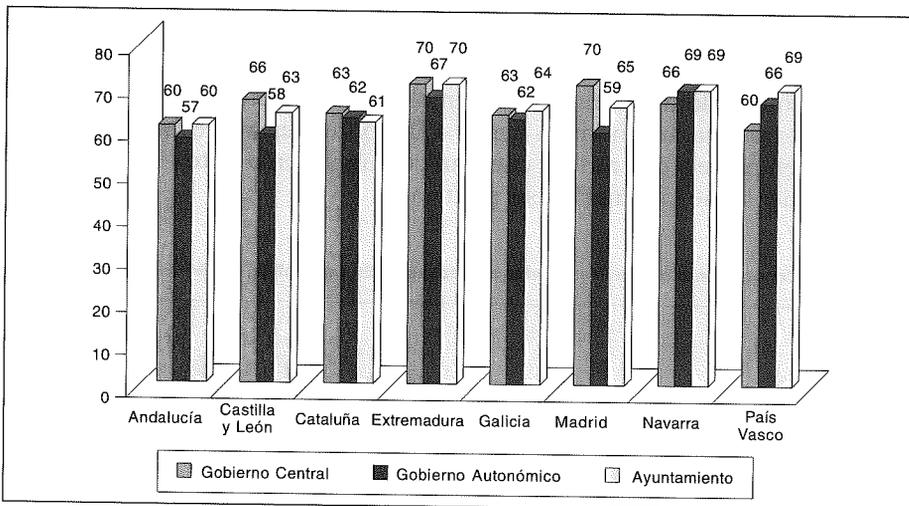
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Otro indicador relacionado con el interés político y con el grado de información sobre la política lo representa el conocimiento del nombre del Presidente autonómico. Aunque la evolución presentada en el gráfico 15 parece reflejar la variable de la continuidad en el tiempo del Presidente (en aquellas Comunidades Autónomas donde se produjo un cambio de líder en el Ejecutivo se constata un descenso en el nivel de información, mientras que donde no ha habido cambio aumenta su conocimiento), también se advierte como los Presidentes de las tres Comunidades históricas son más conocidos entre sus ciudadanos que el resto de los Presidentes, un fenómeno que no parece ajeno al rasgo personalista de los Ejecutivos de estas Comunidades Autónomas observado anteriormente.

Un índice del éxito de la institucionalización de las Comunidades Autónomas puede ser cómo los ciudadanos perciben la medida en que les afectan las decisiones emanadas desde los diferentes niveles de gobierno<sup>20</sup>. En el gráfico 16 se presentan las opiniones manifestadas en 1992.

Navarra, Extremadura y el País Vasco son las Comunidades Autónomas donde más ciudadanos perciben que las decisiones del Gobierno Autonómico les afectan mucho o bastante, seguidas por Cataluña y Galicia. Pero

**Gráfico 16 – Impacto social de las decisiones de los niveles de gobierno. En porcentaje. 1992**



**Nota:** Supone la suma de los que responden mucho o bastante.

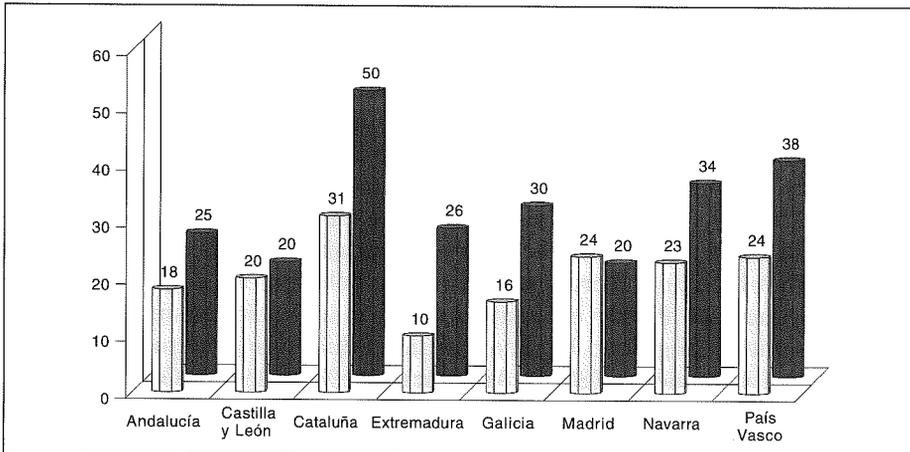
**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

<sup>20</sup> Huntington, S. P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990, define la institucionalización como el proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad, por lo que la percepción social sobre el impacto de la actuación de las instituciones autonómicas puede representar un indicador de la institucionalización de las mismas.

sólo predomina el impacto del nivel autonómico sobre el central en dos Comunidades Autónomas, Navarra y el País Vasco, precisamente las forales. En términos generales, las Comunidades Autónomas han logrado calar en la percepción política de la ciudadanía, apreciándose diferencias entre las Comunidades Autónomas que más parecen responder a la identificación o conciencia autonómica que a la política desempeñada por las instituciones.

Puede apreciarse también esta dimensión autonomista en las opiniones de los ciudadanos sobre la elección de sus gobernantes autonómicos. Se trata de un indicador que muestra simplemente las predisposiciones más extendidas entre los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas y que, por lo tanto, no tiene que ser un reflejo fiel del comportamiento electoral. Manifiestan preferencia por la elección de un partido nacionalista en las elecciones autonómicas el 50% de los catalanes, el 38% de los vascos, el 34% de los navarros y el 30% de los gallegos (gráfico 17). Estas actitudes coinciden con la tradición nacionalista de estas cuatro Comunidades Autónomas. No obstante, no siempre existe una correspondencia exacta entre los juicios expresados y el comportamiento electoral, como es el caso de Galicia y en menor medida de Navarra. Cataluña destaca especialmente por la predisposición al voto dual de sus ciudadanos: un 31% de los catalanes manifiesta que prefiere votar a un partido distinto al que está en el Gobierno Central para evitar que gobierne el mismo en todas las instituciones.

Gráfico 17 – Preferencia electoral. En porcentaje. 1992



□ En las elecciones autonómicas es mejor votar a un partido distinto al que está en el Gobierno Central para evitar que gobierne el mismo en todas las instituciones  
 ■ En las elecciones autonómicas es mejor votar a un partido nacionalista

Nota: Supone los que se declaran más bien de acuerdo.

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Las orientaciones y actitudes presentadas revelan la posición relativa que las instituciones autonómicas han pasado a ocupar en la mentalidad de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma. Muestran, en general, una implantación social favorable al proceso de institucionalización y ofrecen unas diferencias que parecen responder sobre todo a la cultura y las tradiciones políticas de las Autonomías. En este sentido, se hace necesario conocer el impacto de las Comunidades Autónomas sobre las identidades políticas de los ciudadanos y el compromiso de éstos con la Autonomía política de la que forman parte.

### **5. Identidad nacional y aspiraciones autonomistas: las raíces sociales de las Comunidades Autónomas**

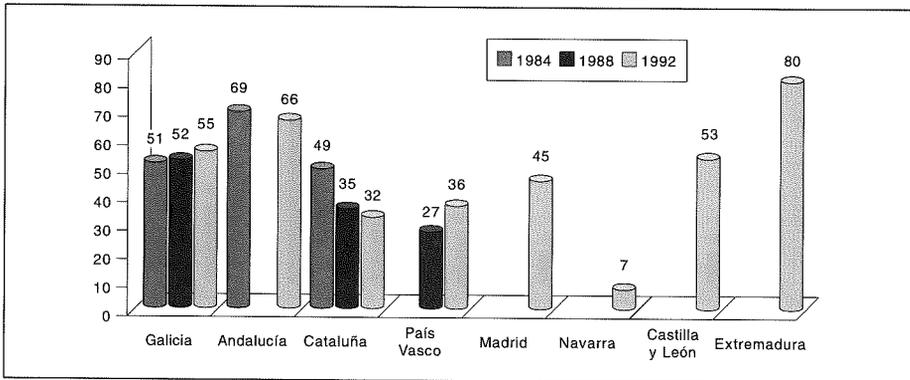
Que las reformas institucionales afectan a las identidades y a las estrategias de los actores políticos es una hipótesis mantenida por los teóricos neoinstitucionalistas y contrastada en el caso de los Gobiernos regionales italianos<sup>21</sup>. La cuestión planteada aquí es cómo las Comunidades Autónomas han generado un sentimiento de pertenencia a una comunidad política, especialmente en aquellas Autonomías que partían con niveles muy escasos de conciencia política regional. La identidad nacional subjetiva es un indicador que refleja el sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma, lo que permite conocer cómo han afectado las instituciones autonómicas a la integración de los nacionalismos históricos de la periferia y al desarrollo de nuevas identidades en las demás regiones.

El rasgo general es un sentimiento de ser más gentilicio que español o bien tan gentilicio como español; es decir, una tendencia hacia la dualidad de la identidad nacional subjetiva. Esto favorece la estabilidad de la forma de Estado, por una parte, y el enraizamiento socio-cultural de las instituciones autonómicas, por otra, esencialmente en aquellas Autonomías donde el establecimiento del Gobierno Autónómico reunía un escaso apoyo social, pero también donde era puesto en entredicho por un amplio segmento de la sociedad identificado exclusivamente con un nacionalismo periférico. Según los datos del gráfico 18, una identidad dual muy generalizada se encuentra en Extremadura (80%), Andalucía (66% en 1992), Galicia (donde ha crecido constantemente, desde un 51% en 1984 hasta un 55% en 1992) y Castilla y León (53%). En cambio, las dos Comunidades Autónomas con un menor nivel de identidad compartida son Cataluña, que muestra un descenso continuado desde un 49% en 1984 a un 32% en 1992, y Navarra, con una proporción de identidad dual de sólo el 7% en 1992.

---

<sup>21</sup> Putnam, R., *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Nueva York, 1993.

Gráfico 18 – Evolución de los que se declaran tan español como gentilicio. En porcentaje. 1984-1992

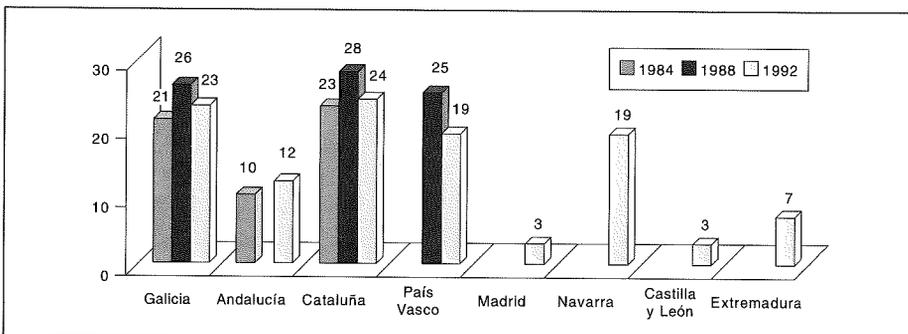


Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

La identidad dual con predominio del sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma se encuentra, como podemos apreciar en el gráfico 19, sobre todo en las Comunidades históricas: Cataluña (con una evolución cíclica, pero siempre en los niveles más altos: de un 23% en 1984 a un 24% en 1992), Galicia (23%) y el País Vasco y Navarra (19% cada una). Por último, en 1992, la identidad dual con predominio del sentimiento españolista (gráfico 20) destaca de forma acusada en Navarra, con un 48% en 1992; en menor medida se halla en Castilla y León (16%) y Madrid (12%). Se observa que mientras esta identidad no ha dejado de disminuir en Cataluña (del 12% en 1984 al 6% en 1992), en el País Vasco aumentó un punto porcentual entre 1988 y 1992.

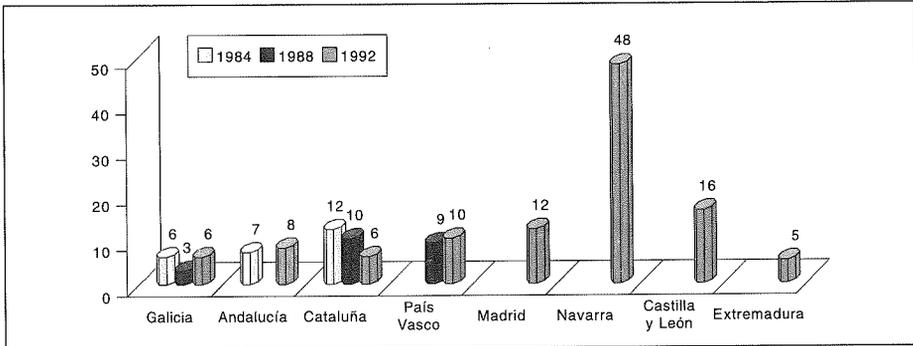
Los datos presentados en el gráfico 21 reflejan que el nacionalismo español excluyente se reduce a una proporción mínima en todas las Comunidades Autónomas, excepción hecha de Madrid y Castilla y León, las Co-

Gráfico 19 – Evolución de los que se declaran más gentilicio que español. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Gráfico 20 – Evolución de los que se declaran más español que gentilicio. En porcentaje. 1984-1992



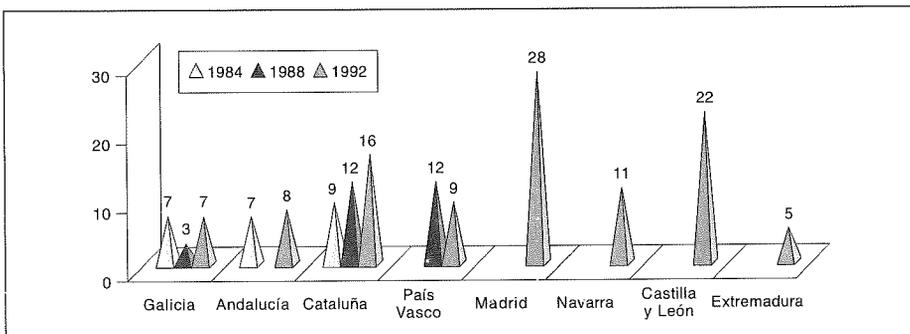
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

munidades Autónomas que constituyen el núcleo histórico del nacionalismo español, que alcanzan en 1992 un 28% y un 22%, respectivamente. El caso más sobresaliente es el de Cataluña, que refleja un ascenso continuado desde 1984 del porcentaje de aquellos que se declaran exclusivamente españoles, lo cual contrasta de modo importante con el País Vasco, donde los que se sienten exclusivamente españoles han descendido un 3% entre 1988 y 1992. El gráfico 22 muestra, por el contrario, cuántos se sienten exclusivamente de su Comunidad Autónoma.

Son cuatro las Comunidades Autónomas donde una menor proporción de ciudadanos se considera tan español como gentilicio: Madrid, País Vasco, Cataluña y Navarra. Pero la distribución de la identidad nacional subjetiva es muy desigual entre ellas.

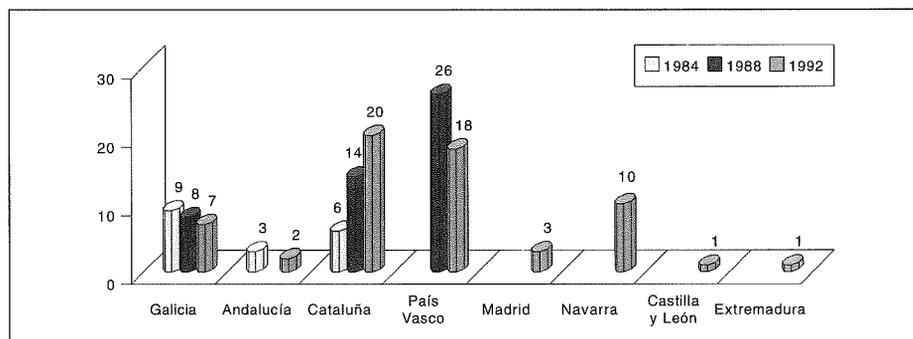
En Madrid se observa el grado de identidad autonómica más bajo de las ocho Comunidades Autónomas, lo que revela las dificultades a las que se

Gráfico 21 – Evolución de los que se declaran exclusivamente español. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

Gráfico 22 – Evolución de los que se declaran exclusivamente gentilicio. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

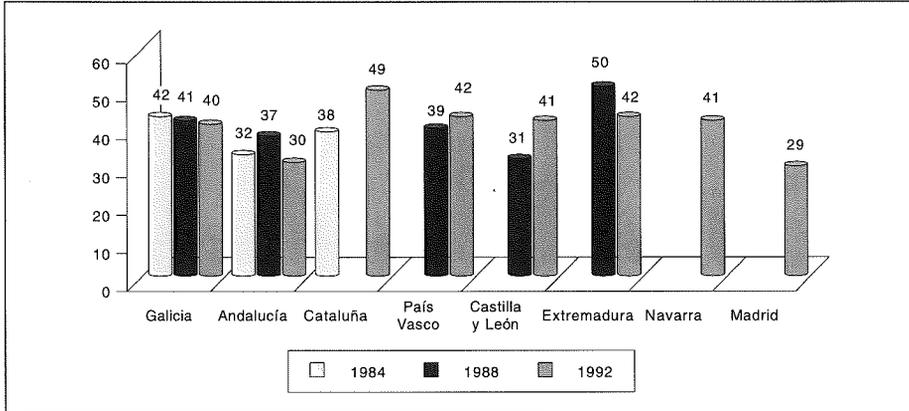
enfrentan las instituciones madrileñas si quieren generar un sentimiento de pertenencia a la Comunidad Autónoma donde transcurre la vida política estatal y que se halla más cercana al Gobierno Central.

Por su parte, el País Vasco refleja una evolución del sentimiento nacionalista hacia posiciones más moderadas, con la extensión progresiva de la identidad nacional dual en detrimento de las identidades nacionales excluyentes: entre 1988 y 1992, el nacionalismo vasco desciende del 26% al 18% y el nacionalismo español del 12% al 9%. Esta evolución significa un avance importante en el apoyo social a la estructura territorial de poder que contribuye a la resolución del conflicto nacionalista en el País Vasco.

El caso catalán muestra una evolución opuesta al caso vasco. La identidad nacionalista ha tendido a polarizarse en sendos extremos del sentimiento nacionalista, mostrando un carácter excluyente: la identidad exclusivamente catalana se habría extendido del 6% en 1984 al 20% en 1992, mientras la exclusivamente española lo habría hecho del 9% en 1984 al 16% en 1992. Esta tendencia hacia los extremos se ha nutrido de las posiciones más moderadas de identidad dual compartida, sea de predominio españolista o catalanista. Para tratar de comprender esta evolución catalana, deberíamos analizar hasta qué punto ha influido la política lingüística llevada a cabo por la Generalitat de Catalunya en estos años.

Finalmente, el caso navarro representa un ejemplo de identidad nacional polarizada, pero manteniendo posiciones más moderadas que en Cataluña. La gran mayoría de la población navarra opta por una identidad política más que por otra, sea de un modo excluyente (11% de españolistas y 10% de sentimiento exclusivamente navarro) o bien moderado (un 48% más bien español y un 19% más bien navarro).

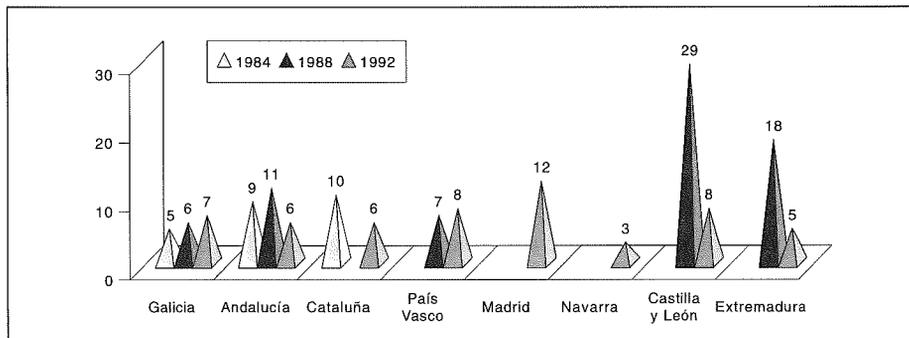
Las aspiraciones autonomistas de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma apuntan al grado de compromiso social con el autogobierno,

**Gráfico 23 – Evolución de la aspiración a un mayor grado de autonomía. En porcentaje. 1984-1992**

Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

una condición imprescindible para el buen funcionamiento de las instituciones autonómicas y la legitimidad del sistema autonómico.

En el gráfico 23 se aprecia que alrededor del 40% de los ciudadanos de las diferentes Autonomías deseaban en 1992 una profundización de su nivel de autogobierno; en Madrid y Andalucía las aspiraciones a un mayor grado de autonomía no suscitan tanta aprobación. La evolución ha sido desigual según las Comunidades Autónomas; podemos distinguir dos grupos: el primero, formado por Cataluña, País Vasco y Castilla y León, se caracteriza por una extensión constante de la opción de ampliación autonómica; en el segundo, compuesto por Andalucía, Extremadura y Galicia, el deseo de un mayor grado de autonomía ha ido en descenso. En 1991 un 45%

**Gráfico 24 – Evolución de la aspiración a un menor grado de autonomía. En porcentaje. 1984-1992**

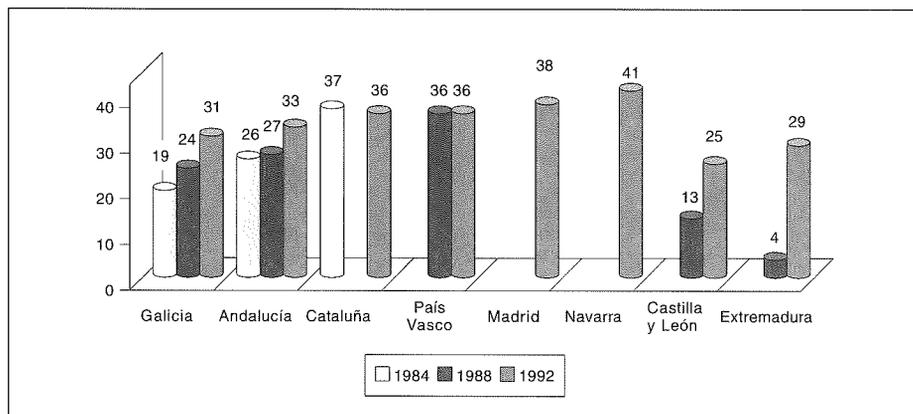
Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

de nuestros 28 entrevistados creía que el nivel de autonomía alcanzado era poco o nada satisfactorio, mientras un 41% lo consideraba satisfactorio. Las 107 entrevistas realizadas en 1996 muestran un deseo de incrementar la autonomía de las Comunidades Autónomas, sobre todo en lo que se refiere a su financiación (un 84% de media, aunque en Andalucía esa opinión sólo recoge un 63% de adhesiones) y a ciertas competencias, entre las que destacan cultura, medio ambiente y desarrollo industrial; el aumento de competencias es menos reivindicado en materias como policía, comercio exterior y banca, con valores entre el 45% y el 36%.

La creencia de que el grado de autogobierno de la Comunidad Autónoma es demasiado alto (gráfico 24) es sostenida por una proporción muy pequeña de la ciudadanía, que no supera en ningún caso el 12% (porcentaje de Madrid en 1992). Incluso en las Autonomías donde esta creencia era compartida por un porcentaje significativo de ciudadanos, Extremadura y Castilla y León –con una proporción en 1988 del 18% y el 29%, respectivamente–, ha habido un descenso que las sitúa al mismo nivel que la media de las demás Comunidades Autónomas. Sin embargo, se observa que en Galicia esta opinión no ha cesado de aumentar ligeramente desde el 5% de 1984 hasta el 7% de 1992, tendencia que coincide con la arriba descrita de descenso de la aspiración a un mayor grado de autonomía.

La conformidad con el grado de autonomía alcanzado (gráfico 25) es general en todas las Comunidades Autónomas, al menos en 1992; destacan Navarra (41%), Madrid (38%), Cataluña (36%) y el País Vasco (36%) como Comunidades Autónomas más conformes con este aspecto. En todo caso, la tendencia general también ha sido al aumento de la proporción de ciudadanos de acuerdo con el grado de autonomía alcanzado, lo que se refle-

Gráfico 25 – Evolución de la conformidad con el grado de autonomía alcanzado. En porcentaje. 1984-1992



Fuente: Elaboración ERA a partir de datos del CIS.

ja especialmente en Galicia (del 19% en 1984 al 31% en 1992) y en Andalucía (del 26% al 33% en el mismo período). En estas dos Comunidades Autónomas parece que los impulsos iniciales hacia una autonomía rápida, como ocurrió con el referéndum andaluz de 1982, han dado paso a un descenso de las aspiraciones nacionalistas que podría hacer pensar en un cierto desencanto con el funcionamiento de la Autonomía.

En resumen, la identificación política de los ciudadanos con su propia Comunidad Autónoma y el compromiso social manifestado con el grado de autogobierno alcanzado muestran un éxito significativo de las Autonomías en cuanto a su enraizamiento en la mentalidad colectiva. Son pequeñas las diferencias que las Comunidades Autónomas presentan en este aspecto, comparadas con la desigual valoración que hacen de sus instituciones autonómicas o las orientaciones que manifiestan hacia las mismas. Las particularidades de algunas Autonomías parecen responder a condiciones específicas de cada una de ellas, como la fuerza de sentimientos nacionalistas excluyentes o la carencia inicial de un compromiso importante con el autogobierno.