

La opinión pública ante el Estado de las Autonomías: indicios de un apoyo social declinante en tiempos de crisis

María Ramos Martín*

María Miyar Busto*

La crisis económico-financiera que sufre gran parte de las economías occidentales desde 2008 ha puesto de manifiesto, entre otras muchas cosas, la limitada capacidad de maniobra autónoma de los gobiernos nacionales. Los límites no los marcan sólo entidades supranacionales o economías poderosas, sino también las respectivas sociedades, que, en mayor o menor medida, se movilizan para expresar su malestar y denunciar a los que consideran responsables de la crisis, y el consiguiente deterioro del bienestar de la población. Las instituciones –tanto las financieras como las político-administrativas– asisten a un cuestionamiento de su gestión y un debilitamiento de su respaldo social. En este contexto, la abundante información publicada en los últimos años por la prensa española sobre los comportamientos de gasto de las comunidades autónomas (CC.AA.) y las graves dificultades financieras que muchas de ellas atraviesan han avivado el debate público sobre la bondad del modelo de organización territorial del Estado español. En qué medida todo ello ha podido afectar a las percepciones sociales sobre el Estado de las autonomías es una cuestión acerca de la cual, hasta el momento, conocemos poco.

Este artículo tiene como objetivo aumentar el conocimiento empírico sobre esta cuestión, utilizando para ello datos de encuestas de opinión realizadas en 2005 y 2010, es decir, un par de años antes y después de que estallase la crisis. Tras unas breves referencias a las fuentes de información empleadas, mostramos los resultados de una serie de preguntas de encuesta especialmente indicativas de la imagen social, diversa y compleja, del mo-

delo territorial de Estado diseñado en la Constitución de 1978 y desplegado en estos últimos treinta años. Nuestro propósito concreto consiste en ofrecer datos para la reflexión y el análisis sobre cómo valoran los ciudadanos el funcionamiento del Estado autonómico, qué modelos de organización territorial prefieren, qué grado de descentralización consideran alcanzado y deseable, qué responsabilidad atribuyen a la Administración autonómica en la gestión de determinados servicios y qué opinión les merece el funcionamiento de estos. La información aquí aportada permite esbozar un panorama de la opinión pública ante el Estado de las autonomías a la altura de 2010 y extraer algunas conclusiones sobre cómo ha podido evolucionar desde entonces.

1. La disponibilidad de estudios de opinión sobre la imagen de las comunidades autónomas

Aunque algunas CC.AA. realizan estudios periódicos de opinión pública sobre temas autonómicos,¹ sólo el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ofrece acceso a datos de encuesta de ámbito nacional. En relación al Estado de las autonomías y la política autonómica, la encuesta del CIS más relevante es el Barómetro Autonómico, que

¹ Entre otros, cabría hacer referencia al *Euskobarómetro* de la Universidad del País Vasco, a los *Sociómetros Vascos* del Gabinete de Prospección Sociológica, en el País Vasco, al *Baròmetre d'Opinió Política* del Centre d'Estudis d'Opinió, en Cataluña, o al *Barómetro de Opinión Pública de Andalucía*, del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) de Córdoba.

* Departamento de Sociología II (Estructura Social) de la UNED y Centro de Estructuras Sociales Comparadas (UNED).

cuenta con dos ediciones (diciembre de 2005 y enero-febrero de 2010). Estos dos barómetros constituyen el material empírico en el que se basa el presente artículo.

Los cuestionarios del Barómetro Autonómico I (Estudio 2.610) y del Barómetro Autonómico II (Estudio 2.829) son diferentes, si bien comparten algunas preguntas. Las respectivas muestras, representativas de la población española, superan en ambos casos los 10.000 individuos mayores de 18 años residentes en la península, las islas y las ciudades de Ceuta y Melilla (encuestados personalmente). Estas grandes cifras permiten distinguir resultados por CC.AA. con márgenes de error aceptables para niveles de confianza relativamente elevados.²

Los apartados que siguen utilizan prioritariamente el Barómetro Autonómico de 2010. A los datos del Barómetro de 2005 recurrimos, en particular, para comparar resultados y obtener indicios de la evolución de la opinión pública entre esos dos años.

2. El Estado de las autonomías y el desarrollo autonómico

2.1. La valoración general del Estado autonómico

En 2010, cerca de la mitad de los españoles (un 44,5 por ciento) consideraba que la organización del Estado en CC.AA. había funcionado “regular”, superando en más de diez puntos porcentuales a aquellos que pensaban que había funcionado “bien” o “muy bien”. Con todo, menos de uno de cada cinco (17,5 por ciento) desaprobaba su funcionamiento (cuadro 1). Las comunidades en las que más positivamente se valoraba el Estado autonómico eran todas ellas uniprovinciales: La Rioja, Navarra y Cantabria; la peor valoración se registraba en Canarias y Castilla y León.

Estos datos ponen de manifiesto un empeoramiento de la opinión sobre el funcionamiento de las CC.AA. La mitad de los encuestados en 2005 consideró que el Estado de las autonomías había funcionado “bien” o “muy

² Para un nivel de confianza del 95,5%, y asumiendo que $p=q$, arroja un error de $\pm 0,98\%$ para el conjunto de la muestra (bajo el supuesto de muestreo aleatorio simple). La distribución de los errores por CC.AA., que viene dada por el tamaño muestral, es lógicamente mayor en aquellas comunidades con una menor muestra, como por ejemplo Ceuta y Melilla ($\pm 6,4\%$ y $\pm 7,3\%$ en 2005 y $\pm 6,3\%$ en 2010), y menor en aquellas comunidades, como Andalucía, Cataluña o Madrid ($\pm 3,2\%$; $\pm 3,3\%$ y $\pm 3,5\%$, respectivamente), donde el tamaño poblacional y, por tanto, también el tamaño muestral son mayores.

bien” (con porcentajes más elevados en Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra y el País Vasco), y sólo un 8,5 por ciento lo tildó de “malo” o “muy malo”. Tanto en 2005 como en 2010, los menores de 35 años demostraron más aprecio al funcionamiento del modelo autonómico (si bien la caída de este aprecio entre ambos años fue muy acusada, en ambos casos en torno a 15 puntos porcentuales). También los votantes del PSOE y de IU, pero especialmente los de partidos de ámbito no estatal (BNG, PNV, ERC, NaBai, CIU o CC) lo valoraron más frecuentemente de modo positivo.

Como se puede comprobar en el cuadro 2, quienes consideraron “más bien positivo” el desarrollo de las CC.AA. lo hicieron en mayor medida por razones de proximidad entre las instituciones y los ciudadanos (por ejemplo, la “atención o el conocimiento de problemas y necesidades” o la idea de “Administración más cercana”).³ Aunque con menor frecuencia, otros motivos relacionados con la gestión y la eficiencia también se trajeron a colación. Parece, por tanto, que la valoración positiva de las CC.AA. responde fundamentalmente a “motivos de eficacia y eficiencia”. Adquieren asimismo bastante peso los que cabría denominar “motivos políticos”, implícitos en referencias al “autogobierno” o a la defensa de las “los intereses autonómicos”; las referencias a estos aspectos abultan más en Cataluña, Galicia y Andalucía. Otros motivos destacados, aunque en menor medida, aluden a cuestiones “identitarias y culturales” (nombradas, sobre todo, en Baleares, Cataluña y, también, Cantabria) o “económicas” (más citadas en Extremadura y Andalucía).

En cuanto a los motivos de quienes consideraron más bien negativo el desarrollo autonómico, el 42,6 por ciento mencionó aspectos relativos al conflicto, a la desunión o la división (“fomento de los separatismos”, “cada uno va a lo suyo”, “desunión”, “ruptura de España”...) (cuadro 3). Este tipo de motivos se citaron en mayor medida en la Comunidad Valenciana, Madrid y Baleares. El segundo motivo más nombrado afectó al aumento del gasto público, especialmente señalado en Castilla y León, Canarias y Galicia. Finalmente, la referencia a las desigualdades entre CC.AA. como motivo de descontento con el Estado autonómico resultó más frecuente en Aragón, el País Vasco, Castilla y León, y Andalucía.

³ Se trata de una pregunta abierta; la persona entrevistada puede citar hasta dos motivos. Con el fin de facilitar la interpretación de las respuestas abiertas, se han codificado los motivos aducidos agrupándolos en grupos de razones (nueve en el caso de las valoraciones positivas y cuatro en el de las negativas) y se ha considerado únicamente el motivo que se cita en primer lugar.

Cuadro 1

VALORACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2005 Y 2010)

	Bien o muy bien		Regular		Mal o muy mal		Ns/Nc	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Andalucía	52	36	32	39	5	14	12	12
Aragón	37	24	45	46	9	20	9	11
Asturias (Principado de)	47	35	39	43	6	18	8	5
Baleares (Islas)	49	30	38	47	8	17	5	6
Canarias	39	25	46	49	8	21	8	5
Cantabria	51	40	35	37	10	15	4	8
Castilla – La Mancha	59	34	32	44	6	17	3	6
Castilla y León	48	21	38	51	10	22	5	6
Cataluña	52	25	34	50	11	22	3	4
Comunidad Valenciana	46	26	40	47	10	21	4	6
Extremadura	70	39	22	43	5	14	3	4
Galicia	45	30	42	52	8	12	7	6
Madrid (Comunidad de)	45	36	38	38	10	18	8	9
Murcia (Región de)	48	40	29	39	10	11	13	10
Navarra (Comunidad Foral de)	63	43	25	35	6	16	7	6
País Vasco	60	30	23	47	8	13	11	10
Rioja (La)	60	47	32	36	7	12	1	5
Ciudad Autónoma de Ceuta	55	38	36	44	5	13	5	6
Ciudad Autónoma de Melilla	60	43	30	36	5	14	5	7
Total (España)	50	31	35	45	9	18	7	7
N	5263	3380	3606	4552	839	1755	663	722

Pregunta: "Y en conjunto, ¿cómo diría Ud. que ha funcionado durante estos años la organización del Estado en Comunidades Autónomas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?"

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.610 (2005) y 2.829 (2010) del CIS.

Cuadro 2

QUIENES CREEN QUE "LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HA SIDO PARA ESPAÑA ALGO MÁS BIEN POSITIVO" ADUCEN LOS SIGUIENTES MOTIVOS (2010)

	Porcentaje
Cercanía de instituciones o personas	19
Autogobierno y competencias propias	16
Defensa de intereses autonómicos	12
Gestión y eficiencia	10
Aspectos culturales e identitarios	8
Aspectos económicos	6
Mejora de relaciones entre CCAA	3
Mejora de servicios públicos	2
Otros	4
Ns/Nc	20
Total (acum.)	100
N	4.983

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

Cuadro 3

QUIENES CREEN QUE "LA CREACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HA SIDO PARA ESPAÑA ALGO MÁS BIEN NEGATIVO" ADUCEN LOS SIGUIENTES MOTIVOS (2010)

	Porcentaje
Conflictos, desunión, división	43
Aumento del gasto	29
Desigualdades entre CC.AA.	13
Otros	7
Ns./Ns	9
Total (acum.)	100
N	2.745

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

En consonancia con el argumento previamente esbozado sobre la relevancia de la eficacia y la eficiencia en la valoración de las CC.AA., ante una pregunta sobre el aspecto más importante de las autonomías en la España actual, casi la mitad de los encuestados en 2010 (48,3 por ciento) citó “la posibilidad de que muchos asuntos se administren de una manera más cercana a los/as ciudadanos/as”. Muy por detrás le siguieron “la capacidad de elegir representantes que tomen decisiones en los asuntos que conciernen a cada comunidad” (21,5 por ciento) y “la defensa de la identidad y las características propias de cada territorio” (13,1 por ciento). Este último aspecto identitario cobra más relieve en el País Vasco, Cataluña, Baleares y Navarra.

Por otra parte, algo más de un tercio de los encuestados (35 por ciento) se manifestó “muy de acuerdo” o “bastante de acuerdo” con que las CC.AA. “han contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades”, mientras que un 39 por ciento se declaró “bastante en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”. En Galicia y el País Vasco se registraron los porcentajes más altos de personas conformes, en tanto que en la Comunidad de Madrid, en Castilla y León y, especialmente, en Aragón primaron los disconformes.

En todo caso, quienes consideraron que las CC.AA. “han contribuido al desarrollo de los separatismos” superaron significativamente en número a quienes mantuvieron que han favorecido una mejor convivencia entre regiones y nacionalidades. En efecto, prácticamente la mitad de la muestra encuestada, un 47,6 por ciento, se declaró “muy de acuerdo” o “bastante de acuerdo” con la idea disgregadora, cifra que alcanzó valores más altos en la Comunidad Valenciana, Castilla y León y Aragón. Sin embargo, un 31,1 se manifestó “muy en desacuerdo” o “bastante en desacuerdo” con esta opinión: en Cataluña y el País Vasco, los porcentajes correspondientes sobrepasaron en más de diez puntos la media nacional.

2.2. La valoración del alcance de la descentralización

Pese a las reservas respecto del modelo territorial autonómico que se desprenden de los datos hasta aquí expuestos, es preciso destacar que, en el Barómetro de 2010, representó la opción preferida entre las diferentes formas de organización del Estado: así lo afirmó el 42,3 por ciento de los encuestados. El resto de entrevistados que respondieron a esta pregunta se inclinó por un Estado con mayor autonomía para las comunidades (17 por ciento), por un único Gobierno central sin autonomías (14 por ciento), por una menor autonomía (el 11 por ciento) o por la independencia (el 6,5 por ciento). Esta

alternativa independentista suscitó más apoyo en Cataluña, el País Vasco y Navarra, aunque tampoco en estas comunidades representó una opción mayoritaria (en ninguno de los casos superó un cuarto de la población). Sólo apareció como primera opción en el caso de los votantes de ERC (el 72,2 por ciento), mientras que menos de un tercio de los votantes de CIU o el PNV manifestó su respaldo a esta alternativa.

La defensa de una mayor autonomía para las CC.AA. consignó porcentajes más altos en Baleares, Cataluña, el País Vasco y Canarias, aunque sólo en Cataluña se erigió en la opción más respaldada. Por tanto, a principios de 2010 el Estado autonómico constituía la fórmula mayoritariamente preferida en todas las comunidades, salvo en Cataluña. Murcia, Andalucía y Extremadura descollaron por su aprecio al diseño vigente. En Asturias, Aragón, Comunidad de Madrid, Castilla y León y Galicia, sin embargo, se constató un apoyo algo mayor a disminuir la autonomía actual. Finalmente, la alternativa de un Estado sin autonomías alcanzó porcentajes más elevados en Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. No obstante, en ninguno de estos casos superó el 25 por ciento de la población.

Teniendo en cuenta los cambios producidos en la opinión pública registrada por el CIS entre 2005 y 2010, Grau (2011) ha distinguido tres grupos de comunidades. El primero recoge a las que prefieren una mayor descentralización: Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Baleares. El segundo incluye a aquellas en las que el apoyo a la opción de mantener la autonomía actual permanece alto, aunque algo más débil: Canarias, La Rioja, Galicia, Extremadura, Navarra, Andalucía y Murcia. Finalmente, el tercer grupo comprende las comunidades favorables a una menor descentralización que la actual: Aragón, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Comunidad Valenciana, Asturias y Castilla-La Mancha.

Ciertamente, comparando las opiniones de 2010 con las registradas en 2005 se observa cierto avance de las opciones más centralistas y, al tiempo, un ligero retroceso de las preferencias más autonomistas. Sin embargo, la opción por una fórmula independentista apenas ha variado (cuadro 4).

Desde otra perspectiva, cuatro de cada diez españoles se mostraron en 2010 satisfechos con el grado de autonomía de su CC.AA. de residencia. Este grupo de “satisfechos” superaba al de quienes deseaban mayor autonomía (31,6 por ciento) y, asimismo, al de los que abogaban más bien por una menor autonomía (16,5 por ciento). La preferencia de mayor autonomía para su comunidad resultó más frecuente entre los residentes en Cataluña y el País Vasco (en ambos casos, algo más de la mitad de

Cuadro 4

FÓRMULA PREFERIDA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN ESPAÑA, POR CC.AA. (2010)

	Un Estado con un único Gobierno Central sin autonomías	Un Estado en el que las CCAA. tengan menor autonomía	Un Estado con CCAA. como en la actualidad	Un Estado en el que las CCAA. tengan mayor autonomía que en la actualidad	Un Estado en que se reconociese a las CCAA. la posibilidad de convertirse en estados independientes	Ns/Nc	Total (acum.)
Andalucía	9	11	54	14	2	12	100
Aragón	25	18	34	15	0	8	100
Asturias (Principado de)	16	19	43	10	2	11	100
Baleares (Islas)	12	13	33	30	6	6	100
Canarias	10	10	48	25	3	5	100
Cantabria	16	15	37	17	2	13	100
Castilla La Mancha	17	14	45	12	2	11	100
Castilla y León	24	15	39	10	1	11	100
Cataluña	11	5	26	29	24	5	100
Comunidad Valenciana	18	12	42	14	3	11	100
Extremadura	14	8	52	18	0	8	100
Galicia	13	14	50	13	2	8	100
Madrid (Comunidad de)	21	17	42	7	2	12	100
Murcia (Región de)	17	8	56	9	1	9	100
Navarra (Comunidad Foral de)	4	4	53	17	13	8	100
País Vasco	2	4	36	28	22	8	100
Rioja (La)	12	14	49	14	1	9	100
Ciudad Autónoma de Ceuta	18	18	35	18	6	6	100
Ciudad Autónoma de Melilla	14	7	36	21	7	14	100
Total	14	11	42	17	7	9	100
N	1.485	1.204	4.461	1.736	574	949	10.409

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

entrevistados declararon desear mayor autonomía), pero también arrojó valores altos en Aragón, Baleares, Extremadura y Canarias. Entre los votantes de ERC, NaBai, CIU y PNV se encontraba muy extendida esta preferencia (más del 75 por ciento de los votantes de estos cuatro partidos afirmaron que les gustaría una autonomía mayor). En sentido opuesto, llama la atención la presencia de ciudadanos favorables a un menor grado de autonomía en la Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Asturias y Castilla y León, así como entre las personas de mayor edad y los votantes de UPyD y PP.

De forma complementaria se puede analizar la opinión sobre el grado de autonomía preferido a través de la comparación de las opiniones acerca del nivel de descentralización actual y el deseado. El Barómetro Autonómico de 2010 utilizó para ello una escala de 0 a 10, donde 0 representa el "máximo centralismo" y 10 la "máxima descentralización (incluyendo la posibilidad de independen-

cia de los territorios que así lo deseen)". La mayoría de los encuestados se situaron en posiciones centrales, tanto en la percepción de descentralización actual como deseada. El promedio nacional alcanzó 5,42 en cuanto a la percepción del grado de descentralización actual, y 5,03 respecto de la situación deseada. La diferencia sugiere alguna reticencia a aumentar la descentralización autonómica. En todo caso, es necesario subrayar las diferencias considerables en la percepción del grado de descentralización alcanzado: los entrevistados de las comunidades menos favorables al Estado autonómico percibieron un grado más alto de descentralización (superior al 6 sobre 10 en Castilla y León, Asturias o la Comunidad de Madrid) que los entrevistados de las comunidades más favorables al desarrollo autonómico (inferior al 5 sobre 10 en Cataluña, País Vasco y Navarra). Como puede apreciarse en el cuadro 6, en este último grupo de comunidades se registró una diferencia mayor entre la descentralización percibida y la deseada (más de un punto de diferencia en todos

Cuadro 5

FÓRMULA PREFERIDA DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN ESPAÑA (2005 Y 2010)

	2005	2010	Diferencia
Un Estado con un único Gobierno Central sin autonomías	9	14	5
Un Estado en el que las CC.AA. tengan menor autonomía que en la actualidad	-	11	-
Un Estado con CC.AA. como en la actualidad	51	42	-9
Un Estado en el que las CC.AA. tengan mayor autonomía que en la actualidad	26	17	-9
Un Estado en que se reconociese a las CC.AA. la posibilidad de convertirse en estados independientes	7	7	0
Ns/Nc	7	9	2
N	10.371	10.409	-

Pregunta: "Le voy a presentar ahora algunas fórmulas alternativas de organización del Estado en España. Dígame, por favor, ¿con cuál está Ud. más de acuerdo?"

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.610 (2005) y 2.829 (2010) del CIS.

Cuadro 6

DIFERENCIAS ENTRE EL GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN PERCIBIDO Y DESEADO, POR CC.AA. (2010)

	Grado de descentralización percibida actualmente (a)	Grado de descentralización que le gustaría (b)	Diferencia (b-a)	N
Extremadura	5,68	3,65	-2,03	476
Murcia (Región de)	5,99	4,00	-1,98	494
Castilla y León	6,25	4,28	-1,97	583
Aragón	6,01	4,15	-1,86	494
Madrid (Comunidad de)	6,05	4,35	-1,71	808
Castilla - La Mancha	5,77	4,30	-1,46	534
Asturias (Principado de)	6,32	5,03	-1,29	479
Cantabria	6,00	4,78	-1,21	442
Comunidad Valenciana	5,55	4,50	-1,04	748
Rioja (La)	5,73	4,72	-1,02	410
Ciudad Autónoma de Ceuta	5,80	4,91	-,89	250
Canarias	5,04	4,34	-,70	541
Andalucía	5,52	4,86	-,66	952
Ciudad Autónoma de Melilla	5,54	5,04	-,50	250
Galicia	5,15	4,91	-,24	601
Baleares (Islas)	5,23	5,63	,40	467
Navarra (Comunidad Foral de)	4,73	5,98	1,25	424
Cataluña	4,59	6,38	1,78	903
País Vasco	4,64	6,76	2,12	553
Media	5,42	5,03	-,39	

Preguntas: "Un Estado puede organizarse territorialmente de varias maneras. Si en una escala el 0 representa 'máximo centralismo' y el 10 representa 'máxima descentralización', incluyendo la posibilidad de independencia de los territorios que así lo deseen, ¿en qué posición cree Ud. que se encuentra el actual Estado de las autonomías español?" "¿Y en qué posición le gustaría Ud. que estuviera situado?"

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

los casos), reflejando un deseo más extendido de descentralización. En sentido contrario, en Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, Aragón, Castilla y León, y Extremadura se hizo patente una preferencia de menor descentralización respecto del actualmente percibido.

3. El funcionamiento de las autonomías

Como se ha mostrado previamente, la cercanía de la Administración y la consiguiente mayor eficacia en la detección de problemas, y provisión de servicios y prestaciones que les den respuesta, constituye para los entrevistados una de las principales razones que avalan el modelo autonómico. Resulta por ello interesante analizar el modo en que perciben el funcionamiento operativo de las autonomías, tanto en relación a la calidad de los servicios que proveen como en sus relaciones con otros niveles de gobierno y la puesta en marcha de políticas públicas.

A la luz de los datos recogidos en el cuadro 7, cabe afirmar que en 2010 muchos ciudadanos no discriminaban la calidad en la provisión de los servicios públicos de las tres administraciones: más de la mitad de los encuestados juzgaban equiparable la calidad de los servicios y prestaciones de la Administración autonómica y del Gobierno central y los ayuntamientos.

Cuadro 7

COMPARACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS OFRECIDOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LOS AYUNTAMIENTOS (2010)

	Administración central	Ayuntamiento
Mejor	17	16
Igual	52	51
Peor	10	13
Ns/Nc	21	20
Total (acum.)	100	100
N	10.409	10.409

Pregunta: "Por su experiencia personal o por lo que Ud. sabe, ¿cree que, en general, las oficinas y servicios públicos que gestiona su comunidad autónoma funcionan mejor, igual o peor que las oficinas y servicios que gestiona la Administración Central del Estado. ¿Y funcionan mejor, igual o peor que las oficinas y servicios que gestiona el ayuntamiento?"

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

Esta consideración de la calidad de los servicios prestados por los distintos niveles de gobierno no es independiente de la postura a favor de una mayor o menor autonomía. En el gráfico 1 se presentan los porcentajes de opinión respecto al deseo de una mayor o menor autonomía de los tres grupos que consideraron los servicios autonómicos de mejor, igual o peor calidad que los de la Administración central⁴. Quienes en 2010 respondieron que los servicios autonómicos eran mejores que los centrales se mostraron en mayor medida favorables a profundizar en la autonomía; paralelamente, quienes albergaban peor opinión de los servicios autonómicos manifestaron con mayor frecuencia el deseo de menor autonomía.

Ahora bien, la defensa de la Administración autonómica no refleja necesariamente una preferencia por las entidades gestoras más pequeñas y cercanas: los que defendieron el mejor funcionamiento de los servicios públicos autonómicos no sólo los destacaron positivamente respecto de la gestión de la Administración central, sino también de la local.

Finalmente, cabe señalar que, por lo que hace a la comparación de los servicios centrales y los autonómicos, la opinión de los ciudadanos recogida en la encuesta de 2010 muestra estabilidad respecto a la emitida en Barómetro Autonómico de 2005, sin ninguna diferencia significativa.

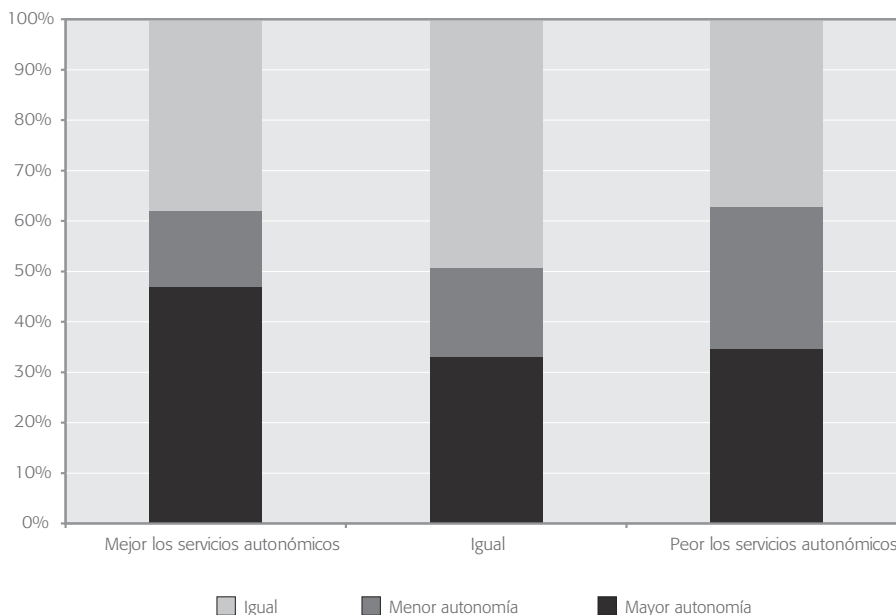
Por encima de actitudes específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, la igualdad en su provisión es un valor muy extendido entre la ciudadanía española. En efecto, más de dos tercios de los encuestados en 2010 se pronunciaron a favor de la igualdad en los servicios públicos que ofrecen las CC.AA. (cuadro 8). Sólo un cuarto de ellos suscribía la opinión favorable a la diversidad de servicios y prestaciones. De este último grupo, aproximadamente la mitad deseaba una mayor autonomía; en cambio, entre los defensores de la igualdad en la prestación de los servicios sólo uno de cada cuatro se declaraba favorable a conseguir más autonomía.

Otro aspecto clave de la gestión de las CC.AA. se concreta en el desarrollo de las relaciones con el Gobierno central. Las dos administraciones se ven obligadas a colaborar en la puesta en marcha y ejecución de políticas públicas, gestión presupuestaria y provisión de bienes y servicios. Ante la pregunta sobre si en las relaciones entre la Administración central y la autonómica prevalece la colaboración, la subordinación de la Administración autonómica a la central o el enfrentamiento,

⁴ Se han excluido de la representación gráfica las opciones de "No sabe" y "No contesta".

Gráfico 1

RELACIÓN ENTRE LA VALORACIÓN COMPARATIVA DE LOS SERVICIOS AUTONÓMICOS Y EL GRADO DE AUTONOMÍA DESEADO



Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

casi un 40 por ciento de los encuestados en 2010 las juzgaban enfrentadas, en tanto que algo menos de un tercio manifestaba una percepción positiva de estas relaciones (es decir, las definía como “de colaboración”) (cuadro 9).

Alvira y García (2010) detectaron una conexión entre la percepción de los ciudadanos de las relaciones entre los dos niveles de gobierno (colaboración, subordinación o enfrentamiento) y la coincidencia o divergencia de los partidos en el poder en ambas administraciones, de tal

Cuadro 8

OPINIÓN SOBRE LOS SERVICIOS QUE DEBEN OFRECER LAS CC.AA.

	Total	Deseo de mayor autonomía	Deseo de menor autonomía	Satisfacción con la autonomía actual	Ns/Nc
Las CC.AA. deben ofrecer a sus ciudadanos/as servicios y prestaciones diferentes en cada una de ellas	25	40	12	21	13
No debe haber ninguna diferencia en los servicios y prestaciones que ofrecen las CC.AA. a sus ciudadanos	67	55	82	72	64
Ninguna de las dos (No se lee)	3	2	3	2	3
Ns/ Nc	5	2	3	5	18
Total (acum.)	100	100	100	100	2
N	10.409	3.350	1.628	4.356	1.075

Pregunta: “Entre estas dos opiniones me gustaría que me dijera con cuál de ellas está Ud.más de acuerdo”
Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

Cuadro 9

PERCEPCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA Y LA CENTRAL (2010)

	Autonomía deseada				
	Total	Mayor	Menor	Igual	Ns/Nc
De colaboración	27	29	30	22	22
De subordinación	20	23	21	22	13
De enfrentamiento	39	42	38	47	35
Ns/Nc	14	6	11	8	29
Total (acum.)	100	100	100	100	100
N	10.409	3.350	1.628	4.356	1.075

Pregunta: "Pensando en las relaciones actuales entre el Gobierno Central y ... (denominación concreta del Gobierno de la comunidad autónoma del entrevistado), ¿cómo cree Ud. que son: de colaboración, de subordinación de la Administración autonómica a la central o de enfrentamiento?"

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

manera que la percepción de colaboración o conflicto se hallaría condicionada por una cuestión coyuntural. Lo cierto es que la percepción de estas relaciones también parece estar conectada con el grado de autonomía deseada. Quienes en 2010 se declararon favorables a una menor autonomía contemplaban el enfrentamiento como la clave de las relaciones entre las administraciones; en cambio, quienes se declaraban partidarios de una mayor autonomía percibían más frecuentemente una relación de subordinación de las comunidades respecto de la Administración central. En definitiva, las preferencias sobre el grado de autonomía deseable parecen marcar las percepciones no sólo sobre la calidad de los servicios prestados, sino también de las relaciones intergubernamentales.

Como se ha esbozado al principio de este artículo, la crisis económica, los modos y tiempos de reacción de los gobiernos nacionales, así como la limitada eficacia de sus actuaciones han podido contribuir a generar la impresión de pérdida de influencia de las administraciones públicas. Sin embargo, los datos de encuesta obligan a matizar esta impresión: puede que los ciudadanos consideren a sus gobiernos incapaces de controlar la crisis, pero, desde luego, les reconocen como actores relevantes en el control de las repercusiones sociales de la crisis. La comparación de las opiniones expresadas por los encuestados en 2005 y 2010 arroja un aumento significativo del porcentaje de personas según las cuales las decisiones de los gobiernos central, autonómico y local son decisivas para su propio bienestar. Mientras que en 2005 menos de un tercio de los encuestados creía que el Gobierno central influía mucho en su vida, en 2010 opinaban lo mismo el 43 por ciento (cuadro 10). Similares incrementos se aprecian tanto en la opinión sobre la gestión de la Administración autonómica como de los

ayuntamientos. Parece, pues, claro que la crisis y los problemas sociales que ha originado han conllevado un aumento de la influencia otorgada a las administraciones públicas.

En cuanto a la atribución de responsabilidades a las distintas administraciones, los encuestados asignaron en 2010 la mayor responsabilidad al Gobierno central en casi la totalidad de políticas públicas (cuadro 11). En aquellas áreas de mayor actualidad económica y social, como el desempleo, la economía o la inmigración, el porcentaje de encuestados que atribuyeron las correspondientes competencias al Gobierno central superó incluso los dos tercios. Comparadas con las responsabilidades atribuidas al Gobierno central y a los autonómicos, las imputadas a los ayuntamientos resultan muy reducidas, concentrándose en la vivienda y la seguridad ciudadana, con un 13 y un 21 por ciento respectivamente.

Por último, los Barómetros Autonómicos ofrecen datos de valoración de la actuación de las CC.AA. sobre las distintas materias de política pública. De ellos se desprende la valoración más bien negativa que los ciudadanos hacen de la gestión de las administraciones autonómicas: es ampliamente considerada "mala" o "muy mala" en materia de desempleo, economía e inmigración, si bien en infraestructuras, sanidad y protección medioambiental se considera en mayor medida "buena" o "muy buena" (cuadro 12).

4. Conclusiones

Sobre la base de una preferencia claramente mayoritaria del Estado de las autonomías respecto de otras

Cuadro 10

INFLUENCIA DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA VIDA DEL CIUDADANO (2005 Y 2010)

		Gobierno central	Gobierno autonómico	Ayuntamientos
2005	Mucho	28	27	32
	Bastante	44	46	42
	Poco	18	17	17
	Nada	6	5	5
	Ns/Nc	5	5	4
	Total (Acumulado)	100	100	100
	N	10.371	10.371	10.371
2010	Mucho	43	41	43
	Bastante	43	44	39
	Poco	10	10	13
	Nada	2	2	3
	Ns/Nc	3	3	3
	Total (acum.)	100	100	100
	N	10.409	10.409	10.409

Pregunta: "¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, cree Ud. que las decisiones del Gobierno central afectan a su bienestar y al de su familia?"
Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios 2.610 (2005) y 2.829 (2010) del CIS.

Cuadro 11

ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

	Gobierno Central	Gobierno autonómico	Ayuntamiento	Ns/Nc	Total (acum.)
La vivienda	45	29	13	12	100
La seguridad ciudadana	39	29	21	10	100
La educación	44	43	3	10	100
El desempleo	69	18	2	10	100
Las infraestructuras (carreteras, obras públicas, etc.)	50	36	4	10	100
La sanidad	41	48	1	9	100
La protección del medio ambiente	46	35	7	13	100
La economía	76	13	1	10	100
La inmigración	74	13	2	10	100

Pregunta: "Voy a leerle ahora una serie de cuestiones de interés general y me gustaría que Ud. me dijera quién es el principal responsable de que las cosas vayan bien o mal en cada una de ellas: el Gobierno central, el Gobierno autonómico o el Ayuntamiento?"
Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

fórmulas de organización estatal, los datos expuestos en este artículo indican un empeoramiento de la imagen del modelo autonómico diseñado en la Constitución de 1978 y desarrollado desde entonces. Coincide, además, este hecho con el reforzamiento de la opinión según la cual las decisiones gubernamentales afectan decisivamente a

los ciudadanos, lo cual puede implicar una mayor exigencia hacia los poderes públicos. De ser así, los gobiernos autonómicos se enfrentarían a un desafío considerable, si bien hay que tener en cuenta que se les atribuye menos responsabilidad que al Gobierno central en la gestión en algunas materias críticas, como la economía y el empleo.

Cuadro 12

VALORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS (2010)

	Buena o muy buena	Regular	Mala o muy mala	Ns/Nc.	Total (acum.)
La vivienda	15	37	39	9	100
La seguridad ciudadana	30	39	24	7	100
La educación	28	35	28	9	100
El desempleo	7	25	62	6	100
Las infraestructuras (carreteras, obras públicas, etc.)	37	36	20	7	100
La sanidad	35	34	26	5	100
La protección del medio ambiente	30	38	21	11	100
La economía	8	29	57	6	100
La inmigración	12	31	48	9	100

Pregunta: "Ahora me gustaría que Ud. me dijera si considera muy buena, buena, regular, mala o muy mala la política que ... (denominación concreta del Gobierno de la comunidad autónoma del entrevistado) ha seguido en relación con cada una de ellas".

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio 2.829 (2010) del CIS.

El debate que ha surgido en algunos estados federales sobre si el federalismo sin federalistas es viable podría, cambiando los términos, trasladarse y cobrar importancia en España. El Estado de las autonomías se sostiene sobre un sólido fundamento constitucional y político, pero tres décadas después de su creación no ha conseguido desarrollar un fundamento social igualmente robusto. Es claro que el arraigo social del autonomismo difiere notablemente entre las poblaciones residentes en las diferentes CC.AA. En algunas, particularmente en las denominadas "históricas", cabe identificar a colectivos significativos de "convencidos autonomistas", que no sólo defienden el actual modelo y ponderan la gestión autonómica, sino que desearían profundizar en la descentralización. Pero conviene recordar que los motivos más citados a la hora de defender el modelo autonómico se hallan más relacionados con la eficacia gubernamental que con la representación política de identidades territoriales. En general, la legitimidad social de las autonomías se alimenta en mayor medida de argumentos sustantivos que simbólicos. De ahí que un debilitamiento de la percepción de eficacia

de las autonomías pueda redundar en un deterioro de su moderado apoyo social. Habida cuenta de las numerosas noticias sobre la mala gestión de los gobiernos autonómicos (a la que, en algunos casos, se añaden escándalos de corrupción) publicadas en los dos años transcurridos desde que el CIS llevó a cabo el último Barómetro Autonómico, una evolución semejante parece bastante probable. Obviamente, esta hipótesis precisa ser contrastada con datos de opinión más recientes.

Bibliografía

- ALVIRA, F. y GARCÍA, J. (2010), "La crisis económica, estado de las autonomías y comunidades autónomas: la percepción de los ciudadanos" en *Cuadernos de Información Económica*, 222: 39-48.
- GRAU (2011), "Self-government reforms and public support for Spain's territorial model: Changes and stability (1992-2010)", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 13: 186-214.