

---

# DESARROLLO AUTONOMICO Y CRISIS DEL ESTADO SOCIAL (EL CASO DE ANDALUCIA) \*

Antonio J. Porras Nadales

---

1. En las siguientes páginas se pretende ofrecer un intento de concepción teórica del sistema político de Andalucía, concebido como un espacio político relativamente diferenciado, y sometido a procesos endógenos de desarrollo social y político.

Un análisis que se intenta ubicar a partir de dos premisas básicas: la *crisis del Estado social*, en cuyo marco debe encuadrarse la nueva posición funcional y espacial de los poderes públicos, y la afirmación del *principio de diversidad* como nuevo modelo territorial de desarrollo diferenciado.

No se trata, pues, de insistir en la diferencialidad como un fenómeno de alejamiento del paradigma (el paradigma del Estado intervencionista de las sociedades industriales)<sup>1</sup>: a partir de la crisis del Estado social se ha venido insistiendo en la sustitución de los viejos principios de actuación *vertical* —propios del modelo maxweberiano—, impulsores de un mecanismo de racionalidad desde arriba<sup>2</sup>, por un nuevo marco pluralista y horizontal, que aproxima la interacción entre esferas funcionales de Sociedad y Estado.

---

\* Una primera elaboración de parte de este trabajo fue presentada en las Jornadas sobre «Andalucía Hoy», organizadas por la Fundación Pablo Iglesias, en colaboración con la Junta de Andalucía y la Sociedad General de Autores, en Madrid, abril de 1986.

<sup>1</sup> Véase Claus OFFE, *Lo stato nel capitalismo maturo*, Milán, 1977, Etas Libri.

<sup>2</sup> G. GOZZI, «Verso lo Stato-Sistema. Tra anarchia e Leviatano», en G. GOZZI (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato*, La Nuova Italia Ed., 1980, Quaderni aut aut, pp. 11-66.

---

Junto a los fenómenos de autoarticulación y horizontalización social, presentes en el neocorporativismo, el neocontractualismo o en los procesos de actuación mercantil del Estado<sup>3</sup>, la dimensión *espacial* constituye una de las derivaciones más coherentes en este proceso de transformación de la estructura de los sistemas políticos contemporáneos.

La formación de espacios territoriales autónomos, dotados de una dinámica social relativamente diferenciada, donde la actuación prestadora de los poderes públicos se circunscribe a un área territorial determinada, condicionando así el surgimiento de procesos micropolíticos propios, constituye una actualizada adecuación a un nuevo marco más idóneo para ensayar fórmulas de desarrollo social armónico<sup>4</sup>, en el que la diversidad se convierte en una garantía de la no-diferencia<sup>5</sup>.

El propio concepto del desarrollo, concebido como crecimiento industrial, expresión racional del ideal ilustrado del *progreso*, nacido de la modernidad<sup>6</sup>, sufre con la adecuación a las posibilidades reales de desarrollo endógeno de cada espacio territorial una considerable restricción, por más que la dinámica electoral de los partidos políticos obligue a reiterar la retórica del desarrollismo.

La crisis del doble paradigma *Estado/Progreso*, articulados a través de un nexo de racionalidad, como la crisis misma de la *modernidad*, nos sitúa en un entorno evidentemente postmoderno, en el que microespacios políticos diferenciados formulan y desarrollan políticas de bienestar y de intervención económica, incorporándose a un marco estatal y supraestatal (la Europa de las regiones) altamente intercomunicado, pero favoreciendo a la vez procesos endógenos de desarrollo cultural/territorial, probablemente generadores de amplias cotas de legitimación, pero también de una más intensa diferenciación espacial.

Como en otras regiones europeas, la intensificación y extensión del *cleavage* territorial/cultural<sup>7</sup> cumple en Andalucía un importante papel en el proceso de diferenciación espacial y definición autonómica<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> J. JOWELL y D. OLIVER (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, 1985, Claredon Press.

<sup>4</sup> W. B. STOHR, «Selective Self-Reliance and Endogenous Regional Development - Preconditions and Constraints», en D. NOHLEN y R.-O. SCHULTZE (Hg.), *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Bochum, 1985, N. Brockmeyer, pp. 229-249.

<sup>5</sup> De ahí la dificultad para aplicar al sistema autonómico español la dogmática jurídica del Estado federal. Véase E. AJA *et al.*, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, 1985.

<sup>6</sup> Véase una formulación clásica en *La Enciclopedia de Diderot* (selección e introducción de R. Soriano y A. Porras), Tecnos, 1986.

<sup>7</sup> Véanse S. ROKKAN y D. W. URWIN (eds.), *The Politics of Territorial Identity*, Sage, 1982.

<sup>8</sup> Véanse A. PORRAS NADALES, *Geografía electoral de Andalucía*, Madrid, 1985, CIS; M. GARCÍA FERRANDO, *Regionalismo y autonomías en España, 1976-1979*, Madrid, 1982, CIS; A. PORRAS NADALES, «El referéndum de iniciativa autonómica de 28 de febrero en Andalucía», *Revista de Estudios Políticos*, 15, 1980; A. CHECA, «El referéndum andaluz del 28 de febrero de 1980. Un análisis de sus resultados», *Revista de Estudios Regionales*,

Por ello, si aceptamos considerar la diversidad y la diferencialidad espacial como elementos característicos de los nuevos modelos de organización estatal, no es posible partir ya de la Andalucía diferente, o la Andalucía subdesarrollada, como formulación de un no-paradigma.

El estudio de las peculiaridades de un espacio político autonómico diferenciado debe intentar simultáneamente:

A) Indagar sus mecanismos de integración y funcionalidad/disfuncionalidad en el conjunto del proceso político, así como los posibles suplementos de legitimación que la fragmentación espacial del sistema político puede generar.

B) Estudiar su idoneidad, como ámbito adecuado para una profundización de los mecanismos democráticos, para suscitar alternativas en la dinámica política y en los procesos de desarrollo social contemporáneos<sup>9</sup>.

La mayor proximidad espacial entre sociedad y poderes públicos debe permitir una mayor flexibilidad en sus mecanismos de interacción, en los sistemas de control social sobre programas públicos, en la mejor adecuación de ciertas políticas a la realidad, etc.

Se trata, pues, de afirmar el principio de la diversidad como una no-diferencia, dentro de un proceso global que, como ha señalado Rokkan, se caracteriza por un triple fenómeno de: 1) desarrollo creciente de la internacionalización, intercomunicación e interdependencia entre territorios; 2) incrementos de las demandas y expectativas frente a los poderes públicos en políticas de welfare, ayuda y desarrollo económico, y 3) movilización de periferias contra centros nacionales.

La ecuación

«increased internationalization of transaction → decreased resources for central control → increased regional protest»<sup>10</sup>

determina la formación de una nueva estructura espacial caracterizada por una mayor interacción entre sociedad y poderes públicos.

La superación del paradigma de la diversidad como diferencia va acom-

5, 1980; varios, *La España de las Autonomías (Pasado, presente y futuro)*, Madrid, 1981, Espasa-Calpe; R. LÓPEZ PINTOR, *La opinión pública española del franquismo a la democracia*, Madrid, 1982, CIS; J. M. VALLÉS, «Sistemas electorales, Estado de las Autonomías y Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Políticos*, 34, 1983.

<sup>9</sup> W. STOHR, cit. en nota 4. También, W. STOHR y D. R. F. TAYLOR (eds.), *Development from above or below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, 1981, J. Wiley & Sons, y W. STOHR, «Alternative Strategies for Integrated Regional Development of Peripheral Areas», en D. SEERS y K. OSTROM (eds.), *Regional Problems on the Periphery of Europe*, Londres, 1981, Macmillan.

<sup>10</sup> Véanse S. ROKKAN y D. W. URWIN, «Introduction. Centres and Peripheries in Western Europe», en *The Politics of Territorial Identity*, cit., p. 3.

pañado de la superación del complejo de no-desarrollo como ausencia de implantación de un modelo de desarrollo industrial al estilo occidental.

Tanto por lo que respecta al análisis global de sus causas (el concepto de desarrollo mundial desigual)<sup>11</sup> como a las perspectivas de autodesarrollo endógeno diferenciado<sup>12</sup>, el subdesarrollo relativo se convierte en un mero elemento de diversidad que, en todo caso, puede adquirir un valor prioritario en determinadas políticas, condicionando algunas peculiaridades del proceso global.

2. La primera afirmación de la no-diferencia de Andalucía como sistema sociopolítico hay que buscarla en su génesis: en la lógica del capitalismo mundial. Aunque no es éste el lugar para indagar en las claves históricas<sup>13</sup> de la ubicación de Andalucía como espacio social dependiente, dentro del Sistemamundo<sup>14</sup>, es evidente que su posición agroexportadora y de enclave de materias primas ante los mercados mundiales condiciona determinados elementos estructurales de la dinámica sociopolítica:

A) En primer lugar, por lo que respecta a la dimensión *social*, tan importante es el factor de la debilidad relativa de una burguesía autóctona, dedicada básicamente a agricultura y comercio, como la presencia de procesos de desintegración social entre los sectores más bajos de la población, con agudización de los fenómenos de conflictividad y revuelta social (bandolerismo, agitaciones campesinas, anarquismo), y fuerte emigración de excedente poblacional hacia los mercados mundiales exteriores.

B) Las quiebras de los procesos fundamentales de integración que lo anterior comporta implica una necesaria intensificación o reforzamiento alternativo de los mecanismos *políticos* de integración/represión: desde los instrumentos represivo-penales propios del Estado liberal (Guardia Civil, represión armada) hasta el desarrollo de los mecanismos simbólico-políticos de integración institucional-nacional propios del Estado contemporáneo.

La mayor intensidad de los conflictos y del propio proceso político<sup>15</sup> exige, en los sistemas dependientes actuales, la formación de mecanismos de legitimación centrípeta (de tipo «nacional-popular») que, a la vez que operan una

<sup>11</sup> I. GOUGH, *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, 1979, Macmillan (trad. castellana, Blume, 1982).

<sup>12</sup> W. STOHR, cit.

<sup>13</sup> Véanse A. PORRAS, M. DELGADO y J. J. ROMERO, «Andalucía, subdesarrollo y dependencia: una aproximación metodológica», *Axarquía*, Revista de la Diputación de Córdoba, núm. 2, 1981.

<sup>14</sup> I. WALLERSTEIN, *El moderno sistema mundial*, Ed. Siglo XXI.

<sup>15</sup> D. A. CHALMERS, «The Politized State in Latin America», en J. M. MALLOY (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 23-45. También, H. R. SONNTAG, «Hacia una teoría política del capitalismo periférico», en H. R. SONNTAG y H. VALECILLOS (eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, 1977, Siglo XXI.

integración del faccionalismo, tienden a producir un incremento de la centralidad prestadora de los poderes públicos como instrumentos de reforma económica y asistencia social<sup>16</sup>.

La evolución del proceso autonómico andaluz confirma, ciertamente, la intensificación del *cleavage* cultural/territorial y de la dialéctica del subdesarrollo, con su correspondiente proyección hacia un adversario antinacional (el *centro*, tanto geográfico-político —Madrid, UCD— como financiero —el capitalismo vasco o catalán—)<sup>17</sup>, que explicará en gran medida la evolución del sistema político andaluz.

Sin embargo, la lógica del desarrollo desigual mundial no excluye la existencia en Andalucía de *procesos transformadores de cambio y movilización social*, especialmente intensos a partir del ciclo expansivo de los años sesenta.

Aunque los fenómenos de desarrollo industrial desde arriba han generado escasos efectos multiplicadores —y a veces graves efectos contaminantes y de alteración del medio, como en Huelva—, y los pocos supuestos en que se ha mantenido un desarrollo endocentrado apenas han servido para conservar cierta estabilidad de la estructura urbana, ha sido fundamentalmente en los sectores agroexportador y turístico, y en general en el inflacionado *sector terciario*, donde han coincidido los vectores de transformación y modernización social más decisivos.

Una transformación que se concreta básicamente en un proceso de urbanización precoz a que se ven sometidas amplias capas de la población, impregnando sistemas de mentalidad y de comportamiento. Especialmente, el fenómeno se expresa en una concentración poblacional en ciudades y zonas costeras, reproduciéndose los circuitos de atraso social en las comarcas montañosas, la periferia de la periferia, especialmente en la zona oriental.

Tales procesos de desarrollo son, igualmente, generadores de *deseconomías sociales* o fenómenos de *victimalidad espacial*<sup>18</sup>, lógicamente diferenciados, aunque resumibles en dos factores de importantes consecuencias sobre la función de los poderes públicos.

A) La fuerte emigración de zonas rurales y concentración poblacional en zonas urbano-costeras, lo que en general estimula las demandas de gasto en planeamiento, infraestructuras y equipamiento urbano.

<sup>16</sup> Véase Guillermo O'DONNELL, «Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy», en D. COLLIER (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, New Jersey, 1974, Princeton U. P., pp. 288 y ss.

<sup>17</sup> O'DONNELL, cit., p. 290.

<sup>18</sup> Véase F. NASCHOLD, *Alternative Raumpolitik*, Kronberg, 1978, Athenäum. La aplicación del enfoque de la victimalidad espacial a Andalucía ha sido realizado por Ulrike LIEBERT en su ponencia «¿Una revolución oculta en Andalucía? Unas hipótesis sobre el cambio en la estructura de polarización en el electorado andaluz», *I Jornadas de Sociología Electoral de Andalucía*, La Rábida (Huelva), octubre 1984. Véase, también, su tesis *Neue Autonomie-Bewegung und Regionalisierung in Spanien: Der Fall Andalusiens*, Florencia, 1983, Instituto Europeo; editada en 1986 en Campus (Frankfurt, Nueva York).

B) El mantenimiento y desarrollo de sectores subproletarios y marginales, tanto urbanos como rurales, con formas de vida semisumergidas y/o de cuasubsistencia (unido, lógicamente, a la propia victimalidad negativa de la emigración): en cualquier caso, el gasto de asistencia social del Estado tiene aquí cauces ilimitados de expansión, a menudo estimulados por la propia conflictualidad del sindicalismo jornalero (p. ej., gastos de empleo comunitario)<sup>19</sup>.

El resultado debe ser la formación de un bloque social relativamente nuevo, de procedencia y extracción muy diversa, así como muy distintas posiciones socioprofesionales; aunque, evidentemente, *modernizado* y, en consecuencia, relativamente desvinculado de fórmulas de socialización rural/tradicional; con gran presencia de jóvenes en situación social relativa y desigualmente victimalizada por la crisis, y especial incidencia del paro. Un bloque social caracterizado por el predominio de formas de vida dependientes, donde la referencia de la modernización opera como un incremento sobre las expectativas (así como en su orientación, más monetario-consumista), estimulando las demandas sobre el Estado, a la vez que un tendencial déficit crónico de legitimación. Un sector, finalmente, cuyo comportamiento político-electoral vendrá caracterizado por una cierta inestabilidad y alto grado de dependencia de las estrategias de *mass media* de la campaña.

Este bloque social «renovado» coexiste con un estrato rural/tradicional, altamente condicionado por la conflictividad de clase y polarizado alrededor del problema de la tierra, que mantiene una presencia muy dinámica especialmente a lo largo de la franja agraria del Valle del Guadalquivir: un bloque que constituye el tradicional soporte histórico de la izquierda campesina andaluza, generando un modelo más estable, predominantemente bipolarizado, cuyas consecuencias son decisivas en la evolución del subsistema político<sup>20</sup>.

3. Esta relativa duplicidad espacial en el mapa sociopolítico coexiste con un tendencial dualismo diacrónico en la evolución del *sistema de partidos* a lo largo del período 1977-1982. Hasta el momento en que la evolución electoral culmina en los resultados del año 1982, puede constatarse la coexistencia de un doble fenómeno de alta volatibilidad del voto, con una relativa estabilidad dentro de los respectivos bloques ideológicos<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Véase A. PORRAS NADALES, «Desarrollo desigual y política autonómica: el caso de Andalucía», en D. NOHLEN y R.-O. SCHULTZE (Hg.), *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*, Bochum, 1985, N. Brockmeyer, pp. 138-148.

<sup>20</sup> Véase A. PORRAS NADALES, «El voto rural comunista», *I Jornadas de Sociología Electoral de Andalucía*, La Rábida (Huelva), octubre 1984; «El voto rural comunista en el Valle del Guadalquivir», Congreso Internacional *Elezioni e realtà regionale*, Padua, octubre 1985; «Geopolítica y pluralismo en el comportamiento electoral andaluz», *II Congreso Andaluz de Sociología*, Sevilla, diciembre 1985; *Geografía electoral de Andalucía*, Madrid, 1986, CIS.

<sup>21</sup> J. R. MONTERO, «Las elecciones regionales de Andalucía de mayo de 1982: un mo-

Igualmente, la evolución de resultados globales a lo largo de este período presenta una duplicidad, no muy diferente a la del resto de España, entre un bipartidismo recurrente, más nítido en los resultados de 1977, y una tendencia al pluralismo polarizado, con el surgimiento de una opción de centro que tendrá gran importancia en el momento en que se refuerzan las tendencias centrípeto-nacionalistas de identificación cultural/territorial a partir de la apertura del proceso autonómico.

Hemos estudiado en otro lugar<sup>22</sup> la peculiar evolución de estos dos submodelos, que conduce hasta un reforzamiento del partido que, desde el control de las instituciones preautonómicas, consigue situarse en la posición lógica de *centro* en Andalucía: el PSOE. Un reforzamiento que se beneficia del impulso anticentro del proceso autonómico, consolidando al grupo que asume, en el marco bipartidista estatal, la función de oposición contra el Gobierno UCD.

La captación de electorado del PSOE en el doble *cleavage*, cultural/territorial y de clase, situándose como el único auténtico partido *catch all*<sup>23</sup> del espectro, genera, sin embargo, una dinámica que tiende a superar los modelos normalizados del pluralismo para avanzar hacia posiciones que se aproximan al unipartidismo. En mayo de 1982, con un índice aritmético de pluralismo de 0,58, el PSOE, con el 61 por 100 de los escaños del Parlamento Autónomo, obtiene una posición hegemónica, absolutamente desequilibrada frente al 15 por 100 de escaños de AP y el 14 por 100 de UCD. En octubre de ese mismo año, con el 72,8 por 100 de los escaños al Congreso de los Diputados, frente al 25,4 por 100 de AP-PDP-UL, el índice de pluralismo se sitúa ya en un 0,40, por debajo del mínimo 0,50 del bipartidismo.

La aproximación a un modelo de partido hegemónico o cuasiunipartidismo polarizado podía permitir inicialmente sugerir la vigencia de la ley de bronce del subdesarrollo, con una fácil identificación entre unipartidismo y tercermundismo<sup>24</sup>: en este caso, el impulso de identificación nacional/territorial beneficiaría al partido que controla la institución autonómica, cuyo discurso, simbolizado en el presidente Escuredo, asume perfectamente la doble retórica del andalucismo y la dialéctica del subdesarrollo.

La realidad, posiblemente, sea mucho más compleja si consideramos que hay un evidente componente negativo en este resultado (el *voto en contra* del partido en el Gobierno, UCD), y que, además, en la distribución geográfica de los resultados, se produce la absoluta paradoja de que son los sectores

---

delo anticipado del cambio político en España», ponencia del Congreso *Elezioni e realtà regionale*, Padua, octubre 1985, pp. 12 y ss.; J. SANTAMARÍA, «Elecciones generales de 1982 y consolidación de la democracia: a modo de introducción», *REIS*, 28, 1984, pp. 7 y ss.; A. PORRAS, *Geografía electoral*, cit.

<sup>22</sup> *Geografía electoral*, cit.

<sup>23</sup> Véase O. KIRCHEIMER, «The Transformation of Western European Party Systems», en J. LAPALOMBARA y M. WEINER (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton U. P., 1966, pp. 177-200.

<sup>24</sup> G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza.

espaciales más dinámicos del voto urbano y de zonas costeras, normalmente más pluralistas, los que presentan en 1982 una mayor cuota de concentración unipartidista a favor del PSOE.

De ahí la considerable importancia teórica que el original caso andaluz puede presentar en el análisis de los *sistemas de partidos*: ya que no se trata de un unipartidismo «patológico» (como expresión de un no-paradigma), consecuencia de una dinámica social tercermundista cargada de componentes autoritarios, sino que, al contrario, puede considerarse, igualmente, como la culminación de las tendencias centrípetas inherentes a la dinámica *de centro*, dentro del modelo de pluralismo polarizado. Es decir, la apoteosis de los impulsos integradores del paradigma del pluralismo como sistema de partidos: la lógica *catch all* llevada hasta el cuasimonopolio del mercado político por un solo partido.

De aceptar esta hipótesis estaríamos ante un auténtico supuesto de laboratorio, que permitiría indagar la dinámica del proceso político desde la perspectiva de la integración centrípeta en un solo bloque hegemónico, dentro de un microespacio relativamente diferenciado, donde las contradicciones sociales, condicionadas por la lógica del desarrollo dependiente, generan una mayor intensificación de los procesos políticos<sup>25</sup> y de las expectativas o demandas sobre los poderes públicos, a la vez que subsiste un impulso a la atomización centrífuga de las oposiciones como fenómeno alternativo.

Pero no se trata solamente de explicar las causas, más o menos coyunturales, que conducen a este resultado inicial dentro de un sistema autonómico institucionalizado, sino de entender sus líneas de evolución posterior determinadas por una concreta estructura de los poderes públicos y una singular estrategia en la actuación prestadora de los mismos, lo que deberá condicionar las pautas de reproducción del sistema político.

La evolución dinámica de este sistema a partir de la convocatoria de 1986 parece demostrar, efectivamente, la ausencia de una dinámica bipartidista, generadora de una tendencial alternancia entre los dos primeros partidos, PSOE y AP, sino, más bien, un claro reforzamiento de la tendencia polarizadora, que, una vez más, favorece al partido situado en el centro del espectro. Esta centralidad resulta especialmente destacable por la fragmentación y debilidad del voto «ideológicamente» centrista (Partido Reformista, Centro Democrático Social, Partido Andalucista) que en Andalucía ocupa su peor posición del conjunto nacional; este resultado confirmará, pues, el reiterado predominio de una mayoritaria opción andaluza más a la izquierda que en el conjunto nacional, y que se articula en una dinámica espacial relativamente coherente<sup>26</sup>,

<sup>25</sup> Véase CHALMERS, cit. en nota 15.

<sup>26</sup> Véase A. PORRAS NADALES, «Geopolítica y pluralismo en el comportamiento electoral andaluz», ponencia presentada al *II Congreso Andaluz de Sociología*, Sevilla, diciembre 1985. Para un panorama general sobre las elecciones de 1986, véase Pilar DEL CASTILLO y Giacomo SANI, «Las elecciones de 1986: continuidad sin consolidación», en Juan



proyectando un mayor crecimiento «polarizado», es decir, hacia Izquierda Unida, precisamente entre los espacios más dinámicos, urbano/costeros, de la geografía andaluza.

Sin embargo, las elecciones de 1986 presentan en Andalucía un especial interés por operarse una coincidencia simultánea entre elecciones autonómicas y generales, con singulares diferencias entre ambas, particularmente en lo que se refiere al voto conseguido por el partido mayoritario. Se trata, pues, de una interesante experiencia para analizar la forma en que la actuación de los poderes públicos autonómicos y la propia dinámica del subsistema político inciden sobre el electorado, diferenciándose y/o complementándose con las esferas de actuación estatal. Por supuesto, el fenómeno puede interpretarse en clave de *leadership*, por la debilidad relativa de la imagen del presidente Borbolla frente a dos figuras con una proyección carismática relativamente más intensa, Felipe González y Julio Anguita; no es, sin embargo, una explicación suficiente. Podría complementarse con una interpretación orientada en clave subjetivista que buscara la «esencialidad autonómica» en el comportamiento de los electores, y que en parte vendría confirmada cuando se constata que el Partido Andalucista suele duplicar sus exiguos resultados en la convocatoria autonómica frente al resultado en el escrutinio del Congreso de Diputados.

Sin embargo, en el marco de nuestro análisis conceptual del sistema político andaluz como espacio relativamente diferente, una tercera hipótesis podría ser sugerida: intentar buscar las claves de la diferencialidad o complementariedad en la distinta proyección espacial de los poderes públicos y de sus políticas, el Estado-Centro y el Estado-Comunidad Autónoma, en la opinión pública, y su repercusión relativa dentro del proceso de reproducción global del sistema político.

4. Esta orientación de nuestro enfoque teórico hacia las perspectivas de reproducción del sistema político en el nuevo marco de una duplicidad espacial debe partir de la constatación, desde la puesta en marcha de las instituciones autonómicas, de la creciente centralidad prestadora de los poderes públicos regionales, sobre todo en políticas de bienestar (sanidad, educación, planteamiento urbano), así como en políticas de intervención y transformación económica (plan económico, reforma agraria).

El autodesarrollo burocrático que este fenómeno comporta estará determinado, en primer lugar, por la amplitud de la esfera hegemónica, que permite una integración unipartidista de las esferas local, provincial, autonómica y central. A lo cual habría que añadir el fenómeno, señalado por Chalmers, de la inexistencia, en los sistemas unipartidistas, de una clara separación entre

sistema político y sistema administrativo, lo que, al menos para Luhmann, constituye un factor de disfuncionalidad en el conjunto del sistema<sup>27</sup>.

Dejando a un lado las lógicas dificultades de autoarticulación burocrática en una fase de despegue de las nuevas instituciones autonómicas, hay al menos dos aspectos relevantes en la práctica de políticas intervencionistas durante el primer período de legislatura autonómica.

En *primer* lugar, la necesidad de encontrar *soportes negociales* en la fase decisional y ejecutiva de ciertas políticas transformadoras<sup>28</sup> choca a menudo con la relativa falta de articulación del tejido social<sup>29</sup>, lo que tiende a acentuar la centralidad, e incluso la «soledad» institucional de los poderes públicos en la puesta en marcha de determinados programas.

En *segundo* lugar, y probablemente como un mecanismo compensatorio, tienden a inflacionarse los elementos publicitarios o informativo-propagandísticos en la realización de determinadas políticas, lo que parece confirmar el intento de suplementar mecanismos de legitimación difusa, buscando una rentabilidad electoralista a corto plazo, que permiten acentuar el componente «popular» (O'Donnell) de ciertas políticas.

El juego de ambos factores provoca el surgimiento de situaciones aparentemente paradójicas, como, por ejemplo, en el proceso de la reforma agraria: concebida como un instrumento de aplicación muy concretizada, de forma gradual y selectiva, con un gran protagonismo negocial-corporativo de los sectores afectados, tanto de los propietarios como de los futuros colectivos de cooperantes, su proyección generalizada ante la opinión pública la convierte en una de las políticas definitorias de la actuación socialista no sólo en Andalucía, sino incluso a nivel nacional, adquiriendo una dimensión prioritaria en medios sociales *urbanos*, en principio absolutamente ajenos al ámbito de aplicación de la ley.

Simultáneamente, la necesidad de gestionar actividades prestadoras o asistenciales, especialmente en el terreno de la sanidad, y, en general, la urgencia por acelerar mecanismos de legitimación mediante una eficacia en la gestión, han coincidido en ir generando un cierto desfase, propio del Estado post-social, entre el marco normativo-programático de las *políticas* y la coyunturalidad, a veces disfuncional, del momento de la *gestión*.

Todo ello permite resituar la actividad de los poderes públicos autonómicos dentro del ciclo de la actividad global del Estado, y particularmente en el

<sup>27</sup> CHALMERS, en «The Politized State in Latin America», en MALLOY (ed.), cit., se refiere a «the division between the administrative and party-electoral lines of action». La valoración de LUHMANN, en *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles, Guida.

<sup>28</sup> Véase, sobre el tema, T. DAINTITH, «The Executive Power Today: Bargaining and Economic Control», en J. LOWELL y D. OLIVER, *The Changing Constitution*, cit. en nota 3, pp. 174-197.

<sup>29</sup> La debilidad del soporte corporativo en sociedades dependientes, así como su carácter «estatzante», ha sido señalada por Guillermo O'DONNELL en «Corporatism and the Question of the State», en J. M. MALLOY (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, cit., pp. 47-87.

marco de los *problemas de legitimación* característicos del Estado del capitalismo avanzado<sup>30</sup>, partiendo del hecho de que la dualidad espacial constituye un factor de complejidad o entropía añadida a los procesos de intercambio político.

Considerado aisladamente, el espacio político de la Comunidad andaluza ofrece de entrada, como ya hemos señalado, un marco de mayor intensificación en las exigencias prestadoras e intervencionalistas propias del Estado de bienestar: un cuadro social caracterizado por la existencia de factores de desintegración social, con altos índices de victimalidad o menesterosidad y amplios grupos marginales afectados por elevadas tasas de desempleo, así como evidentes necesidades de reforma infraestructural, tiende a generar, ante la mayor proximidad de los poderes públicos, un aumento de las expectativas, a menudo mal articuladas en demandas por la falta de estructuración corporativa del tejido social, produciendo una potencial amplificación legitimadora del Estado asistencial, pero también, simultáneamente, un mayor riesgo de deslegitimación *a posteriori*.

Ahora bien, en la medida en que estos poderes públicos autonómicos generan predominantemente *outputs* de prestación o gasto social, sin repercutir de forma inmediata sobre la crisis fiscal del Estado (O'Connors), la fragmentación espacial debe tender a suplementar los déficit estructurales del Estado en su conjunto: la opinión pública visualizará de forma más inmediata la actividad prestadora, y no la actividad recaudatoria de los poderes públicos. El hecho de que las instituciones autonómicas, más preocupadas por los problemas del gasto, se conviertan en factores inductores de la inflación y el déficit fiscal, reviste una importancia secundaria ante la opinión pública.

Esta dualidad funcional/espacial interrumpe las líneas de imputación de la acción política, fragmentando los déficit estructurales de legitimación del Estado intervencionista.

Aunque la dominancia socialista en Andalucía, homogeneizada con la del Gobierno central, impide que el fenómeno autonómico se autoincremente por una vía reactiva, como en Cataluña o el País Vasco, en cualquier caso, la dispersión espacial genera simultáneamente un cuarteamiento de los déficit de legitimación, que debe suplementar la funcionalidad inmediata del proceso global.

El poder «central», en la medida en que está dejando de ser objeto de demandas cotidianas e instrumento conformador del más inmediato espacio social efectivo (Forsthoff), puede asumir progresivamente funciones de uniproyección simbólica, más orientadas hacia una supralegitimación en última instancia, a la vez que, simultáneamente, se libera del desgaste inmediato de

---

<sup>30</sup> Como referencia general, véanse J. HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrotu, y C. OFFE, «Rapporto di scambio e direzione politica. Sull'attualità del problema della legittimazione», en *Lo Stato nel capitalismo maturo*, cit.

una crisis de legitimación fundamentada en la insuficiencia estructural de las políticas de bienestar y las irracionalidades y disfuncionalidades de las políticas de reforma y de gestión de la realidad cotidiana.

En cambio, el espacio «Estado-Comunidad Autónoma», volcado hacia un tipo de políticas que necesita de cuotas de creciente rentabilidad inmediata, estaría sometido a un nivel de percepción crítica más intenso, generando en su caso respuestas reactivas más inmediatas de su entorno social. Esta situación debe provocar, lógicamente, una progresiva pérdida de racionalidad global en la medida en que, por una parte, la búsqueda de eficacia inmediata en políticas de gestión y prestación impulsa necesariamente a una intensificación de las técnicas negociadas sobre base neocorporativa, y al desarrollo creciente de redes clientelares más o menos estables, y, por otra, la necesidad de simplificar la imagen simbólico-programática a proyectar hacia la opinión pública obliga a una intensificación de estrategias publicitarias progresivamente desvinculadas de su conexión con la realidad. Todo ello con la ventaja complementaria de poder analizar cómo se produce y se proyecta este desigual desgaste siendo el mismo partido el que controla los circuitos de poder central y autonómico.

Estaríamos, pues, ante una original manifestación regional del fenómeno de retroacción, como característica del centro, subrayado por Sartori<sup>31</sup>; ante una *stasis* gubernamental<sup>32</sup>, aplicable prioritariamente al espacio autonómico, objeto más directo de las demandas crecientes del sistema social: un fenómeno que se manifestaría en la progresiva incapacidad para llevar a la práctica políticas de reforma o transformación programática, que son sustituidas por la simple gestión de la realidad. El bloqueo, al menos transitorio, del proceso de reforma agraria podría ser un significativo indicio de la dificultad para llevar adelante políticas de reforma avanzada, mientras la dinamización de las empresas públicas autonómicas de inversión (IPIA, SOPREA, COPASA), en actuaciones complementarias sobre el mercado, podría indicar como alternativa la inexorable aproximación a la lógica y al espacio del mercado, y el reforzamiento de las exigencias de gestión de la realidad, relativamente al margen de las expectativas programáticas, así como la transformación imperceptible del Estado social desde un modelo de Estado prestador de servicios a un Estado suministrador —selectivo— de dinero o financiación al sistema social.

Esto explicaría, entre otras cosas, el fenómeno reactivo de la mayor volatilidad del voto autonómico que, sin embargo, contribuye indirectamente a estabilizar los mecanismos de lealtad simbólica hacia el Estado-centro, donde empiezan a ser menos justificables los comportamientos reactivos, dado que

<sup>31</sup> Véase G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, cit.

<sup>32</sup> Véanse Peter SELF, *Political Theories of Modern Government. Its Role and Reform*, Londres, 1985; Allen & Unwin, p. 142, y, también, *Administrative Theories and Politics*, Allen & Unwin, 1977, cap. 5; A. PORRAS NADALES, «La función de Gobierno y la dialéctica entre política y Administración», ponencia presentada a las *Jornadas de Estudio sobre Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, mayo 1986, Ministerio de Justicia.

los procesos de crisis de legitimación del Estado parecen tener un espacio de imputación más inmediato en la esfera autonómica. Estaríamos contemplando, pues, un claro reflejo de los procesos de transformación espacial del Estado no sólo en el terreno estructural, sino en el funcional, con la subsiguiente generación de diferentes dinámicas de cambio y de procesos complementarios de fragmentación de la crisis de legitimación del sistema, donde la creciente entropía facilita el reforzamiento de los circuitos más alejados, los del Estado-centro, que ganan en estabilidad; mientras la mayor imputación inmediata de las políticas prestadoras al Estado-Comunidad Autónoma estaría acrecentando los procesos de crisis y transformación en la esfera periférica del conjunto del sistema.

---

# CRITICA DE LIBROS