

GOBERNABILIDAD Y MESOGBIERNOS

Autonomías regionales y neocorporatismo en España

Durante los años de la transición democrática española hemos asistido al establecimiento de un sistema de autonomías regionales y de una pauta de pactos sociales con participación del Estado y las organizaciones económicas. En este trabajo, Víctor Pérez Díaz propone la consideración de estos fenómenos como dos experimentos paralelos de gobiernos intermedios o *mesogobiernos*, unos de carácter territorial y otros de carácter económico-social. Con ellos, la clase política ha establecido un sistema de colaboración con las élites regionales y los dirigentes sociales (líderes de organizaciones empresariales y de sindicatos) en el intento de hacer gobernable un país que se encuentra sometido a un cambio de régimen político y a una crisis económica, aquejado de tensiones regionalistas y de conflictos distributivos intensos. Tras una discusión de carácter general, el autor analiza las causas y los efectos, contradictorios, de esta doble experiencia española.

obediencia como contrapartida a un liderazgo con éxito.

Esto, que se aplica con carácter general a las sociedades conocidas, se aplica muy en especial a las sociedades liberales y capitalistas, donde el componente de consentimiento (y consenso), pacto o intercambio es cada vez más prominente. En estas sociedades, el consentimiento con la autoridad a condición de que ésta se muestre capaz de resolver (o reducir) determinados problemas básicos es, justamente, el principio regulador de las relaciones entre la sociedad civil y la clase política. La sociedad elige periódicamente entre los varios segmentos de esta clase y entrega el poder a uno u otro a condición de que sea eficaz (o menos ineficaz) en su gestión; y, de no serlo, se lo retira y lo entrega a su competidor.

Ahora bien, en épocas recientes la capacidad, no ya de uno u otro segmento de la clase política, sino del conjunto de ella y, por implicación, del régimen político mismo para resolver los problemas de las sociedades actuales, ha sido puesta en cuestión. Se ha hablado de una «crisis de gobernabilidad» o un «problema de ingobernabilidad» de muchos países (Birch, 1984).

Parece que las sociedades liberales fueron gobernables durante los años cincuenta y sesenta (Barry, 1979), pero desde esos momentos la situación aparentemente empeoró de modo dramático. Entre la guerra del Vietnam y la crisis de Watergate, los Estados Unidos vivieron una época de turbulencia y desconcierto. Europa sufrió conflictos distributivos intensos, rebeldías juveniles, el resurgimiento de varios nacionalismos peri-

I. MESOGBIERNOS Y GOBERNABILIDAD DE LAS SOCIEDADES LIBERALES Y CAPITALISTAS

1. El problema de la ingobernabilidad. ¿Qué son los mesogobiernos? (1)

EL poder público, gobierno o Estado necesita justificarse o legitimarse a los ojos de los individuos sujetos a su dominación. Para ello apela a varias razones o fuentes de legitimidad. Weber centró su atención en tres: la fe en el carisma personal (o institucional); el apego a la tradición; la aceptación del procedimiento legal (Weber, 1944). Pero su teoría es insufi-

ciente para explicar la obediencia a la autoridad. Aparte la coerción y las fuentes mencionadas por Weber, existe otro motivo de obediencia, analíticamente distinto de los anteriores: el consentimiento (instrumental) con la autoridad por razón de su éxito (y en la medida de su éxito) a la hora de resolver ciertos problemas básicos de la sociedad. No basta la fe en la persona o la institución, la tradición o la legalidad formal racional. A la hora de justificar su autoridad los dirigentes políticos apelan a su capacidad para resolver los problemas sociales. A largo plazo, sólo si se da esta capacidad, la sociedad consiente en la autoridad de los políticos. En otras palabras, el consentimiento social implica un contrato o un intercambio: la

féricos y algunas explosiones espectaculares, como el mayo francés de 1968 o el «otonno caldo» italiano de 1969, que parecían sugerir una crisis de sociedad. Este es el contexto histórico donde aparece la literatura de la gobernabilidad en la ciencia política, expuesta por teóricos tanto neoconservadores (Bell, 1979) y economistas liberales (Brittan, 1975), como marxistas o «críticos» (Offe, 1975; Habermas, 1975). Y éste es, también, el contexto donde surge, en parte como respuesta, la literatura del neocorporatismo.

Admitamos, como punto de partida, que las sociedades liberales capitalistas avanzadas de hoy se enfrentan con un problema de gobernabilidad, cuya solución depende de la capacidad de sus gobiernos para resolver determinados problemas básicos. Entre éstos se cuentan: defensa e integridad del territorio frente al exterior, ley y orden o seguridad jurídica, crecimiento económico, integración de la sociedad nacional. Fijémonos en dos de estos problemas: crecimiento económico e integración nacional. Pues bien, cabe observar cómo durante los últimos decenios, en muchos de estos países se ha intentado que el *locus* y la agencia de resolución de tales problemas fuera no meramente el gobierno (en su sentido más amplio, incluyendo los poderes «clásicos» del ejecutivo y del legislativo), sino el gobierno *conjuntamente* con lo que podemos llamar gobiernos intermedios o mesogobiernos. Se ha intentado mejorar la gobernabilidad de estas sociedades mediante una transformación del proceso de decisiones públicas y del Estado, que supone una amplia delegación de autoridad en tales gobiernos intermedios.

Utilizo el término gobierno intermedio o mesogobierno (de la raíz griega *mesos*, medio), para denotar: conjuntos institucionalizados de posiciones de autoridad (y los aparatos administrativos correspondientes) en asociaciones de denominación: *a)* cuya autoridad está apoyada y refrendada por la del Estado; *b)* cuya actividad está orientada a la satisfacción de los intereses y de las identidades societales de grupos funcional o territorialmente diferenciados (dentro de la sociedad que corresponde al Estado nacional en cuestión); *c)* cuyas bases sociales de dominación están constituidas precisamente por tales grupos, y *d)* siendo tales grupos de escala o amplitud «media» por oposición a la «gran» escala de los correspondientes a los (macro) gobiernos de carácter estatal o nacional, y la escala «pequeña» de los afectados por microgobiernos locales o sectoriales.

Centro mi discusión en el análisis de los mesogobiernos territoriales y funcionales-económicos (cabén, por supuesto, mesogobiernos funcionales de carácter no económico) (2). Según mi definición, la autoridad de estos mesogobiernos está refrendada por la del Estado; sus bases sociales de dominación son segmentos territorialmente diferenciados de la población y clases económicas (tales como empresarios y obreros), cuyos intereses e identidades tratarían de defender.

Tales mesogobiernos pueden adoptar múltiples formas o variedades. Los mesogobiernos territoriales pueden ser: Estados federados (como en Alemania), gobiernos autonómicos (como en España) o gobiernos regionales (como en Italia), por ejemplo. Varios mesogobiernos económi-

cos pueden ser englobados bajo la rúbrica de «neocorporatismo»: un término que denota un sistema de intermediación de intereses y de participación en la definición y en la ejecución de la política económica del Estado (Schmitter y Lehmbruch, 1979; Lehmbruch y Schmitter, 1982). Estos corporatismos pueden ser de muchos tipos: liberal o autoritario (Lehmbruch, 1979 a; o societal o estatal: Schmitter, 1979); fuerte, medio o débil (Lehmbruch, 1982).

En este trabajo me interesa contestar dos series de preguntas acerca de estos gobiernos intermedios. En primer lugar, preguntas relativas a las causas de su aparición y los procesos de formación de los mismos (¿por qué y cómo han surgido?). En segundo lugar, preguntas relativas a sus efectos sobre la economía y la integración de la sociedad nacional (¿han hecho más o menos gobernable la sociedad en cuestión?). Tras algunas consideraciones de carácter general, estudiaré la experiencia reciente de los mesogobiernos en un país particular: la España democrática de estos años, analizando con alguna extensión la experiencia de sus gobiernos autonómicos y, algo más sumariamente, la de su neocorporatismo.

2. Procesos de aparición de los gobiernos intermedios. La clase política

No creo que podamos llegar muy lejos en la discusión de las causas de la aparición y el desarrollo de los gobiernos intermedios si consideramos que son la consecuencia de las necesi-

dades o los requerimientos del capitalismo, del Estado moderno o de alguna otra entidad de esta naturaleza, lo que nos haría caer en la falacia de abstracción que atribuye propósitos, aspiraciones o necesidades a los complejos institucionales denotados por tales términos; o la consecuencia de la realización de grandes tendencias históricas de burocratización, democratización, revolución organizativa, etc. (3). No digo con esto que considere estas metáforas como irrelevantes. Pueden ser usadas (*cum grano salis*) para caracterizar al contexto o la situación donde se encuentren los agentes históricos concretos. Pero una vez situados en ese contexto, hay que entender a las instituciones como el resultado de las acciones, muchas de ellas deliberadas, de estos actores. Estos actores, por supuesto, no son omniscientes, ni disponen de toda la información necesaria, ni consiguen evitar consecuencias indeseadas de sus conductas. Esto es así porque no operan en el marco de un espacio ideal vacío, sino en el marco de un espacio histórico, un cúmulo de trayectorias, un legado de posibilidades y constreñimientos.

Entiendo, por tanto, que los gobiernos intermedios son instituciones diseñadas y construidas por agentes humanos específicos con vistas a la solución de determinados problemas. Más concretamente, tales mesogobiernos son una construcción institucional de la clase política que controla el gobierno (o el Estado) con la colaboración de determinadas élites sociales y el apoyo, en mayor o menor medida, de la población. Esto requiere, a su vez, aclarar qué en-

tiendo con el término de «clase política».

Si el concepto de Estado se refiere al conjunto de los *roles* de autoridad y funciones administrativas correspondientes en una asociación de dominación, con monopolio legítimo del uso de la fuerza, la expresión «clase política» se refiere, en cambio, al conjunto de individuos que ocupan esos *roles* (los «incumbentes») más el conjunto de individuos que hacen del trabajo de oponerse a, o concurrir con, tales incumbentes su ocupación habitual, con la expectativa más o menos remota de sucederles en sus puestos (4). La clase política en sentido amplio está compuesta, por tanto, por: *a)* políticos profesionales, organizados (o no) en partidos políticos; *b)* cuadros administrativos, incluyendo tanto los funcionarios civiles (en su sentido más amplio, englobando empleados del sector público o dependientes de fondos públicos) como los funcionarios de los partidos y organizaciones políticas (o parapolíticas: periódicos y asociaciones culturales «colonizadas» por los partidos); *c)* aquellos técnicos, expertos o intelectuales (formen, o no, parte de las categorías antes mencionadas) que suministran ideas, justificaciones y diseños institucionales a los políticos, y *d)* militares (y, en su caso, milicias partidistas). Cabe restringir la extensión del término, y así lo haremos en estas páginas, a la clase política civil.

Esta clase política está dividida en (al menos) dos segmentos: los incumbentes (y sus aliados) y sus adversarios. Esta división puede ser más o menos intensa y puede reflejar en mayor o menor medida la división de los estratos y los sectores so-

ciales que apoyan a uno u otro segmento. Normalmente, en las sociedades liberales, la división política está amortiguada por un pacto (generalmente implícito) fundamental, por el cual uno de estos segmentos ocupa el Estado y gobierna con la condición de garantizar el funcionamiento de unas reglas de juego tales que sea posible su sustitución por el otro segmento en las elecciones siguientes. A ello se añaden otros factores que contribuyen a acercar a los adversarios políticos y que resultan: *a)* de su interacción frecuente y la homogeneidad de sus procesos de socialización, lo cual genera entre los políticos unos códigos de conducta, unos modos de percepción, un lenguaje y un estilo propios que les distingue del resto de la sociedad, y *b)* de su interés común en asegurar su control del Estado frente a sus distintos competidores históricos (clérigos, militares, notables rurales, intelectuales, extremistas de uno u otro signo, etc.). Este interés común en la ocupación (por turnos) del Estado y en el gobierno de la sociedad civil es probablemente el factor decisivo en la configuración de la clase política. En realidad, «gobernar la sociedad» tiene un significado doble: *a)* de un lado, significa (tratar de) resolver los problemas del país (esto, como ya se ha dicho, es una de las claves de la justificación y la legitimación del Estado y de la clase política); *b)* de otro, significa *dominar sobre* la sociedad civil: ejercer, conservar y ampliar su poder de dominación.

En cualquier caso, el entendimiento que existe dentro de la clase política no basta para hacer posible el gobierno. Hace falta el consentimiento de la sociedad. Ocurre, sin embargo,

que esta sociedad está estructurada y diferenciada internamente (en lo que nos concierne aquí) entre regiones y entre clases económicas. Estos grupos sociales pueden encontrarse más o menos organizados y dirigidos, de modo más o menos firme, por élites regionales y socioeconómicas. El dilema de la clase política central (nacional o estatal) frente a estas élites si quiere conseguir el consentimiento de la población a su dominación, es el siguiente. La clase política puede: *a)* ignorar, reducir o anular tales élites (o apoyarse en unas tratando de reducir a otras), corriendo el riesgo de que su resistencia impida la sumisión de la sociedad a la clase política; o *b)* respetarlas, corriendo el riesgo de que el poder de las élites limite su propio poder. Por lo tanto, ha de optar entre dos estrategias básicas: *a)* someter estos poderes sociales bajo su autoridad, o *b)* asociar estos poderes a su autoridad. Optar por esta segunda opción es optar por construir (o mantener) un sistema de mesogobiernos.

Pues bien, creo que la clase política adoptará tanto más probablemente una estrategia de construcción de mesogobiernos, cuanto más suceda que concurren las siguientes condiciones: que sea una clase política: *a)* relativamente débil; *b)* enfrentada con problemas de integración social o/y crisis económica de susadamente graves; *c)* en presencia de unas élites regionales o/y socioeconómicas con capacidad de veto sobre su actuación, pero dispuestas a un compromiso; *d)* en disposición de recursos culturales (técnicos y morales) que permitan ver como posible y deseable el diseño (ideal) de los gobiernos intermedios, y *e)* que cuente con el

apoyo, o la aquiescencia, de una parte importante de la población. A continuación ilustraré esta serie de proposiciones con la experiencia de los arreglos corporativos y, en menor medida, de las reformas territoriales del Estado en Europa en los últimos decenios.

a) La debilidad relativa de la clase política puede ser resultado de su división interna en varias partes, ninguna de las cuales puede imponerse sobre las demás. La fórmula de «democracia consociacional» en Holanda o Suiza, por ejemplo, ha surgido en escenarios de este tipo (Lijphart, 1976; Lehmbruch, 1979 a). A su vez, esta experiencia ha facilitado la aparición de fórmulas corporatistas (Katzenstein, 1984). La debilidad puede deberse a que la clase política no cuenta con la lealtad del aparato burocrático o/y del ejército, ni cuenta con partidos arraigados en la población — como suele ocurrir en la situación de una transición a la democracia. O puede deberse a la precariedad del régimen político que resulta de su emergencia tras una experiencia de guerra, derrota y ocupación por un invasor — como ha ocurrido en Alemania y Austria en la posguerra. O bien al hecho de que el partido claramente predominante dentro de la clase política no cuenta con recursos suficientes para enfrentarse a poderes sociales dominantes en la vida civil — como ha sido el caso de los socialdemócratas escandinavos durante mucho tiempo.

b) Esta clase política relativamente débil se enfrenta con problemas extraordinariamente graves de integración social o/y crisis económica. Si en los años treinta se esbozaron, en varios países, los arreglos corporatis-

tas que habían de desarrollarse a lo largo de la posguerra, el estímulo para ello fue la doble crisis de un volumen de desempleo extraordinario y de una amenaza extremista (de la derecha fascista y de la izquierda comunista) a la estabilidad social (Lehmbruch, 1979 a; Katzenstein, 1984). A lo largo de la posguerra estos arreglos corporatistas se han ido desarrollando *pari passu* con la presión de la inflación y de los conflictos distributivos.

También cabe argumentar que la extraordinaria vulnerabilidad de la economía de algunos países a la coyuntura del mercado mundial les hace más proclives a tales arreglos: el peligro exterior pone en cuestión la capacidad del gobierno para controlar por sí solo la situación, y acerca a los interlocutores sociales. Países como Suecia, Noruega, Holanda y Suiza, por ejemplo, han reaccionado contra su dependencia del mercado mundial con arreglos semicorporativos durante mucho tiempo, los cuales hacían posible una política orientada a la exportación; mientras que en Austria esos mismos arreglos han estado ligados a una política más proteccionista (Katzenstein, 1984). Asimismo, la vulnerabilidad extrema a las alteraciones en el mercado de los productos energéticos ha podido impulsar hacia políticas de solidaridad y compromiso social (5).

c) Pero para que la respuesta a estos problemas tome la forma *precisamente* de un sistema de mesogobiernos hace falta que la clase política se encuentre con poderes sociales dotados de capacidad y de voluntad de (al menos) participación en el gobierno.

En el caso de los corporatismos, esto parece requerir la presencia de organizaciones empresariales y sindicales que cuenten con un amplio volumen de recursos. Se suele decir que esto requiere, por ejemplo, sindicatos con altas tasas de afiliación y altamente centralizados (Lehmbruch, 1982). Este puede ser el caso de los sindicatos nórdicos y centroeuropeos. Por el contrario, los sindicatos británicos carecen de capacidad de control sobre las instancias locales, y los franceses (e italianos) tienen bajas tasas de afiliación. Sin embargo, es posible suplir la ausencia de tales recursos por una capacidad estratégica de veto de las decisiones públicas. Esto ocurre, por ejemplo, si la falta de afiliación es compensada por un grado importante de influencia sindical en un momento difícil del proceso político, como ha sucedido, hasta cierto punto, en España durante estos años.

En el caso de los mesogobiernos territoriales la importancia de este factor es aún más evidente. Las reformas territoriales del Estado son muy improbables en ausencia de nacionalismos periféricos poderosos (Gourevitch, 1980). No basta un sentimiento o un hecho nacional (o regional) diferencial (el «potencial étnico»: Gourevitch, 1980). Se precisa su articulación por una organización política enérgica.

d) La construcción de los mesogobiernos depende, también, de que se cuente (o no) con determinados recursos culturales, en su sentido más amplio. Es difícil, si no imposible, construir un sistema estable de corporatismo sin una base moral ideológica mínima de solidaridad nacional interclasista, sin

alguna confianza en el cumplimiento de los acuerdos y alguna voluntad de cooperación (Lehmbruch 1979 a y 1979 b). Es difícil que unos funcionarios educados en el culto del Estado y la desconfianza «por principio» de los grupos sociales acepten compartir responsabilidades públicas con éstos; o que un partido político «estatista» acepte delegar partes de su autoridad una vez que ocupe el poder. Las dificultades del corporatismo en Francia se derivan justamente, en parte, de estas actitudes: el arraigo de la ideología de la lucha de clases entre los líderes y los militantes de algunos sindicatos, y el estatismo de la clase política (Berger, 1985).

e) Pero, en todo caso, en un Estado liberal, el acuerdo de construir un sistema de mesogobiernos precisa contar con el apoyo o la aquiescencia de la población. Esto puede suceder porque la población: *i)* confíe en sus líderes políticos o sociales y sus organizaciones, les preste lealtad, llegue al entusiasmo por algunos personajes carismáticos. O puede suceder: *ii)* que esta población comparta la sensación de amenaza o de gravedad de la situación, por lo cual adopte una actitud de «solidaridad ante la crisis», o de solidaridad frente a la competencia exterior (como ha ocurrido en Suecia y otros países), o de solidaridad (en un proceso de transición a la democracia) frente a amenazas de involución política.

Estas disposiciones pueden ser reforzadas por: *iii)* una memoria histórica dramática que acentúe los valores de solidaridad y de compromiso, como puede serlo la memoria de una guerra: guerra exterior; sumisión forzada a (o/y lucha contra) un in-

vasor extranjero; o guerra civil. En algunos casos, los acuerdos corporatistas de la paz han sido ensayados antes, en tiempos de guerra, en medio de un clima emocional de unión nacional o de «unión sagrada». En muchos países europeos, la experiencia de la invasión nazi favoreció los entendimientos de la posguerra en el interior de la clase política y entre las élites sociales. En países como España y Austria lo sucedido en una guerra civil estimuló la búsqueda de un compromiso y un pacto, diez, o incluso cuarenta, años más tarde.

3. Efectos problemáticos de los mesogobiernos

Pero del hecho de que los mesogobiernos sean construidos con la finalidad de resolver determinados problemas de gobernabilidad *no* se deduce que su consecuencia o su efecto real sea precisamente ése. De creer a sus partidarios, los mesogobiernos son «funcionales» para la solución de los problemas del Estado o del capitalismo moderno. Esta pretensión debe ser examinada a la luz de la evidencia, y nuestro punto de partida debe ser el de un razonable escepticismo.

Los primeros neocorporatistas casi daban por supuesto que los arreglos corporatistas constituían instrumentos de control de la sociedad contemporánea cuya gobernabilidad mejoraban sustancialmente. Schmitter, aparte de imputar la emergencia del corporatismo a los requerimientos del capitalismo avanzado (Schmitter, 1979), llegó a intentar un test empírico parcial de la hipótesis de la mayor gobernabilidad de las sociedades cor-

poratistas. Mantuvo, en efecto, que el corporatismo correlacionaba negativamente con ingobernabilidad, o al menos con una de las dimensiones de la misma a la que llamó *unruliness* (desorden, falta de respeto a las reglas o a las leyes), para lo cual construyó un indicador combinando los datos relativos a la protesta colectiva, la violencia o guerra civil y el conflicto industrial (Schmitter, 1981). La cuestión, sin embargo, dista mucho de estar resuelta.

En la literatura sobre corporatismo algunos han insistido en su funcionalidad respecto al capitalismo. Con frecuencia se ha asociado el corporatismo con políticas económicas de corte keynesiano y socialdemócrata, a las que durante un tiempo se atribuyó parte del mérito en el crecimiento de las economías occidentales hasta los años setenta. Para algunos, desde posiciones políticas o ideológicas distintas, esto era su demérito: una prueba del sesgo corporatista a favor de los intereses de la clase capitalista (Panitch, 1979). Unos y otros suponían que el corporatismo, al garantizar el acuerdo entre gobierno, sindicatos y empresarios, hacía más eficaz una política económica que, supuestamente, consolidaría o salvaría el sistema capitalista. Lo cierto es que todos ellos parecían perder de vista la posibilidad de que la política de gobierno, sindicatos y empresarios se orientara primordialmente a conseguir beneficios inmediatos para todos ellos, sin que ello redundara necesariamente en el beneficio a medio o largo plazo del conjunto del sistema.

Una crítica reciente en este sentido ha sido formulada por Olson. Este autor ha argumentado que, en general, el desa-

rrollo de los grupos organizados de interés resulta en una interferencia con el funcionamiento del mercado y del Estado (y en un estorbo para ambos) (Olson, 1982). Tales organizaciones pueden operar en el marco de un sistema «pluralista» de muchos y dispersos grupos de opinión; o en el marco de un sistema «corporatista» de pocos y coordinados actores económicos; pero, en ambos casos, su tendencia típica es la de influir en la política desviando recursos en la dirección de sus intereses particulares, regionales o sectoriales, desentendiéndose del objetivo de satisfacer bienes públicos (tales como el crecimiento económico o la lucha contra la inflación).

Crouch ha contraargumentado (Crouch, 1983) que si Olson acepta la posible existencia de organizaciones que, por su tamaño o sus características, están en una posición tal que deben internalizar las consecuencias generales de su conducta, tales como los efectos de la inflación sobre el poder adquisitivo de los salarios o de la caída de la inversión sobre el nivel de paro (organizaciones que Olson llama *all encompassing organizations*), en ese caso él mismo debe aceptar la posibilidad de «organizaciones responsables» y, en consecuencia, de efectos favorables del corporatismo sobre la economía (6).

A ello cabe replicar que estas organizaciones *all encompassing* pueden hacer dos tipos de política: a) llevar adelante esa política responsable orientada hacia bienes públicos, o bien b) redefinir los bienes públicos de tal modo que en realidad estén dando prioridad a la consecución de bienes selectivos para ellos y sus bases sociales más

próximas: protección para sus empresarios y para los obreros ocupados, a costa (tal vez) de consumidores, contribuyentes, parados, empresarios o trabajadores futuros.

Para evitar, quizá, esta segunda posibilidad, Crouch sugiere que las organizaciones sean situadas en un foro público (Crouch, 1983), lo cual las haría más sensibles a los deseos del país y a sus necesidades económicas. Pero, a su vez, cabe preguntar: ¿qué es en realidad un foro público? Es un foro dominado por la iniciativa y la presencia de la clase política y (quizá en menor medida) esos mismos poderes sociales. Salvo que atribuyamos a la clase política el carácter de una «clase universal», al modo como lo hacía Hegel (7), no hay garantía alguna de que ese foro público impida que políticos, burócratas y líderes económicos se orienten hacia el objetivo de: a) mejorar sus probabilidades cara a las próximas elecciones respectivas (elecciones políticas, sindicales o dentro de sus organizaciones, en general), y b) satisfacer por ello (en tanto que es conducente al primer objetivo) los intereses inmediatos de las bases electorales correspondientes. Esto puede hacerse a costa de los grupos «funcionalmente no privilegiados» (Schmitter, 1983), cuyo peso electoral y cuya presencia en ese foro es menor.

En la medida en que esta posibilidad se realiza efectivamente, el corporatismo da lugar a una sociedad dual, con un grupo amplio protegido por los acuerdos (y los mesogobiernos) respectivos, y otro (u otros) no protegido(s). No cabe entonces contraposición alguna, como supone Goldthorpe (Goldthorpe, 1983), entre corporatismo y dua-

lismo: bajo ciertas condiciones son fenómenos complementarios.

Sucede, además, que las élites regionales y socioeconómicas están interesadas en reforzar su dominación sobre sus organizaciones y sus bases sociales, al tiempo que el Estado está interesado en que los acuerdos a los que llegue con aquellas élites sean efectivos, para lo cual se requiere que los dirigentes de las organizaciones sean capaces de persuadir u obligar a sus propias bases —en rigor, esta disciplina es presentada como un requisito *sine qua non* de corporatismos fuertes o corporatismos en sentido estricto.

Si esto es así, el escenario del dualismo (o la segmentación) social puede combinarse con otro donde, como consecuencia de tales acuerdos sociales y la implantación de los mesogobiernos respectivos, el ámbito de la acción social no regulada por las autoridades públicas sería cada vez menor, donde el grado de disciplina y sumisión de los individuos a las autoridades políticas y económicas sería cada vez mayor, y donde, por lo tanto, el ámbito del mercado y, en general, el ámbito de autonomía de los individuos (es decir, el componente liberal de la democracia occidental) se reduciría a un mínimo.

Ahora bien, si los arreglos corporatistas llegan a dar lugar a una economía poco eficiente y a una sociedad civil dual (o segmentada) y sumisa, la contribución de tales mesogobiernos a la gobernabilidad de la democracia liberal y el capitalismo contemporáneo resultaría a largo plazo negativa.

Dudas en cierto modo análogas pueden plantearse sobre

los efectos de los mesogobiernos regionales. El federalismo (o sus variantes) puede mejorar la eficiencia y la eficacia de los organismos políticos y administrativos de un país; o puede, por el contrario, reducirlas, bloqueando los procesos de decisión, como a veces se ha indicado en el caso de uno de los países donde ha funcionado con relativo éxito, como es el caso alemán (sobre todo a partir de la segunda mitad de los años setenta). Puede contribuir a la integración social de un país, reduciendo el sentimiento de agravio experimentado en ciertas regiones, satisfaciendo aspiraciones legítimas a un grado de autogobierno; o puede ocurrir, por el contrario, que las élites regionales exacerben aún más los conflictos interregionales y la desconfianza de la población hacia el gobierno central.

Con estas observaciones, en todo caso, no pretendo juzgar la cuestión sino alertar al lector: *a)* sobre la problemática de los efectos de los mesogobiernos, y *b)* sobre el interés, por tanto, de analizar el contenido y las circunstancias específicas de los distintos experimentos en mesogobiernos.

Quiero indicar, por último, que el caso español es relevante para nuestra discusión general por tres motivos. Primero, porque durante los últimos años España ha sido un laboratorio de experimentos en mesogobiernos, tanto territoriales como económicos. Se ha construido un Estado de las autonomías; y la política económica y social ha dependido de una serie de pactos sociales entre Estado y organizaciones económicas sin apenas interrupción entre 1977 y la actualidad.

Segundo (y ésta es una cuestión que no voy a discutir aquí), porque España pertenece al grupo de países liberales y de capitalismo avanzado de Europa occidental: está quizá próximo al borde inferior, pero *dentro* de ese grupo. Si atendemos al carácter y a la complejidad de su economía, España pertenece a este grupo desde fines de los años sesenta o primeros de los setenta: en esos momentos su economía era ya una economía industrial, la décima en el *ranking* de los países no comunistas, y sus niveles de renta estaban a tres o cuatro años de distancia de Italia, por ejemplo. Por su nivel educativo y por las orientaciones culturales de su población, España pertenecía también, ya en aquellas fechas, al espacio cultural europeo. Finalmente, con la caída del franquismo, su sistema de relaciones industriales y su sistema político se han convertido en sistemas homólogos a los europeos; y así han funcionado a lo largo de los últimos ocho años.

En tercer lugar, el hecho de que estos experimentos en mesogobiernos hayan tenido lugar en el marco de una transición a la democracia hace del caso español un caso límite donde algunos rasgos generales de la evolución, y algunos problemas generales de los efectos, de los mesogobiernos pueden acusarse con más intensidad. La transición aumenta los problemas (y por tanto los riesgos) de ingobernabilidad del Estado, y acrecienta la vulnerabilidad de la clase política. Por otro lado, las élites regionales o/y organizaciones económicas surgen de la larga época autoritaria anterior con escasos recursos organizativos, mientras que la fragilidad de la situación aumenta su po-

der estratégico. En esas circunstancias, cobran mayor importancia los sentimientos de la población, sentimientos que ni la clase política, ni las élites regionales, ni los poderes sociales, pueden determinar; y, por lo tanto, adquiere especial interés la memoria histórica (la guerra civil y los casi cuarenta años de régimen autoritario) que ha sido un factor decisivo en la formación de tales sentimientos.

II. LOS MESOGBIERNOS REGIONALES Y EL SISTEMA DE LAS AUTONOMIAS

1. Proceso de formación del sistema de mesogobiernos regionales

a) *El problema histórico de los nacionalismos periféricos, el franquismo y el escenario inicial de la transición*

La integración nacional de España ha sido un problema sin resolver satisfactoriamente durante los dos últimos siglos. En la época de los Austrias España era el correlato de la monarquía: el conjunto de pueblos e instituciones constituidas bajo la autoridad del Rey de España. No era sólo una unidad política: aquellos pueblos estaban unidos por el catolicismo y algunos intereses económicos comunes, inmersos en un proceso de comunicación cada vez más intenso de unos con otros y de diferenciación cada vez mayor respecto a sus vecinos, Francia y Portugal. El proceso de unifica-

ción política y administrativa, apoyado ocasionalmente por la fuerza de las armas, fue impulsado de forma esporádica por la dinastía de los Austrias y sistemáticamente por los Borbones. A fines del siglo XVIII estos esfuerzos parecían coronados por el éxito. En la grave crisis política y social de la guerra de la Independencia no hubo intentos de secesión en Cataluña o el País Vasco al amparo de las circunstancias.

Sin embargo, el siglo dramático que se inicia en los años 1830, con la primera guerra carlista, y culmina en los años 1930, con la guerra civil, es testigo del planteamiento explosivo de un complejo problema nacional, y del enfrentamiento entre varios nacionalismos.

Este enfrentamiento resultó de la combinación de un fuerte «potencial étnico» en Cataluña y País Vasco, y una incongruencia entre la distribución del poder económico y la distribución del poder político entre estas regiones y la región central (Gourevitch, 1980). Esto impulsó el desarrollo de los nacionalismos periféricos bajo forma de nacionalismos excluyentes, basados en una definición de nación no simplemente como una comunidad diferenciada (unida por sentimientos de pertenencia a un grupo, basados en la historia, la lengua o la raza), sino como el sustrato comunitario de un Estado independiente. El nacionalismo español pretendió la integración de vascos y catalanes negando sus sentimientos nacionales; el nacionalismo vasco y el catalán pretendieron, a su vez, el monopolio de la autoridad política sobre el territorio que consideraron propio y, en particular, sobre una comunidad emigrante española, de volumen

creciente a partir de primeros de siglo, a la que había que asimilar, someter o expulsar. La definición de todos estos nacionalismos como excluyentes e incompatibles entre sí y de las naciones como incompletas sin un Estado propio, la voluntad asimiladora de la comunidad nacional sobre las poblaciones residentes en su territorio: este fue el repertorio de creencias y actitudes habituales de nuestro siglo XIX (como sigue siéndolo aún del siglo XX).

Y sin embargo, de hecho, el mercado y el Estado español, la sociedad y la cultura española, en otras palabras, España, se construyó a lo largo del siglo como una realidad cada vez más compleja, con más recursos y con mayor densidad de interacciones en su interior. España se construyó así con la participación de muchos catalanes y muchos vascos que hicieron compatibles sus sentimientos de pertenencia a Cataluña o al País Vasco, y a España. A pesar de lo cual, finalmente, el juego de los nacionalismos excluyentes se agudizó durante los años de la II República abocando (en combinación con otros factores) a la guerra civil, tras de la cual los vencedores impusieron la solución de un nacionalismo español exacerbado, negando de raíz los nacionalismos periféricos —o, más bien, tratando de negarlos.

El impacto del franquismo sobre el problema de la integración de España fue, como en tantas otras cosas, contradictorio. Por una parte, redujo sustancialmente la incongruencia entre la distribución del poder político y la distribución del poder económico, gracias al desarrollo industrial del centro, sobre todo de Madrid, (y algunos otros enclaves de la España interior). Por

otra parte, en el terreno crucial de los sentimientos de integración nacional, los resultados de su actuación fueron contrarios a sus intenciones. A largo plazo, reforzó los sentimientos nacionales catalanes y vascos, y debilitó el sentimiento nacional español.

La represión, en los años cuarenta, de la cultura y de los sentimientos nacionales (por no hablar de las instituciones políticas) en el País Vasco y Cataluña, pasó dejando un sedimento de agravio e indignación. A partir de los años cincuenta y sesenta, la afirmación de estos sentimientos resurgió, aprovechando el menor grado de represión y el impulso de la Iglesia y los intelectuales. En estas regiones, jamás fue aceptada la oferta de compensar, con sus privilegios económicos, su subordinación política y cultural. Este trueque o pacto implícitamente ofrecido por el régimen franquista fue rechazado por la población, la cual disfrutó de sus ventajas económicas negándose a ponerlas en una balanza contra sus otras servidumbres. Incluso uno de los efectos típicos del desarrollo económico, la presencia masiva de emigrantes, aumentó la preocupación nacionalista.

Los nacionalistas periféricos vieron el eclipse del franquismo como una doble oportunidad de conseguir una democracia para toda España y, al tiempo (y sobre todo), la satisfacción de sus aspiraciones de afirmación nacional y de autogobierno. Ambas expectativas se reforzaban recíprocamente. En cambio, la clase política central (por oposición a la periférica) que emergió a lo largo de la transición tuvo una lectura distinta de la situación. Su posición fue am-

bivalente y, en consecuencia, indecisa.

Esta clase política no pudo oponerse a una porción sustancial de las aspiraciones nacionalistas por varias razones, algunas de las cuales son razones profundas de carácter moral y emocional que conviene entender. Había, entre ellas, su internalización de una culpa histórica por la represión de reivindicaciones que consideraba legítimas. Había, también, el reflejo de una pérdida de convicción, o fe en sí mismo, del nacionalismo español, que ha sido una de las consecuencias paradójicas del régimen franquista.

La lectura grandilocuente y superficial que el franquismo hizo de la historia de España, asoció España a un imperio, una unidad católica y un Estado unitario y autoritario. La posición hegemónica de España en Europa, sin embargo, se había perdido hacía ya demasiado tiempo: por lo menos tres siglos. Los delirios de grandeza de un nuevo imperio se desvanecieron con la derrota del nazismo y del fascismo en la guerra mundial. Los sueños de un liderazgo moral y cultural en Hispanoamérica quedaron en retórica. Y la pretensión de una unidad católica acabó siendo arrinconada discretamente por la propia Iglesia.

El franquismo agotó así el filón de tópicos y emociones nacionalistas para bastantes años. Contaminó la idea de España por su asociación con las ideas de un imperialismo grandilocuente y vacío, una catolicidad forzada y un unitarismo centralizador y autoritario. El efecto de todo ello fue inhibir a los españoles de afirmar sus sentimientos nacionales durante los primeros años de la transición, a

las gentes no sólo de izquierda, sino también de centro y de derecha. Muchos se sintieron incómodos con el propio término de España, lo eludieron sistemáticamente y, en medio de la grave epidemia de estatolatría que se difundió por el país durante aquellos años, lo sustituyeron por el de «Estado español».

La disposición de la clase política central a ceder ante las reivindicaciones nacionalistas tenía, sin embargo, dos límites importantes: el recelo de la intención última de los nacionalistas de reducir el Estado central a su mínima expresión y, sobre todo, el temor a la reacción del ejército, a su voluntad y su capacidad de intervención a causa del problema nacionalista.

El ejército español, cualesquiera que hayan sido sus sentimientos y pensamientos íntimos (entre los cuales, hay que recordar, se cuentan su lealtad a la Corona y su convencimiento de que el franquismo sin Franco era inviable) se ha mostrado dispuesto a aceptar la transición hacia la democracia siempre que se cumplieran ciertas condiciones básicas. Estas condiciones son exactamente el reverso de las condiciones que, a su juicio, determinaron el fracaso de la II República, llevaron al país a una guerra civil y justificaron, a sus ojos, el alzamiento militar. Declaraciones (o mutismos) oficiales aparte, el ejército español ha creído siempre, y cree, en la legitimidad de su actuación en los años treinta. La ha justificado, y la sigue justificando, por la necesidad de impedir la desintegración del país como consecuencia de: a) la lucha de clases; b) la ruptura moral, resultado de la persecución de los sentimientos religiosos y

de la Iglesia católica, y c) los separatismos nacionalistas. Atento, por lo tanto, a estos tres temas (y al de su autonomía corporativa, que en este caso no voy a discutir), el ejército ha visto cómo, durante la transición, dos de aquellos peligros quedaban muy amortiguados. Los conflictos económicos y sociales, menores que los de los años treinta, fueron encauzados a través de los pactos sociales; la Iglesia y el Estado llegaron a un entendimiento, facilitado por la transformación interna de la Iglesia en los años sesenta. En el foco central de la atención militar ha quedado, sin embargo, el problema del separatismo nacionalista, vinculado inseparablemente al problema del terrorismo (tanto más cuanto que el terrorismo ha atacado principalmente a las fuerzas de orden público y al propio ejército, habiendo asesinado a siete generales y a más de una veintena de jefes y oficiales).

Además, la capacidad de intervención del ejército durante estos años ha permanecido intacta. El ejército impuso muy pronto a los partidos políticos, de modo discreto pero firme, la condición de excluir la propaganda política de los cuarteles. Excluyó, también, *de facto* el control civil de su proceso de reclutamiento, formación y promoción, exigiendo y obteniendo una autonomía corporativa considerable. Se ha mantenido unido, eliminando fracciones como la UMD desde el primer momento, de manera rápida y radical (Fernández, 1982), y neutralizando los intentos de crear una contraposición entre militares «demócratas» y «franquistas», o entre generaciones. En su seno, entre jefes y oficiales, se ha desarrollado una opinión

pública sumamente alerta a los problemas políticos, en especial a los problemas regionalistas y nacionalistas, que ha hecho llegar su voz de manera continua, por cauces más o menos informales, al país y a la clase política.

La escena de la transición comienza, por lo tanto, con una mayoría de españoles con sentimientos nacionales tibios y cierta conciencia de culpa, y unas minorías nacionalistas de sentimientos muy intensos, que son mayoría (al menos relativa) en sus propios territorios. El ejército asiste unido, disciplinado y alerta al curso de los acontecimientos, reprimiendo, sin embargo, su creciente y profunda indignación ante lo que considera la tibieza de los nacionalistas españoles y los excesos de los nacionalistas periféricos. La clase política central comienza a dar sus primeros pasos, indecisa, entre nacionalistas y militares.

b) *Las tres etapas del proceso de formación de las autonomías*

El proceso de formación del sistema español de autonomías regionales se descompone en tres fases. La *primera fase* abarca desde el comienzo del gobierno Suárez (junio de 1976) hasta la aprobación de la Constitución (diciembre de 1978). Suárez comenzó su gobierno dedicando atención preferente al tema regional. Se concentró en la «operación Tarradellas», es decir, el retorno del líder histórico de la Generalidad de Cataluña, como la operación que podía ser el test y la clave para el desarrollo futuro. Evitó pactar con los partidos políticos y llegó a un acuerdo con Tarradellas

en torno a la restauración de la Generalidad, con él como presidente. Suárez y Tarradellas insistieron en la prioridad de la creación de un capital político de confianza mutua, el reconocimiento de la identidad y el derecho a un autogobierno de Cataluña, así como de su integración en España.

Pero en Cataluña, además de estar Tarradellas, no había terrorismo. Suárez no encontró un líder semejante entre los nacionalistas vascos. Además, el PNV hubo de poner en primer término el problema de la amnistía de los presos políticos, incluidos los terroristas, lo que Suárez retrasó por presiones del ejército y por creer que los amnistiados reanudarían después sus actividades terroristas. El retraso enconó las diferencias.

A mediados de 1977 Suárez inició el proceso de «preautonomías», con la atribución de una presunta voluntad de autogobierno a todas las regiones españolas. La decisión fue apoyada por el conjunto de la clase política. Las razones de esta decisión fueron varias y complejas. La clase política nacional entendió que podía fácilmente crear y manipular clases políticas regionales. Al establecer así un sistema general, pensaba reducir la virulencia de los problemas catalán y vasco. Situándolas en el marco de un conjunto de reivindicaciones regionales, pensó oponer a las reivindicaciones vascas y catalanas, no sólo el centralismo madrileño, sino también las exigencias, igualmente legítimas, de las otras regiones. Las clases políticas regionales podían ser convertidas, aparentemente, en apéndices o agentes electorales de los partidos de Madrid.

Entretanto, tuvieron lugar las elecciones a Cortes constituyentes. La comisión de redacción de la Constitución empezó a trabajar, sin que en ella se integrara miembro alguno de los nacionalistas vascos. Se redactó así el Título VIII de la Constitución. El proyecto, congruente con la operación de creación de preautonomías, generalizaba la experiencia de los Estatutos de Cataluña y del País Vasco de la II República a todas las regiones españolas. Iba mucho más lejos que la Constitución italiana de un Estado regional y esbozaba un sistema *de facto* federal (Burgos, 1983). El proyecto incluía una referencia a la nación española junto a otras «nacionalidades» (art. 2.º de la Constitución). Definía con un carácter muy amplio las competencias de las regiones, llamadas ahora «comunidades autónomas» (en particular los arts. 148 y 149) y, por otra parte, permitía una delegación sin límites de las competencias del Estado central (artículo 150.2). El proyecto preveía dos tipos de comunidades autónomas, unas con más competencias (las nacionalidades históricas que plebiscitaron sus Estatutos en la República), otras con menos (8); y dos vías, al menos, de acceso a la autonomía (arts. 143 y 151) (9). En realidad, el Título VIII de la Constitución era un compromiso provisional que desplazaba para el futuro el problema del trasvase efectivo de competencias a las comunidades autónomas y lo dejaba a las resultas de una negociación política que podía renovarse indefinidamente.

La Constitución fue aprobada por el Parlamento y por el país, aunque el PNV se abstuvo de votar a su favor. Querían los nacionalistas vascos la mención

de unos «derechos históricos» previos a la Constitución. Esta mención dejaría abierta la puerta (de manera ambigua: es decir, con posibles efectos morales y políticos, aunque sin posibles efectos jurídicos inmediatos) a una negociación ulterior con vistas a conseguir el llamado «derecho a la autodeterminación», negado en principio por la Constitución misma. El PNV sólo aceptaría ésta más tarde, cuando aquella mención fuera recogida (como lo fue) en el Estatuto vasco de diciembre de 1979 (en su Disposición Adicional).

Al mismo tiempo, el terrorismo de ETA, que había estado matando en torno a quince personas al año durante los dos últimos años del franquismo (1974 y 75: 35 personas) y los dos primeros de la transición (1976 y 77: 27 personas), redució sus actividades en 1978, con el asesinato de 64 personas y el consiguiente (y creciente) malestar del ejército.

La *segunda fase* se sitúa entre la Constitución y el intento de golpe de Estado de 1981. Durante este tiempo tuvieron lugar dos procesos paralelos. En primer lugar, el proceso de discusión y aprobación de los Estatutos vasco y catalán a lo largo de 1979 (aprobados en diciembre de este año). Suárez se encontró con unos proyectos de Estatutos preparados por los nacionalistas (Estatutos de Guernica y de Sau) que dejaban al Estado central reducido a su mínima expresión (y recortaban incluso su libertad de acción en política exterior). Los socialistas apoyaban estos Estatutos. Suárez carecía de mayoría parlamentaria. En estas circunstancias, se llegó a un consenso entre Suárez y los nacionalistas, cuyo

contenido principal fue una amplísima declaración de competencias exclusivas para los gobiernos autónomos, con la sola introducción cautelar de la cláusula «sin perjuicio de las competencias que con semejante carácter exclusivo la Constitución otorga al Estado central sobre las mismas materias». Los adversarios consiguieron así una doble victoria pírrica, dejando para el futuro (y el Tribunal Constitucional) la tarea de designar el vencedor real. Al menos, Suárez se negó a que en los propios Estatutos se delegaran (como permitía el art. 150.2) competencias propias del Estado central y, en cambio, aceptó la mención ambigua a los derechos históricos, que satisfacía al PNV (García de Enterría, 1984).

A la vista de lo que era, en definitiva, una estrategia del gobierno de conseguir un mínimo de consenso y de gobernabilidad mediante ambigüedades y concesiones limitadas a los nacionalistas, se puso en marcha un segundo proceso, paralelo al anterior, en el resto del país: la activación de los sentimientos regionalistas de las otras regiones. Estos sentimientos fueron estimulados por dos motivos. Uno fue la sospecha de que el trato discriminatorio a favor de los vascos y catalanes acabaría redundando en contra de los demás. Los conflictos distributivos entre las regiones podían ser varios: reparto de impuestos, inversiones, energía y recursos naturales, etc. La desconfianza era tanto mayor cuanto que varias de estas regiones, sobre todo en el sur, consideraban a Cataluña y al País Vasco como dos regiones dominantes en el terreno económico desde hacía, por lo menos, un siglo. Para bastantes andaluces

el desarrollo económico de Cataluña y el País Vasco se basaba en su propio subdesarrollo y en la explotación de sus propios emigrantes.

Al motivo de reivindicar una corrección de la desigualdad económica, se unió un motivo distinto: una reivindicación de paridad de *status*. Era «inaceptable» que una región obtuviera un *status* de «plena» autonomía y otra de autonomía «mediana»; que unas alcanzaran la autonomía rápidamente, y otras lenta y tortuosamente.

Una serie de incidencias, torpezas y maniobras políticas hicieron del problema de la autonomía andaluza el test de esta teoría del doble agravio comparativo, económico y de *status*, del resto de las regiones con relación a Cataluña y el País Vasco. El gobierno convocó un referéndum, y su propuesta de autonomía «de rango menor» fue rechazada en febrero de 1980 por el conjunto de la población andaluza. El problema fue agudizado por la retórica partidista, la tendencia de los medios de comunicación a dramatizar los conflictos y el interés de los políticos regionales en obtener mayor protagonismo. Las ofensas al prestigio o al *status* de la región fueron magnificadas ante la opinión. La fórmula propuesta por el gobierno pareció implicar la distinción entre una fórmula rápida de autonomía plena, propia de regiones desarrolladas como Cataluña y el País Vasco, y una fórmula de autonomía limitada y lenta, supuestamente característica de regiones subdesarrolladas y de menor *status*. Planteado el problema en estos términos, los andaluces sintieron la urgente necesidad de autoafirmarse como iguales a los vascos y a los ca-

talanes. Se generó entonces, aparentemente, una súbita conciencia *nacional* andaluza.

A lo largo de 1980 este fenómeno de competición de *status* colectivo se repitió por todo el país. Se difundieron, así, sentimientos intensos de carácter nacionalista o regionalista. Es difícil decir hasta qué punto se trató de sentimientos genuinos de las masas (López Aranguren, 1983; Linz, Orizo, Gómez Reino, 1982) o de proyecciones de las clases políticas regionales y sus entornos culturales. Las movilizaciones fueron desiguales. Los votos de aprobación de los Estatutos y las elecciones nacionales y regionales, en su momento, mostrarían los límites del fenómeno. Entretanto, en 1980, éste se impuso en las primeras páginas de los periódicos y en la imaginación de los políticos. Dentro de cada región, por lo demás, se desataron las veleidades autonómicas de no pocas provincias, que varias (Cantabria y La Rioja, por ejemplo) conseguirían imponer.

El proceso tuvo efectos desconcertantes sobre la clase política y los aparatos del Estado. El PSOE, que acababa de salir de una grave crisis interna por razones ideológicas (el debate sobre el marxismo) y organizativas (el debate sobre tendencias organizadas), las cuales habían llevado a la dimisión durante varios meses de Felipe González como Secretario General, vio la ocasión para su *ren-trée* política. La UCD se desmoronó. En parte, porque éste fue el momento elegido por varias de las familias políticas que la componían para comprometerse en diversas batallas internas, unas programáticas (sobre la educación, por ejemplo) y otras de mero reparto de poder.

El liderazgo personal de Suárez, duramente atacado por el PSOE, fue puesto en cuestión por su propio partido.

La crisis política fue exacerbada por el terrorismo. Los años 79 y 80, con 171 muertos, son los años álgidos de los asesinatos terroristas. Son también los años donde se acusa con más intensidad el problema de la gobernabilidad en el País Vasco. De hecho, en algunas zonas de la provincia de Guipúzcoa (y parte de Vizcaya) se asistió a una cuasi desaparición *de facto* del aparato del Estado: la inhibición de los jueces, el confinamiento de la policía a *ghettos* urbanos, la desaparición de los partidos de centro y de derecha representantes del nacionalismo español. Los «impuestos revolucionarios» de los terroristas afectaron a profesionales y empresarios, una parte de los cuales emigró. Todo ello reforzó los efectos de una crisis industrial gravísima, propia de una región con un predominio de industrias básicas incapaces de resistir la competencia mundial. El paro en las provincias vascongadas superó pronto el paro del conjunto del país. Parte de su juventud se situó, al parecer, equidistante entre la apatía y la simpatía por la subversión terrorista. El terrorismo recibió apoyo de un 15 por 100 de los votos de la región, lo que, descontando la abstención, representa un 10 por 100 del censo electoral.

Este fue el trasfondo histórico donde surgieron, a mediados de 1980, los primeros intentos de la propia clase política central de reformar el proceso autonómico en curso. Martín Villa, ministro de Suárez (Martín Villa, 1984), y Felipe González hicieron, entonces, declaraciones en ese sentido. Esta fue, tam-

bién, parte esencial del trasfondo del golpe militar de febrero de 1981.

La *tercera fase* se inicia con el golpe militar de febrero de 1981, continúa con el acuerdo UCD-PSOE que conduce a la LOAPA, y con la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la misma de agosto de 1983, extendiéndose hasta nuestros días.

Aunque representantes de UCD y PSOE habían expresado su deseo de rectificar el proceso autonómico en la segunda mitad de 1980, sólo el trauma nacional del golpe de 1981 hizo posible que se iniciara efectivamente esta rectificación. El trauma fue enorme, y no cabe minimizarlo.

Conviene recordar algunos de los detalles más significativos de aquel acontecimiento. El golpe se inició a las 6:25 p.m. del día 23 de febrero de 1981. El teniente coronel Tejero secuestró al gobierno y al Parlamento reunidos en sesión plenaria. La clase política, en su conjunto, reaccionó con suma moderación. No hubo llamamientos a una movilización general. No hubo movilizaciones sociales espontáneas. El país se concentró frente a los aparatos de radio y de televisión. El drama lo jugó el Rey y lo jugó el ejército.

Al parecer, el Rey hizo saber claramente que ni aceptaría la situación, ni abdicaría, ni se iría: los rebeldes tendrían que fusilarle. El contraejemplo de su abuelo Don Alfonso XIII y de su cuñado Constantino de Grecia fue probablemente un recordatorio decisivo: la aceptación por aquéllos de un golpe militar trajo consigo la desaparición de las monarquías en sus respectivos países durante mucho tiempo. El Rey apareció ante las pan-

tallas de televisión a la 1:24 de la madrugada del día 24, es decir, aproximadamente siete horas más tarde del comienzo del golpe.

Una hipótesis muy plausible es que, durante esas siete muy largas horas, tuvo lugar un complicado proceso de discusión o de persuasión entre la Corona y las Fuerzas Armadas. A la postre, el ejército actuó poniendo fin al golpe y enfatizando, también, que lo hacía por orden de la Corona y por lealtad a la misma. El intercambio implícito en este acto fue claro: el ejército envió un mensaje inequívoco a la clase política de que a cambio de la supresión del golpe, esperaba que la clase política adoptara una política de Estado clara, explícita y consecuente frente al problema regional. Que amortiguara el trasvase de las competencias autonómicas, que redujera la retórica nacionalista de tonos separatistas, que impusiera un marco legislativo que salvaguardara las competencias del gobierno central. El núcleo esencial del mensaje fue el de exigir el compromiso moral de la clase política con el valor prioritario de la unidad y la integridad territorial de España. Este núcleo esencial, envuelto en el lenguaje de principios de las declaraciones regias, apareció claramente en la declaración leída por el Rey a los dirigentes políticos liberados del secuestro (y filtrada posteriormente a la Prensa) (*El País*, 26 febrero 1981).

La LOAPA (o ley orgánica de armonización del proceso autonómico), negociada por UCD y PSOE a partir de una comisión que se formó el 3 de abril de 1981, trató de conseguir lo que se llamó, entonces, una «reconducción» del proceso autonómico. La LOAPA intentó alcanzar

básicamente dos objetivos. En primer lugar, intentó dejar clara la prevalencia de la norma estatal en caso de concurrencia de normas: caso frecuente dada la concurrencia de competencias «exclusivas» entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Este objetivo, a su vez, incluía el objetivo más específico de crear una situación en la que encontrarán una solución favorable a los criterios del gobierno central determinados conflictos económicos, en particular la aceptación de una metodología común para la valoración de los servicios que habían de transferirse. El segundo objetivo consistió en establecer un modelo para el contenido de los Estatutos que quedaban por redactar (prácticamente los de todas las regiones excepto Cataluña, el País Vasco, Andalucía y Galicia) y por aprobar. La fijación definitiva del mapa autonómico tuvo lugar paralelamente a esta elaboración de la ley.

Excluidos de la negociación, los nacionalistas recurrieron contra la LOAPA ante el Tribunal Constitucional. El PNV manifestó su voluntad de no renovar el cupo de su contribución a los ingresos del Estado si se llegaba a aprobar la Ley y, por boca del Presidente del Parlamento vasco, su intención de acatar la Ley pero no cumplirla (Burgos, 1983, 101 y 129).

Suspendida la aplicación de la Ley, pendiente de la sentencia del Tribunal, el cumplimiento del primer objetivo de la LOAPA, de realizar una interpretación legislativa de la Constitución, quedó paralizado. En cambio, el segundo objetivo sí fue cumplido, por cuanto que la LOAPA influyó decisivamente en los Estatutos que se redactaron y se aprobaron a partir de entonces.

La sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de agosto de 1983 declarando la inconstitucionalidad del título primero y parte del articulado de la Ley, y negando su pretensión de constituir una norma orgánica y armonizadora, ha parecido poner en cuestión este intento de rectificación del proceso autonómico. Sin embargo, aunque la sentencia ha impedido el cumplimiento del primer objetivo de la LOAPA, no ha obstaculizado el segundo, conseguido con la aprobación de los Estatutos regionales de los años 1982/1983. Incluso cabe argumentar (García de Enterría, 1984) que parte del contenido declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional ha sido recogido en las propias sentencias de este Tribunal a partir de 1981: sentencias sobre conflictos de competencias que han creado algunos precedentes importantes a favor de las tesis del gobierno central y de la prevalencia de la norma central sobre las normas de los gobiernos autónomos. Por otra parte, entre tanto, la metodología común para la valoración de los servicios ha sido aceptada por todos, menos por los vascos.

El resultado de este laborioso y dramático proceso ha sido, pues, un conjunto de pactos autonómicos entre el gobierno central y las diferentes élites políticas regionales. Por parte de la clase política central han intervenido no sólo el PSOE y la UCD, sino también los partidos más a la derecha y más a la izquierda de los mismos. Estos pactos han sido investidos de la autoridad moral de otras instituciones del sistema político, tales como la Corona y el Tribunal Constitucional. Han sido refrendados por la población en

sucesivas consultas. Los pactos se contienen en el Título VIII de la Constitución de 1978, los Estatutos catalán y vasco de 1979 y los restantes Estatutos de las diferentes regiones o nacionalidades periféricas aprobados con posterioridad. A este cuerpo de normas de carácter general cabe añadir las instituciones que aseguran un marco para un proceso de negociación permanente en torno a la transferencia efectiva de los servicios de la Administración central a las Administraciones regionales. Tales son las comisiones técnicas de transferencia, que operan, sin embargo, bajo el control, y con la intervención continua, de la clase política.

2. Funcionamiento y efectos del sistema de mesogobiernos regionales

a) *Efectos sobre la integración nacional*

La clase política nacional y las clases políticas regionales han establecido, a través de estos pactos autonómicos, un sistema de articulación entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Este sistema supone un compromiso sobre ciertas materias y unas reglas de juego para interpretar los pactos, negociar sus límites y dirimir los conflictos. ¿Cómo ha funcionado, o empezado a funcionar, durante estos breves años, este sistema, y cuáles han sido sus efectos principales? Con la reserva explícita de la brevedad de la experiencia y el carácter polémico e impresionístico de parte de la evidencia disponible, consideraré sólo algunos de estos efectos. Tendré en cuen-

ta los efectos sobre la integración nacional, sobre algunos aspectos de la relación entre Estado y sociedad civil y sobre la integración social en el interior de algunas comunidades. No discutiré, en cambio, los efectos sobre el grado de eficacia y eficiencia administrativa o sobre la solución de los problemas económicos —a la espera de que algo más de perspectiva temporal permita replicar, y discutir, los estudios de Putnam y otros sobre la experiencia italiana a este respecto (Putnam, 1981).

Parece muy probable que los pactos autonómicos hayan reforzado el grado de integración nacional. Han conseguido incorporar al sistema político todos los regionalismos y la mayor parte de los nacionalismos periféricos. El nacionalismo catalán está dentro, con todas, o casi todas, sus consecuencias. Un signo de que esto es así es la manera constructiva como los catalanes se han ido implicando en la política española general, en la izquierda (por ejemplo, a través del PSOE) y en la construcción de una alternativa de centro o/y centro-derecha (la «operación Roca», si llega a tener éxito). El PNV, por su parte, se mantiene en el borde. Su «semilealtad» (Linz, 1978) se manifiesta en su remisión, de principio, a una eventual renegociación del Estatuto en consonancia con «derechos históricos» que supone anteriores e independientes de la Constitución, y cuyo reconocimiento abstracto o formal logró en el propio Estatuto: reconocimiento del que no pocos nacionalistas esperan que abra las puertas, en su día, al reconocimiento de un supuesto derecho de autodeterminación nacional. Simbólicamente, esta semilealtad se expresa en su re-

luctancia a usar los símbolos de la unidad española, la bandera e incluso el nombre de España (que no aparece siquiera en el Estatuto vasco). Aún así, la presencia del PNV en el borde pero *dentro* del sistema político es, hoy por hoy, evidente. Queda inequívocamente fuera del sistema sólo la porción extrema del nacionalismo vasco (apoyada por un 10 por 100 del censo electoral de aquel territorio).

En general, el sistema político de las autonomías regionales ha sido capaz de absorber y encauzar un volumen considerable, aunque desigual, de presión y agitación social. Las movilizaciones sociales han sido continuas en Cataluña y en el País Vasco, en algunos momentos con manifestaciones de centenares de miles de personas en apoyo de símbolos o políticas regionalistas concretas. Fueron fervorosas y frecuentes en Andalucía con ocasión de las consultas de 1980. Han sido discontinuas y de menor entidad, pero relativamente numerosas, en el resto (con acompañamiento frecuente de manifiestos de intelectuales, declaraciones de asociaciones diversas, etc.).

Los detractores del sistema argumentan que, en realidad, éste había generado o estimulado esta presión social *antes* de absorberla. Pero lo cierto es que los referendos de autonomía o de aprobación de los Estatutos han sido abrumadoramente favorables a las autonomías, en todas las regiones. Sin embargo, ello ha de calificarse con la observación de que, en tales votaciones, el porcentaje de abstencionismo ha sido alto. Es preciso, en todo caso, distinguir entre regiones. En el País Vasco y en Cataluña la voluntad de autonomía no puede discutirse,

habiéndose expresado claramente en las elecciones regionales de todos estos años, en la última de las cuales CIU y PNV han obtenido un voto mayoritario: en 1984, CIU el 46 por 100 (con los socialistas detrás, con un 30 por 100) y el PNV un 41 por 100 (con los socialistas detrás, con un 23 por 100) (10).

En el resto de las regiones, si bien el sentimiento regional es obvio, en cambio la voluntad de autogobierno es mucho menos clara. En el otro nacionalismo histórico, Galicia, en la aprobación del Estatuto la abstención popular fue del 73 por 100, y en las elecciones autonómicas de 1981 el conjunto de los partidos nacionalistas gallegos obtuvo menos del 6 por 100 del censo electoral. En las restantes regiones una tasa de abstencionismo del 40 por 100 a la hora de la aprobación de los Estatutos ha sido normal. Y, a la hora de las elecciones, ningún partido cuyas señas *principales* de identidad hayan sido el regionalismo o el nacionalismo ha conseguido más de un 7,5 por 100 del censo electoral correspondiente (el PSA en Andalucía, en 1979).

El sistema ha tenido éxito en absorber un intenso sentimiento autonómico y una alta disposición a la movilización en Cataluña, pero no en el País Vasco; y ha encauzado sentimientos más moderados, y menos activismo, en otras regiones. Este resultado relativamente integrador se ha conseguido con riesgos y costes que es preciso, también, considerar. Los costes son, en primer lugar, de incertidumbre. La política autonómica ha construido un sistema inestable, con un alto grado de indeterminación. Los textos constitucionales y los Estatutos han hecho del tema de las compe-

tencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales un terreno de forcejeo y de negociación política permanente.

Dado que la revisión de la Constitución es muy improbable a corto y a medio plazo; que su interpretación por vía legislativa es imposible después del fracaso de la LOAPA, y que las reformas de los Estatutos son poco menos que imposibles; puesto que implican mayorías muy cualificadas y referendos populares, en tales condiciones, los desacuerdos entre gobierno central y gobiernos regionales, allí donde unos y otros no estén controlados por el mismo partido, pueden abocar a conflictos de competencias, a recursos y, en su caso, a sentencias de inconstitucionalidad, todo lo cual ha absorbido, absorbe y absorberá buena parte de las energías del Tribunal Constitucional durante muchos años. Sólo en los últimos años se han presentado 26 recursos por parte del gobierno central contra disposiciones del gobierno vasco, y 15 recursos del gobierno vasco contra actos del gobierno central; asimismo se han presentado 23 recursos del gobierno central contra actos de la Generalidad catalana, y 27 por parte de la Generalidad contra actos del gobierno central (F: Boletín del Centro de Estudios Constitucionales).

Añádanse a esto las intimaciones por parte de algunos partidos nacionalistas de que si la sentencia del Tribunal Constitucional, cuando llegue, no les es favorable, no será cumplida. Esto ya ha sucedido con la sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983 confirmando la constitucionalidad del nombramiento de Secretarios de Ayuntamiento en el País Vasco

por parte del gobierno central, habiéndose negado los alcaldes del PNV a dar posesión de sus cargos a estos Secretarios.

En estas circunstancias, los incentivos son máximos para la creación de situaciones de hecho y el inicio, a continuación, de negociaciones políticas donde cada cual trate de maximizar sus beneficios en función de las relaciones de fuerza del momento.

Si el sistema es, por tanto, inherentemente inestable, ¿qué mecanismos pueden compensar esta inestabilidad? La intervención de algunas instituciones políticas por encima del juego partidista puede reforzar el sistema. La Corona, en primer lugar, ha sido, y es, una pieza crucial en el proceso de integración nacional. Lo demostró cuando se enfrentó con el intento de golpe de Estado en febrero de 1981. Lo demuestra cotidianamente haciendo de su presencia un foco de integración moral y emocional del país. Sin embargo, por la propia naturaleza de nuestro sistema político, aunque la presencia de la Corona en disposición de alerta y de concernimiento sea continua y, a los efectos de este problema, sumamente beneficiosa, sus intervenciones sólo pueden ser intermitentes, si no se quiere correr el riesgo de la erosión de su autoridad moral.

Algo semejante, aunque en menor medida, sucede con el Tribunal Constitucional. También en este caso sus sentencias han cumplido la función de suplir las insuficiencias de los pactos autonómicos. Y aunque el contenido de estas sentencias ha sido a veces favorable a las tesis del gobierno central, afirmando la prevalencia de la norma estatal

en caso de concurrencia (por ejemplo, en el tema crítico de la emisión de Deuda Pública por parte de los gobiernos autonómicos, que requiere aprobación del gobierno central —sentencia del 2 de febrero de 1984—, o de la consideración de las circulares del Banco de España como normas básicas para la fijación de coeficientes de los bancos y de las cajas de ahorros en todo el territorio nacional), la sentencia contraria a las tesis del gobierno central en el caso de la LOAPA ha equilibrado, y reforzado, su imagen y su autoridad moral sobre los contendientes.

Sin embargo, su misma decisión de declarar la inconstitucionalidad del Título I de la LOAPA, al cerrar el camino a una norma interpretativa del Título VIII de la Constitución, ha puesto sobre sus hombros, junto con el privilegio del monopolio a esta interpretación, la carga de tener que dirimir un número creciente de conflictos de competencias. Dosis masivas y continuas de conflictos contienen, sin embargo, riesgos evidentes de alargamiento de plazos y decisiones, controversias en torno a las sentencias, posible incumplimiento de algunas de ellas y consiguiente erosión de confianza.

Las instituciones políticas no partidistas pueden compensar las insuficiencias del sistema autonómico, por lo tanto, sólo dentro de ciertos límites. Cabe confiar, por otro lado, en la capacidad de entendimiento entre sí y en la autodisciplina y el autoconvencimiento de los partidos políticos. En el pasado, en parte bajo el temor a un golpe militar, se observó una disposición creciente al compromiso en esta materia. El temor ha ido cediendo sustancialmente. No ca-

be descartar, sin embargo, un proceso de educación de los partidos que les haga colocar en primer término el valor de la integración nacional del país como requisito previo para su gobierno. Estas consideraciones morales o filosóficas parecen por sí solas de débil influencia, a corto plazo, en medio del calor de la competición partidista. Sin embargo, combinando estas ideas con la sensación de que el público quiera eficacia, recele del conflicto continuo entre los políticos y vea con simpatía una cooperación entre gobiernos centrales y gobiernos regionales, se obtiene un interés electoral partidista en adoptar una línea de «política de Estado». Todo esto no ha llegado a cuajar todavía en el espacio político del centro y la derecha (ni impidió el aislamiento final y la ruptura interna de UCD), pero ha hecho progresos importantes en la izquierda, sobre todo en el PSOE —como se observa comparando su actuación antes y después de 1981.

Los mecanismos de integración de carácter político pueden ser complementados, o suplidos en su caso, por mecanismos sociales. Lo que los políticos tal vez no hagan, pueden hacerlo los empresarios y los obreros (u otros grupos económicos), o grupos culturales como la Iglesia y los intelectuales. En realidad, es difícil decir *a priori* quién haya de suplir a quién. Los políticos suelen argumentar que sin ellos el país se desmembraría, empujado por sus tendencias centrifugas. Si se observa la actuación de las élites culturales, no cabe negar que tienen parte de razón. Los intelectuales, por ejemplo, han respondido al problema de la integración nacional de estos años de forma, a

veces, decepcionante. Han recibido de los políticos un laberinto de definiciones constitucionales, con su juego equívoco de nación y nacionalidades, y no han sabido muy bien qué hacer con él. En las nacionalidades periféricas, varios de estos intelectuales se han limitado a extremar o radicalizar las aspiraciones nacionalistas, en la dirección de un nacionalismo excluyente. En otras regiones, han inventado un nacionalismo de nuevo cuño, de dudoso arraigo social. No pocos han decidido colocarse por encima de la situación y despreciar el debate, argumentando que los sentimientos nacionalistas de unos y otros eran sentimientos inferiores o extravagantes. Este desprecio por los sentimientos de la mayor parte del país ha dado lugar a juegos de ingenio y alardes de dudoso gusto (11). Curiosamente, los intelectuales apenas se han esforzado en analizar los sentimientos reales de la sociedad sobre esta materia y, en especial, de aquellos grupos (muy numerosos) que se sienten a la vez españoles y vascos, o españoles y catalanes. Estos grupos plantean, sin embargo, un problema intelectual de gran interés, porque aparentemente refutan, con su sola existencia, la teoría, o el mito, de las nacionalidades incompatibles: son el test empírico que demuestra el «error» de las ideas nacionalistas convencionales. En cuanto a la Iglesia, ésta ha sido un barco que ha querido llegar a demasiados puertos a la vez. En general, los eclesiásticos han tendido a defender su vínculo con las comunidades que tenían más próximas y sobre las que querían conservar su influencia moral; y este interés inmediato ha guiado gran parte de sus argumentos.

De todas formas, estas minorías culturales han tenido, y tienen, una influencia modesta. Mayor, y más constructivo, ha sido el efecto de las organizaciones empresariales y sociales. La imagen de los políticos según la cual éstos se presentan a sí mismos como los integradores de un mundo que se desquicia, parece más plausible si uno los compara con los grupos culturales, pero resulta mucho menos si lo hacemos con los grupos socio-económicos.

Mercado y desarrollo industrial han sido y son los grandes aglutinantes del espacio español. La interdependencia de intereses, los flujos de población, la interacción continua y masiva entre sus diferentes sectores: todo esto produjo España durante el último siglo y medio, y la reproduce todos los días. No es de extrañar, por tanto, que empresarios y sindicatos sean fuerzas centripetas, integradoras de la comunidad nacional. Los símbolos personales importantes: catalanes y vascos han ocupado posiciones de liderazgo en las organizaciones empresariales y sindicales. Ferrer, un catalán, y Redondo, un vasco, han sido los primeros dirigentes de CEOE y UGT —y la convergencia de CEOE y UGT ha sido la piedra angular de los acuerdos sociales de estos años. La actuación de empresarios y sindicatos ha respondido a estrategias globales de carácter integrador: los empresarios han hecho presión para que se reconociera explícitamente, por parte de todos los líderes regionales, la unidad del mercado español; los sindicatos, tanto o más que los empresarios, han querido asegurar la primacía de los órganos centrales dentro de las Confederaciones correspondientes;

CEOE y UGT se han comprometido claramente (y CC.OO. a distancia) en una política de concertación, pacto social o corporatismo, de ámbito nacional; todos ellos han requerido y exigido del gobierno central una política económica y social homogénea.

De todos modos, tampoco aquí cabe evitar una nota de cautela. La reestructuración del aparato productivo, tanto industrial como agrario, obligada por la competencia mundial (y muy pronto por la entrada en el Mercado Común Europeo) afecta de modo muy diverso a las regiones españolas, suscitando tensiones muy fuertes. El panorama de las fuerzas políticas, empresariales y sindicales, y el juego de sus diferentes estrategias cambia de región a región y de una etapa a otra en el curso de los acontecimientos. El resultado, sin embargo, de la combinación de los intereses sectoriales con las presiones políticas regionales y locales, en las pocas instancias donde ha tenido lugar hasta ahora, es preocupante.

La presión política ha reforzado la presión sectorial para evitar, retrasar o aumentar el coste económico de la reestructuración industrial de los sectores siderúrgico y de construcción naval: impidiendo o retrasando cierres y despidos o/y aumentando los costes de los mismos. Esto ha ocurrido, o está ocurriendo, en grado diverso, con autoridades regionales socialistas (Valencia), nacionalistas (País Vasco) o conservadoras (Galicia). En Andalucía las autoridades regionales han entretenido un clima de ilusión en políticas expansivas de la oferta agraria (ligado a una reforma agraria modesta, pero dudosamente compatible con la Constitución) que,

de llevarse a efecto, dado el techo marcado por la entrada en el Mercado Común, obligaría a reajustes nacionales de cierta entidad. Por otro lado, se ha hablado del apoyo y el estímulo que los empresarios pudieran recibir de las autoridades regionales. Pero, por el momento, cabe observar los esfuerzos de algunas autoridades por aumentar la presión fiscal en algunas regiones (Madrid, por ejemplo); y la tolerancia general con la economía subterránea, en la que coinciden autoridades tanto regionales como locales. La tolerancia con las empresas sumergidas, que operan defraudando a Hacienda y a la Seguridad Social y vulnerando las leyes laborales, en competencia desleal con las empresas emergidas, da margen a aquellas empresas para un proceso de «acumulación primitiva», para que se capitalicen. Una vez pasada esta fase de acumulación primitiva las empresas pueden emerger y encontrar entonces, quizá, un apoyo positivo y declarado de las autoridades (en el campo de la formación profesional, la innovación técnica, la política comercial, etc.). Esto ha ocurrido en varias zonas de Italia. Por ahora, la regionalización está favoreciendo aquella fase de acumulación primitiva; lo que venga después, si viene, será cuestión de observarlo más adelante.

b) *La relación entre Estado y sociedad civil: la ampliación de la esfera política*

La articulación entre el Estado (o la clase política) y la sociedad civil introduce otra dimensión en el problema de la integración nacional. Un efecto general del Estado de las Auto-

nomías ha sido la ampliación sustancial de las actividades, las competencias y los recursos humanos, económicos y legislativos, atribuidos al conjunto del sistema político —y extraídos, normalmente, de la esfera de la sociedad. Este proceso de ampliación no ha hecho más que comenzar. Es sólo cuestión de tiempo que los Parlamentos regionales empiecen a legislar en sus áreas de competencia. Puestos a hacerlo, es de esperar que lo hagan en el sentido de intervenir en las actividades privadas, vigilándolas y orientándolas, y de extraer recursos de la sociedad, más que en el sentido opuesto, de desregular las actividades privadas y de minimizar su propia acción de gobierno.

Los efectivos de la clase política española en posiciones de mando se han multiplicado durante estos años. El sistema de las autonomías ha creado diecisiete Parlamentos, con sus correspondientes diputados; y diecisiete gobiernos, con sus correspondientes diez (u once) consejeros cada uno y su plétores de directores generales, altos cargos y asesores. A ello añádanse los nombramientos para puestos administrativos (con carácter más o menos interino, pero pronto consolidados) que se han hecho. En parte, ello se justifica porque las nuevas actividades han de ser llevadas a cabo, supuestamente, por funcionarios centrales traspasados a las regiones, y estos funcionarios se muestran remisos a dejar Madrid. En principio, casi todos los ministerios madrileños deberían ceder entre el 60 y el 80 por 100 de sus competencias, con el personal correspondiente. Es fácil adivinar lo que en realidad está sucediendo: la

mayor parte de estos funcionarios se queda en sus puestos, primero en situación de subempleo, y más tarde en el estado de febril actividad necesario para inventarse nuevas actividades que los justifiquen: actividades que serán, inevitablemente, de intervención en los asuntos de la sociedad civil.

Ocurre, además, que uno de los resultados de los pactos corporatistas entre el Estado y las organizaciones sindicales y empresariales ha sido el de estimular el acceso de los dirigentes (y los cuadros) de estas organizaciones al aparato estatal y paraestatal, incluyendo las diecisiete comunidades autónomas.

Estamos sólo en los comienzos del proceso. Las dimensiones actuales del fenómeno de hinchazón del personal político son todavía modestas. Otro tanto ocurre con el gasto público generado por el proceso autonómico. Curiosamente, no se conoce aún con precisión el coste de las autonomías. Para 1984, por lo menos, el incremento del gasto público atribuible directamente a las autonomías puede incluir 36.000 millones de sobrefinanciación como resultado del «efecto financiero» (12); y otros 50.000 millones como resultado de la emisión extraordinaria de deuda pública. No constituye ello por sí mismo un coste extraordinario, si se compara, por ejemplo, con las pérdidas de Banca Catalana (139.000 millones); con las pérdidas de empresas públicas como SEAT, RENFE o Iberia; o con las pérdidas acumuladas sobre Rumasa, que se han enjugado, o se están enjugando, con cargo al erario público (13).

Dadas estas pérdidas, que indican el grado de ineficiencia del

conjunto del país (sector público y sector privado incluidos), dada la envergadura de la operación de alterar sustancialmente el reparto del gasto público entre la Administración central y las administraciones periféricas (14) y dada la relativa premura del proceso de transferencias (concentradas, sobre todo, en los últimos dos años), cabe considerar esta cifra de incremento adicional del gasto público a causa de las autonomías con espíritu filosófico. El problema estriba, más que en el dato de hoy, en la posibilidad de que lo que ocurre hoy sea pauta del futuro, y sea pauta de ineficacia y de ineficiencia. La experiencia es breve y reciente, pero hay ya alguna evidencia inquietante, y con ello me refiero no tanto a algunas extravagancias espectaculares (en Murcia, por ejemplo, *El País*, 1/27 marzo 1984) cortadas a tiempo, cuanto a las pautas de selección de funcionarios públicos y de ocupación del espacio de la sociedad civil, que indican descuido por las formas, voracidad de cargos y espíritu partidista intenso.

Se dice y se discute con frecuencia en la prensa diaria y semanal, sin que haya desmentido alguno, que los puestos de varias administraciones regionales son ocupados preferentemente por los miembros o los simpatizantes de los partidos en el poder. Otro tanto ocurriría con las instituciones económicas de carácter público o semi-público. Hay casos de gobiernos autónomos que tratan de convertir, o han convertido ya, estas instituciones en instrumentos de su política, controlando sus consejos de administración y colocando en sus puestos clave a gentes leales a su partido. La doble estrategia de ampliar

el espacio público a costa de la sociedad civil, y de ocuparlo y utilizarlo con fines partidistas, se observa, también, en el campo de las instituciones culturales y educativas. Se han denunciado intentos sistemáticos de discriminación en el área cultural y lingüística (15). Intentos semejantes se acusan en el nombramiento del profesorado de enseñanza superior, media y primaria, y en la elaboración de los libros de texto. El intento de control del sistema educativo puede acompañarse de un intento de control partidista de los medios de comunicación. Se reparten, por ejemplo, las licencias de radio; se toleran, o no, las radios «piratas», con criterios partidistas. Todos los gobiernos autónomos tratan de conseguir su propia televisión regional. Pocos dudan de que estas televisiones serán el *boccatto di cardinale* de la voracidad partidista.

Estos intentos son favorecidos por el hecho de que, en casi todas las regiones, el poder está en manos de partidos en posición de clara superioridad. Sus oposiciones políticas son débiles y tienen, además, escasa credibilidad en esta materia, puesto que puede achacárseles algo parecido en aquellas regiones donde están en el poder.

Es evidente que la consolidación de estas pautas pondría en cuestión el grado de comunicación, entendimiento y confianza entre la sociedad civil y la clase política. A favor del federalismo (o un sistema análogo, como el nuestro) se arguye que con este sistema la sociedad controla mejor a sus dirigentes, participa en los debates públicos, presiona por conseguir soluciones a sus problemas. Lo contrario sería la alienación de la sociedad civil respecto al sis-

tema político, la fragmentación del país entre políticos profesionales (y grupos organizados de interés) y una masa de ciudadanos relativamente pasivos. Aunque el proceso español es muy reciente y es, hoy por hoy, un proceso abierto, existen indicios clarísimos de que se han puesto en marcha mecanismos que pueden llevar a un estado de alienación política como contrapartida y consecuencia de la desmesura partidista.

c) *La integración social en el interior de algunas comunidades autónomas*

La razón principal para la atribución del carácter de nación a un grupo humano es la existencia de un *sentimiento* compartido por un conjunto de individuos de que *pertenecen* a una comunidad diferenciada (Weber, 1944). Este sentimiento puede apoyarse en motivos muy diversos: la raza, la fidelidad a un pasado, el apego a un territorio, la comunidad de lengua, de cultura o de religión, la confianza en un porvenir común (16). Según este criterio, España es un país plurinacional, dado que en su territorio coexisten una nación española mayoritaria y dos (o tres) naciones minoritarias, tales como la vasca y la catalana. Ahora bien, según este mismo criterio, también Cataluña y el País Vasco son países plurinacionales, en cuyos territorios coexisten una minoría que se siente constituyendo la nación catalana y la nación vasca, una minoría que se siente pertenecer a la nación española y una minoría que se considera al tiempo española y vasca, o española y catalana, es decir, que tiene un sentimiento de doble nacionalidad.

A esta complejidad de las identidades colectivas se une la complejidad de la distribución de la autoridad y el poder político —puesto que España, en tanto que Estado, incluye Cataluña como Generalidad y el País Vasco como conjunto de instituciones políticas vascas (o gobierno vasco en un sentido amplio). Cómo pueda vivirse este cruce bidimensional de ámbitos de sentimientos y de ámbitos de dominación política es la incógnita de nuestros próximos años. Ahora bien, el test principal que nos dirá si esta incógnita está algún día resuelta, será el test de que la misma incógnita se resuelva dentro de Cataluña y dentro del País Vasco. Porque también Cataluña y el País Vasco son países plurinacionales y también son ellos cuasi-Estados plurinacionales —y como tales tienen que respetar las identidades nacionales complejas de la población *dentro* de su territorio, sin la imposición de prácticas discriminatorias (en el acceso a cargos públicos y a posiciones de influencia y de prestigio) que traerían consigo bien la asimilación de la población según el molde nacionalista (reprimiendo su identidad colectiva), bien la segmentación, o la fragmentación incluso, de la sociedad en dos comunidades.

A pesar de ocasionales alarmas y algunos excesos (relativamente comprensibles como compensación emocional y simbólica a tantos excesos de tantos años en sentido contrario) no veo un grave problema de que esto ocurra en Cataluña. En el País Vasco, en cambio, la segmentación de la sociedad me parece un problema mucho más urgente e importante, que está en relación directa con el papel de la violencia en ese país.

Hoy por hoy, se asiste en el País Vasco a un doble espectáculo. De un lado, hay un potencial enorme de energía y de vinculación a la comunidad que se invierte en el ejercicio del autogobierno regional, provincial y local, y en la afirmación dramática de una identidad y una cultura —esto augura un proceso de aprendizaje y desarrollo moral. De otro, hay una erosión de los sentimientos de confianza entre las comunidades, una destrucción de tejido social, una habituación a la exasperación y a la violencia, a la valoración emocional de los propios intereses y al rechazo de las razones posibles de los adversarios. Todo esto, que tanto alegra a los grupos beligerantes, hace imposible una política sostenida de recuperación económica, da pie a todo tipo de demagogia y es signo de un proceso de caos y de crispación donde sólo la propia violencia puede echar raíces.

Los problemas de la pacificación interna en el País Vasco y de una renegociación continua de su papel en el conjunto de España, son difíciles. Pero aún más preocupante es el clima moral y emocional que la astucia de los políticos y la exasperación de los llamados hombres de acción han permitido que impere en ese país. Se ha llegado a establecer un sistema de dos pesas o dos balanzas para medir los agravios. Los agravios recibidos son «sacrilegios» que exigen al parecer una reparación infinita, que ninguna expiación puede en realidad borrar; en cambio, los agravios inferidos al adversario son, invariablemente, «actos de justicia». En estas condiciones, el círculo de los agravios resulta siempre en una escalada de sentimientos de in-

dignación. Es obvio que no caben compromisos razonables y duraderos sobre una base emocional semejante, ni sobre semejante falta del sentido de la proporción. Con ello se corre el grave riesgo de la creación de una sociedad fragmentada entre comunidades que ni consiguen, ni están en el proceso de conseguir, forma alguna de unidad moral: comunidades unas exasperadas, otras amedrentadas, otras indecisas, pero ofuscadas todas por una violencia que las empuja hacia adelante. Sus muertos han sido ya muchos; pero el drama de la sociedad vasca consiste sobre todo en que no tiene muertos que la unen, sino muertos que la dividen cada vez más. Es ésta una situación límite y trágica.

III. LOS MESOGBIERNOS ECONOMICOS Y LA EXPERIENCIA NEOCORPORATISTA

1. Proceso de formación del neocorporatismo en España

- a) *Recuerdos históricos, el desarrollo económico de la segunda fase del franquismo y la crisis económica*

La clase política de la transición «inventó» el neocorporatismo (y la «democracia consociacional») sin apenas darse cuenta, impulsada por las circunstancias. Tras unos primeros momentos de tensión y de desconcierto, se encontró pactando y consensuando *urbi et orbi*. Quien inició esta trayectoria fue el Presidente Suárez. En el verano de

1976 Suárez se enfrentó con una situación llena de dificultades entrelazadas y crecientes y pensó que sólo podría resolverlas a través de una serie de compromisos entre las fuerzas políticas, sociales y regionales existentes. Su instinto de supervivencia le dictó un lenguaje de moderación, compromiso y pacto, que se generalizó muy pronto. Para empezar, Suárez necesitaba pactos con objeto de ampliar y de cimentar la nueva clase política. Su punto de arranque fue la ambigua coexistencia dentro de la clase política franquista entre los «intransigentes» y los «evolucionistas». Una vez que esta incómoda convivencia se convirtió en un conflicto abierto y acabó con la victoria de los últimos, el problema consistía en superar la escisión histórica entre estos evolucionistas y la clase política antifranquista: es decir, superar cuarenta años de guerra, exilio y persecución.

El hecho mismo de una memoria histórica tan amarga constituyó, paradójicamente, el fundamento del entendimiento entre los adversarios de tantos años. Porque la lección que se podía deducir de aquella memoria era ésta: la democracia fue imposible en la España de los años treinta porque la clase política exacerbó los conflictos del país y se escindió en dos grupos irreconciliables; por lo tanto, si se quería no perder la segunda oportunidad para la democracia, era preciso reducir el nivel de los conflictos existentes, empezando con los propios conflictos políticos. La asimilación de esta lección histórica fue facilitada por la presencia del ejército en disposición de alerta y fuera del control de la clase política.

Ahora bien, la nueva clase po-

lítica tenía que legitimarse ante la opinión pública. Porque la sociedad civil aspiraba a la democracia y un segmento de la población presionaba incluso por ella, pero esto ocurría sólo dentro de ciertos límites: nadie estaba dispuesto a repetir la experiencia de los años treinta. El apoyo popular a la democracia no era incondicional, tenía que: *a)* no implicar demasiados riesgos, *b)* ni soportar el coste de la ingobernabilidad del país. La clase política debía ser capaz no sólo de entenderse entre sí, sino de resolver problemas sustantivos, tales como el de las autonomías regionales y el de la gestión de la economía y los conflictos sociales. Sucedió, sin embargo, que la transición a la democracia tuvo lugar en un momento muy difícil de nuestra historia económica.

La evolución de la economía española de los últimos veinticinco años se desarrolla en dos fases totalmente distintas. Entre 1960 y 1973, durante la segunda fase del franquismo, la economía española crece a un ritmo extraordinario; desde 1974 hasta hoy, durante los dos últimos años del franquismo y toda la transición, se debate en una crisis permanente.

Algunas cifras pueden resumir la experiencia de desarrollo económico de la segunda fase del franquismo. Entre 1960 y 1973 el producto real de la economía española creció al 7 por 100 anual, el consumo privado al 6,3 por 100 y la exportación al 10 por 100; la estructura de la oferta cambió sustancialmente, el país se industrializó y llegó a ocupar el décimo puesto entre las economías occidentales por el volumen de su producto industrial. La economía creó unos tres millones de puestos de tra-

bajo; el mercado de trabajo registró una situación de pleno empleo; el salario real por persona aumentó a una tasa anual del 6,5 por 100 (superior a la productividad, que fue del 5,5 por 100); los sueldos y salarios mejoraron su participación en la renta nacional, pasando (en términos brutos, es decir, incluyendo las cotizaciones de la seguridad social) del 53 al 61 por 100 de la misma. La renta por habitante alcanzó al final del período 1.600 dólares, inferior en un 20 por 100 a la de Italia (y superior en un 60 por 100 a la de Portugal) (Pérez Díaz, Rojo, 1983).

En esos trece o catorce años España dio el salto más importante de su historia económica reciente: se convirtió en una economía moderna.

La coyuntura cambia, sin embargo, a partir de 1974. Los dos últimos años del franquismo (el «tardofranquismo») están dominados por un doble impacto: el económico de la crisis del petróleo, y el político del asesinato de Carrero Blanco. La economía entra en una fase de dificultades crecientes que hubiera requerido varios ajustes en la política económica. Pero esos ajustes hubieran traído consigo graves conflictos distributivos, dado que durante los últimos diez o quince años se había desarrollado, junto con la industria, un movimiento sindical disperso, pero importante, en condiciones de semitolerancia, capaz de impulsar huelgas con una pérdida media anual de un millón de jornadas durante los primeros años setenta (Pérez Díaz, 1979). El régimen franquista no se sentía ya con la fuerza política necesaria para hacer frente al descontento social que hubiera resultado de una política

económica más dura. Franco estaba débil; no tenía un segundo de a bordo fiel y firme; el Príncipe era una incógnita; la clase franquista estaba dividida. Por lo tanto, el gobierno decidió permitir una tasa de inflación creciente, manteniendo así el nivel de actividad, sin atreverse a elevar los precios de la energía, contener el crecimiento de los salarios o limitar el gasto público. Su meta fue sobrevivir y *après moi le déluge*.

Durante los dos primeros años de la transición, 1976 y 1977, la situación económica empeoró drásticamente. Aunque la economía había crecido muy poco durante esos años, el aumento de los salarios monetarios se había acelerado sustancialmente. La tasa de inflación se situaba, a mediados de 1977, en torno al 26 por 100 (había sido de un 7,5 por 100 durante el período 1960-73), el paro afectaba ya al 6 por 100 de la población activa y el nivel de las reservas había caído de modo dramático (Pérez Díaz, Rojo, 1983). Pero aunque el gobierno y las otras fuerzas políticas tenían una conciencia aproximada de la magnitud de la crisis, decidieron dar prioridad a la consecución de sus acuerdos políticos y aplazar cualquier otra decisión hasta después de las primeras elecciones generales de junio de 1977. Sólo entonces comenzaron a discutir en serio el problema económico.

El contraste entre el desarrollo económico del régimen autoritario anterior y la crisis con que se iniciaba la democracia era ominoso y evocaba, una vez más, un recuerdo terrible. La II República fue, también, una época de crisis económica sobrevinida a continuación de una dictadura que había coincidido con un período de crecimiento.

Ahora bien, la República no había caído a causa de las dificultades económicas *per se*, sino (en parte) a causa de la virulencia de los conflictos sociales que acompañaron a estas dificultades. La nueva clase política, por lo tanto, decidió no tanto «resolver» los problemas económicos cuanto «amortiguarlos» de tal manera que los conflictos sociales fueran reducidos a proporciones manejables. Esta fue su disposición de mente y de ánimo a la hora de enfrentarse con la crisis económica, con la matización adicional de que, junto con ello, cada partido intentaría mejorar sus propias posiciones en el complicado campo de fuerzas dibujado por las elecciones de 1977 (que habían dado una modesta mayoría relativa a Suárez).

Entretanto, durante estos años, los expertos económicos habían ido observando con creciente preocupación el espectáculo de una economía amenazada por una inflación acelerada, un proceso en curso de indiciación de salarios, el colapso del sector exterior y una elevada tasa de paro (Banco de España, 1979; Rojo, 1978; Fuentes Quintana, 1982). Desde su punto de vista, había dos opciones posibles. O bien se iniciaba una política monetaria y financiera restrictiva que contuviera la inflación y equilibrara el sector exterior, enfrentándose directamente con el descontento social; o bien se reducía la oferta monetaria y se intentaba, a continuación, una política pactada entre las diferentes fuerzas políticas (y sociales), cuyo núcleo era un compromiso de los obreros a aceptar una contención del crecimiento de los salarios a cambio de una expectativa de reducción de la inflación y de un conjunto de me-

didadas de carácter social distributivo (reforma fiscal, transferencias y prestaciones sociales, amén de declaraciones de principios sobre «reformas de estructura»). La clave del acuerdo consistía en persuadir a los obreros, o sus representantes, de que aceptaran calcular sus subidas de salarios sobre la inflación futura y no sobre la inflación pasada. El gobierno carecía de capital político para la primera opción; pero podía intentar la segunda. Esto fue el núcleo esencial de la propuesta del Banco de España y de Enrique Fuentes Quintana, que había de ser nombrado Vicepresidente del gobierno para asuntos económicos por el Presidente Suárez.

En principio, la propuesta fue acogida con entusiasmo por Adolfo Suárez: «justo lo que me hace falta ahora es un pacto», fue su primera reacción. En general, los partidos políticos fueron favorables al pacto. Para los partidos de centro y de derecha no había alternativa. Los comunistas necesitaban signos externos de que pertenecían al *establishment* político. Estaban ansiosos por hacer suyos los símbolos del nuevo régimen, incluyendo la bandera nacional y la forma monárquica del Estado. Sus líderes necesitaban reputaciones de estadista. El PSOE reaccionó con ambigüedad y cautela. Sus esquemas mentales eran inciertos, distanciándose sólo gradualmente de un lenguaje radical y marxizante. Desconfiaba instintivamente de lo que parecía favorecer al gobierno y a los comunistas. Por otra parte, los socialistas eran conscientes de la inestable situación política, la difícil situación económica y su propia necesidad de tiempo para organizar sus recursos.

Se llegó así a los Pactos de la

Moncloa, firmados en octubre de 1977 por los principales partidos políticos. Los empresarios no llegaron a firmarlos; estaban aún organizándose: la CEOE sólo aparece a fines de 1977. Los sindicatos tampoco los firmaron. Su actitud fue ambivalente, pero en lo fundamental favorable. UGT y CC.OO. eran (y son) organizaciones controladas por socialistas y comunistas, respectivamente. Las tensiones entre los sindicatos y sus partidos con ocasión de la firma de los Pactos fueron, en su momento, mínimas. Los sindicatos eran conscientes de la necesidad de reforzar la democracia como requisito *sine qua non* para su propia existencia; también lo eran de su propia debilidad en recursos económicos, organizativos y de afiliación, que el apoyo estatal podía compensar. Sin embargo, no firmar los Pactos dotaba a los sindicatos de un margen de acción adicional, daba credibilidad a su pretensión de independencia de los partidos y evitaba su desbordamiento por sindicatos más radicales o por movimientos asambleístas.

Lo que había sido una solución *ad hoc* a la doble circunstancia de la situación límite de la economía española de 1977 y de la discusión del texto constitucional a lo largo de 1978, se convirtió, tras un breve paréntesis en 1979, en una pauta de concertación social con una serie casi ininterrumpida de pactos hasta nuestros días. El punto de arranque fue el Acuerdo Básico entre CEOE y UGT de julio de 1979, que culminó en el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) de enero de 1980, y el consenso, paralelo, entre UCD y PSOE en torno al Estatuto de los Trabajadores, aprobado finalmente en el mes de marzo

de ese mismo año. El AMI estuvo vigente hasta julio de 1981, en que fue sustituido por el Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) que había sido negociado por el gobierno, CEOE, UGT y CC.OO. En 1983 las organizaciones empresariales y los sindicatos, pero no el gobierno socialista, firmaron el Acuerdo Interconfederal (AI). A comienzos de 1984 se celebraron conversaciones que no culminaron en acuerdo; pero en el otoño de ese mismo año se reanudaron tales conversaciones y se llegó a la firma del Acuerdo Económico y Social (AES) de octubre de 1984, por parte del gobierno, CEOE y UGT, con una vigencia de dos años.

Esta política de concertación social, con la participación de las organizaciones económicas en la definición de algunos aspectos claves de la política económica, ha reforzado paulatinamente el papel de estas organizaciones. Estas surgieron sin apenas conexión con el antiguo corporatismo del régimen franquista. Los nuevos sindicatos se organizaron en oposición a las antiguas secciones sociales del sindicalismo vertical —aunque CC.OO. hubiera infiltrado durante bastantes años parte de las instancias locales de aquella maquinaria. Hay mayor continuidad entre las secciones económicas del antiguo sindicalismo y la nueva organización empresarial (17).

Con la transición a la democracia nadie podía imaginar que las nuevas organizaciones pudieran obligar a sus respectivas bases sociales a afiliarse, o pretendieran «governar» o «disciplinar» a sus afiliados. Los propios principios del nuevo ordenamiento constitucional excluían esta posibilidad. Pero con el tiempo

una organización empresarial ha llegado a ser la representante indiscutida del empresariado español, y dos sindicatos han reunido, entre los dos, la representatividad necesaria para comprometer, en principio, a la mayor parte de la clase obrera (con la salvedad parcial del País Vasco) en conflictos, negociaciones y acuerdos durante estos años. De modo que si el control de todas estas organizaciones económicas sobre sus bases parece débil, su grado de representatividad e influencia cara al exterior ha llegado a ser importante.

b) *Los pactos corporatistas y la hipótesis de un pacto social implícito*

Los pactos sociales o corporatistas de estos años, entre 1977 y 1984, han sido el núcleo de una serie de acuerdos más amplios que se han reflejado en leyes y decretos, desde el Estatuto de los Trabajadores de 1979 a las recientes normas sobre contratación temporal de noviembre de 1984. Aunque no desprovista de tensión, la política económica y social de estos años, con gobierno UCD primero y con gobierno PSOE después, se ha movido en el terreno acotado por la relativa convergencia entre CEOE y UGT (y ha mostrado una continuidad muy notable). CEOE y UGT, y en menor medida CC.OO., han sido incorporadas a las decisiones de política económica y social más importantes en materia de política salarial y política de mercado de trabajo y, en menor medida, han hecho valer su opinión y su capacidad de veto en la política de seguridad social (cuya reforma han bloqueado) y otras materias. A ello se añade la entrada de las organizaciones

económicas en las instituciones del Estado y, a partir del AES, la constitución de una red de comités de seguimiento y control de los acuerdos, con capacidad de iniciativa y de ejecución.

Ahora bien, esta política de concertación ha podido mantenerse, y un modesto aparato de mesogobierno económico ha podido construirse durante estos años, porque los acuerdos entre gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos han contado con el respaldo de las bases sociales de estas organizaciones, y en particular de los obreros.

Hay que tener en cuenta que el grado de ejecución de los acuerdos ha sido considerable. En primer lugar, la evolución real de los salarios no ha superado los límites marcados por los acuerdos (o lo ha hecho en proporciones mínimas). En segundo lugar, la conflictividad laboral ha descendido, al menos entre 1977-1979 y 1983 (18). Sin embargo, esto no debe hacer creer en un control de los sindicatos sobre sus bases sociales. Los sindicatos ni estaban, ni están, en condiciones de ejercer un control semejante. La afiliación sindical es muy baja. Una encuesta de 1978 dio una tasa de afiliación entre los obreros industriales del 57 por 100 (Pérez Díaz, 1979). Dos años más tarde, en 1980, la tasa era del 34 por 100 (Pérez Díaz, 1981 a). Si se supone una tasa de afiliación sensiblemente menor en el sector servicios, y una tasa aún menor en la agricultura, la tasa de afiliación sobre el conjunto de la población asalariada ocupada hubiera debido situarse en 1980-81 entre el 20 y el 25 por 100. Según los datos facilitados en los Congresos de CC.OO. y de UGT de 1980 y

1981, la suma de afiliados de estas centrales era entonces de 2,5 millones (a los que habría que sumar los de ELA/STV, USO y otros sindicatos menores), pero estas cifras incluyen parados y pensionistas y posiblemente afiliados «nominales», ni cotizantes, ni participantes (que aparecen como «no afiliados» en las encuestas).

Es cierto que los sindicatos tienen influencia sobre los trabajadores, y de ello es prueba: a) el hecho de que sus candidatos son elegidos mayoritariamente para los comités de empresa (en las elecciones de 1982 cerca del 70 por 100 de los miembros de los comités eran candidatos de UGT y de CC.OO.) allí donde las elecciones tienen lugar (lo que afecta en torno a un 40 por 100 de la fuerza de trabajo asalariada), y b) el hecho de que los sindicatos asumen con frecuencia el liderazgo de los obreros en la negociación de los convenios y en la convocatoria de las huelgas (Pérez Díaz, 1981 a). Pero, con una afiliación semejante, es obvio que, aunque los sindicatos tengan influencia, no pueden tener control sobre los trabajadores.

Por lo tanto, dada esta baja afiliación, el consentimiento obrero con el liderazgo sindical es el resultado no de su adhesión, ni de su lealtad al sindicato, sino, sobre todo, de un razonamiento. Habida cuenta de las circunstancias, sobre todo del paro creciente de estos años (que ha pasado del 6 por 100 en 1977 al 20 por 100 en 1984), la estrategia sindical de la firma de pactos sociales ha parecido asegurar ventajas evidentes a corto plazo para el colectivo de los trabajadores ocupados: ha permitido un ligero crecimiento del salario real, ha puesto difícil-

tades casi insuperables al despido y ha ampliado, durante bastantes años, el salario social (pensiones, transferencias sociales, etcétera). Estos son los valores centrales de la clase obrera española, en defensa de los cuales está dispuesta a un grado de militancia considerable. No quiere ello decir que, detrás de la adhesión a tales valores, haya una lectura crítica radical de la empresa, de la autoridad del empresario, del capitalismo o del Estado. Por el contrario, a juzgar tanto por la conducta efectiva de los obreros, como por sus respuestas a preguntas sobre opiniones y actitudes, el sistema económico es aceptado mayoritariamente por la clase obrera, la cual está dispuesta a llegar a acuerdos y compromisos con los dirigentes del sistema (Pérez Díaz, 1981 b).

Si esto es así, creo que se puede introducir la hipótesis de un pacto social implícito (Pérez Díaz, 1980). Los obreros se comportan como si tuvieran un pacto social implícito con los centros de dirección de la economía, tanto los empresarios como el gobierno. Según este pacto, los obreros consentirían con la autoridad de estos dirigentes a cambio de la satisfacción de ciertas reivindicaciones básicas: a) reivindicaciones de «voz», representación o participación, que habían sido insatisfechas durante el franquismo, pero que fueron conseguidas con la democracia (reconocimiento de sindicatos libres, comités de empresa y otras instituciones), y b) reivindicaciones «sustantivas» de salarios, seguridad del puesto de trabajo, seguridad social y otras prestaciones. Los pactos corporatistas entre el Estado, los empresarios y los líderes sindicales se cumplen no porque

los sindicatos controlen a los obreros, sino porque aquellos pactos son congruentes con este pacto social implícito de los propios obreros.

2. Los efectos de los pactos

a) *El contenido restringido y ampliado de los pactos*

Los pactos de estos años han tenido como *núcleo* esencial un compromiso de contención del crecimiento de los salarios (y un compromiso implícito de reducción de la conflictividad) a cambio de una previsión de moderación en el crecimiento de la inflación, de modo que el salario real creciera o se mantuviera. Este núcleo de política salarial ha sido rodeado de una *periferia* de declaraciones, esbozos, promesas y desplazamientos de problemas hacia otras discusiones, comisiones o desarrollos legislativos, y de un *contexto* de negociaciones paralelas sobre una variedad de materias. Para algunos, los efectos de los pactos deberían medirse por el efecto de su contenido estricto, es decir, en términos de salarios, huelgas y (hasta cierto punto) tasas de inflación. Sin embargo, creo que la periferia y el contexto de los acuerdos ha tenido mucha más importancia de lo que parece a primera vista.

En primer lugar, la periferia de los acuerdos ha contenido, y contiene, mensajes significativos y algunos elementos sustantivos importantes. En muchos casos se ha dejado constancia explícita de la imposibilidad de cambiar el *statu quo*, del equilibrio de fuerzas contrarias y del

bloqueo del proceso de decisiones. Tal ha ocurrido en temas como el despido y, hasta cierto punto (en lo fundamental), la contratación temporal. Tal ha ocurrido, también, con la reforma de la seguridad social y con el tema de la productividad. Pero al menos la *mención* de estos temas los ha mantenido vivos en la opinión pública y en la agenda de los interlocutores, quizá en espera de tiempos más propicios. Ello puede permitir, quizá, la mejora de las actitudes de las partes, y de su capacidad de reflexión y de argumentación sobre temas complejos. En algunos casos se ha tomado una decisión sustantiva, como ha ocurrido en el AES con algunos incrementos de la inversión pública (si bien la ejecución de esta decisión será objeto de una negociación ulterior con los ministerios económicos) y con la creación de varias comisiones para el seguimiento y ejecución de los acuerdos: una innovación organizativa que contiene el esbozo de un auténtico sistema de mesogobierno.

En segundo lugar, el contexto de negociaciones y acuerdos sociales y políticos de los pactos corporatistas es muy importante. Los pactos se han situado en el marco de unas negociaciones permanentes entre las fuerzas políticas y económicas de estos años, y no cabe dissociar su contenido del de estas negociaciones. El Estatuto de los Trabajadores no formó parte de los pactos entre CEOE y UGT en 1979-80, pero fue consensuado entre UCD y PSOE al tiempo, y a la vista, de lo ocurrido en aquella negociación. La política de gasto público, relativamente generosa en prestaciones sociales, de los gobiernos centristas de la transición,

constituyó en parte un deliberado incentivo a los sindicatos para mejorar su disposición al compromiso a la hora de firmar los pactos correspondientes. Como ya he dicho antes, si bien las normas que se han ido sucediendo sobre contratación temporal y a tiempo parcial han reflejado un (cuasi) bloqueo de la capacidad de decisión, a los pocos días de la firma del AES se ha publicado un decreto del gobierno que flexibiliza drásticamente la contratación temporal, que en buena lógica no cabe dissociar de las conversaciones en torno al acuerdo. La política de reconversión industrial, aunque excluida de los pactos sociales de carácter general, ha sido y es objeto de una casi continua negociación entre gobierno, empresarios y sindicatos.

En tercer lugar, la relativa importancia de estos aspectos periféricos y contextuales de los pactos se ve confirmada por el hecho mismo de que la firma de los pactos haya sido rodeada una y otra vez por un clima de expectación entre los políticos, los medios de comunicación y el público en general. La firma ha parecido la culminación y la consagración de esfuerzos contrarios: unos, de lucha por los intereses propios, y otros, de reconciliación final. La firma ha sido un acontecimiento simbólico que culminaba un proceso dramático con un mensaje de compromiso, moderación, diálogo y afirmación de objetivos comunes, de corresponsabilidad en la marcha de la economía y de reconocimiento recíproco entre los firmantes. Este espectáculo lúdico-político, esta retórica ornamental de los pactos ha sido, y es, parte muy importante (y posiblemente educativa) de los mismos.

b) *Los efectos positivos y negativos de los pactos sobre la economía española*

Los pactos han tenido efectos contradictorios sobre la economía española (Pérez Díaz, 1984 a). Su principal efecto positivo ha sido la legitimación del capitalismo reformado de los tiempos modernos, donde la economía de mercado es flanqueada por el Estado, los sindicatos y las organizaciones empresariales; su efecto negativo más importante ha sido la rigidez y la demora en el ajuste a la crisis económica.

Como he argüido anteriormente, los pactos corporatistas han reforzado el pacto implícito de los obreros con los dirigentes económicos, la aceptación por aquéllos de la empresa, de la autoridad del empresario y del sistema económico (Pérez Díaz, 1981 b). No cabía dar por suelta esta aceptación de los obreros. Más bien al contrario, muchos observadores daban por sentado el radicalismo de los obreros españoles proyectando, bien memorias un poco dramatizadas de lo ocurrido en los primeros treinta años de este siglo, bien deseos o temores propios. El espectáculo de los conflictos industriales de 1975, 1976 y 1977 pareció dar alguna base a estas especulaciones: los conflictos fueron a veces duros y se creyó observar un movimiento asambleario en alza. Sin embargo, el proceso de negociación y firma de los pactos reforzó el protagonismo de unos sindicatos deseosos de reforzar el papel de sus partidos correspondientes y de consolidar el pacto constitucional de la transición. A cambio de su libertad y su reconocimiento, y de algunos compromisos en la

política económica y social, estos sindicatos estaban dispuestos a asegurar un clima de relativa paz social. Pero, además, estos sindicatos encontraron en la clase obrera una disposición a la moderación y al compromiso que se hizo cada vez más patente. De hecho, tras algunas incertidumbres y ambivalencias iniciales, la conflictividad cayó entre 1979 y 1980, y se ha mantenido relativamente baja hasta 1983.

De la aceptación por los obreros de la economía de mercado durante estos años dan fe, además de la reducción de la conflictividad: a) la preferencia de los trabajadores por el sindicato socialista (más moderado) frente al comunista (más inquieto), así como el eclipse total de los sindicatos revolucionarios; b) el voto obrero por el PSOE, y c) las respuestas reiteradas y coherentes de los obreros a preguntas de opinión analizadas en otro lugar (Pérez Díaz, 1979, 1980, 1981 a, y 1981 b). La aceptación del capitalismo ha tenido lugar junto con el apoyo (instrumental y no entusiasta) a los sindicatos, el interés por los comités de empresa, la aprobación de los pactos corporatistas y el deseo de una política moderadamente intervencionista del gobierno (Pérez Díaz, 1980 y 1984 a).

Indudablemente, los pactos han reforzado a las organizaciones que los firmaron. La CEOE tiene hoy el monopolio *de facto* de la representación de los intereses empresariales, a pesar de los intentos en su contra, y cuenta con un grado apreciable de confianza de los empresarios (19). El efecto de los pactos sobre los sindicatos ha sido espectacular: los sindicatos han progresado tanto más cuanto más cerca han

estado del proceso de negociación de los pactos. La evolución diferente de CC.OO. y de UGT corrobora esta hipótesis. En 1978 CC.OO. tenía el doble de los afiliados de UGT entre los obreros industriales. En los años siguientes la actitud hacia los pactos diferenció a una y otra central sindical. UGT estuvo claramente a favor de los mismos, iniciando y protagonizando el proceso de negociaciones. CC.OO. fue ambivalente, a veces hostil, a veces secundó el proceso a remolque. En 1980 el volumen de afiliación de uno y otro sindicato era ya prácticamente el mismo. En las elecciones a comités de empresa de 1980 UGT obtuvo el 29 por 100 de los delegados y CC.OO. el 30 por 100. En 1982 la proporción era de 36 contra 33. Los sindicatos que se habían excluido a sí mismos de la negociación (CSUT, SU), o habían sido excluidos gracias a las presiones de UGT y de CC.OO. (USO), han desaparecido o se encuentran en situación precaria.

Tales han sido los efectos de los pactos sobre la legitimación del sistema económico, la relativa integración de las diversas clases económicas y el desarrollo de sus organizaciones. Pero quedan por ver los efectos de los pactos sobre el comportamiento real de la economía. Sólo que estos efectos deben ser situados entre los efectos del conjunto de los acuerdos y negociaciones entre fuerzas políticas y sociales, y la política económica y social consiguiente de los diversos gobiernos de la transición, de todo lo cual los pactos constituyen una pieza clave.

La España de mediados de los años setenta era un país industrial de tipo medio que venía cubriendo un 65 por 100 de sus

necesidades energéticas con importaciones de petróleo. El incremento del precio del petróleo en 1973 supuso un trauma económico considerable, y mayor que el sufrido por la mayor parte de los otros países de la OCDE. El país se empobreció súbitamente y su balanza de pagos se desequilibró de manera muy rápida. Sin embargo, por razones políticas, se eludió repercutir este incremento en los precios interiores de la energía. Tampoco hubo ahorro alguno de energía en los años siguientes, sino todo lo contrario: la demanda final de energía por unidad de producto aumentó el 10 por 100 entre 1973 y 1979, en claro contraste con lo ocurrido en los siete principales países industriales de la OCDE, donde se redujo en un 9 por 100. La segunda crisis del petróleo, de 1979, supuso una pérdida brusca y drástica, de nuevo, de la renta disponible, aunque entonces sí se ajustaron al alza los precios interiores de la energía (Pérez Díaz, Rojo, 1983).

Sin embargo, si se intentaba defender en estas condiciones el nivel de actividad y empleo de la economía, y por lo tanto la demanda de inversión, se habría requerido ir más allá de esos ajustes de los precios energéticos interiores: hubiera sido preciso ajustar a la baja los costes del trabajo. Porque, junto con los *shocks* del petróleo la economía mundial de todos estos años había experimentado transformaciones profundas en la estructura de precios relativos de los productos industriales, resultado de la introducción de nuevas tecnologías y la competencia de los nuevos países industriales, y una caída de la demanda mundial de determinadas industrias básicas (que habían ad-

quirido en España una importancia preponderante a lo largo de la industrialización de los años sesenta y primeros setenta, tales como la siderurgia y la construcción naval).

Pero en España ocurrió todo lo contrario. Este fue el momento elegido para un incremento espectacular de los costes del trabajo (incluyendo cotizaciones a la seguridad social), muy por encima de la productividad y de la inflación. Entre 1970 y 1982 el coste laboral real por persona en la industria aumentó un 120 por 100. Entre 1973 y 1979 los costes laborales crecieron del orden de un 40 por 100 por encima de la productividad (Malo de Molina, 1984; Banco de España, 1979).

Al impacto del aumento de los costos laborales reales se unió un incremento de la rigidez del mercado de trabajo. El franquismo había tratado de ofrecer un pacto a la clase obrera mediante el cual ésta renunciaba a unos sindicatos libres y a la huelga a cambio de una seguridad en el puesto de trabajo (amén de un sistema de seguridad social y otras prestaciones). Aunque el pacto no fuera aceptado, el franquismo mantuvo intervenido el mercado de trabajo durante todo el período. En el momento de la transición, ante la expectativa de una crisis económica prolongada, ninguna fuerza política se sintió capaz, ni deseosa, de desregular o flexibilizar este mercado. De hecho el grado de rigidez del mercado de trabajo aumentó: porque los pactos hicieron más rígido el comportamiento de los salarios (afectando tanto a su nivel como a su estructura); porque se mantuvieron poco flexibles las modalidades de contratación (con rectificaciones menores hasta 1984):

porque se mantuvieron muy elevados los costos del despido (probablemente de 2-3 millones de pesetas por trabajador en los momentos actuales); y porque se aceleró la tendencia histórica a la reducción de la jornada laboral, que se redujo en un 11 por 100 en los últimos diez años (resultado de modificaciones en la jornada legal máxima y del encarecimiento y las limitaciones al uso de horas extraordinarias) (Malo de Molina, 1984).

En estas condiciones, y ante las incertidumbres provocadas por una demanda interior poco dinámica, los empresarios tendieron a reducir sus inversiones, invertir en la sustitución de trabajo por capital o «invertir» en indemnizaciones por despido. El sector público, por su parte, reaccionó optando por un incremento espectacular del gasto público que pasó del 25 al 38 por 100 del producto interior bruto (45 por 100 si se incluyen las empresas públicas) en el lapso de muy pocos años: entre 1975-76 y 1983. Este incremento se orientó no hacia la inversión pública (que descendió del 9 al 5,3 por 100 entre 1973 y 1982) sino hacia la financiación del subsidio de desempleo, la elevación de las pensiones, el gasto creciente de la seguridad social, la subvención a empresas en pérdidas (sobre todo empresas públicas) y otros gastos consuntivos (Pérez Díaz, Rojo, 1983; Banco de España, 1983). En otras palabras, la Administración decidió suavizar el coste social actual de la crisis, no crear puestos de trabajo en empresas competitivas para mañana.

La caída de la tasa de formación bruta de capital durante varios años consecutivos ha sido la consecuencia de esta combinación de decisiones: del

23 al 18 por 100 a lo largo del período. Con ello ha tenido lugar una destrucción masiva de empleo: entre 1973 y 1982 se han destruido 1,8 millones de puestos de trabajo. Esta destrucción se ha dado en todos los sectores, pero sobre todo en el sector industrial, donde la población ocupada en 1982 fue inferior en un 19 por 100 a la ocupada en 1973. De modo que no sólo la tasa de paro española se ha convertido en la más alta de los países de la OCDE, un 20 por 100 de la población activa, sino que además el porcentaje de su población activa es uno de los más bajos: un 35 por 100 (habiendo sido del 38 por 100 en 1974).

Esta destrucción de empleo ha afectado sobre todo a los jóvenes, el 44 por 100 de los cuales (menores de 25 años) está en paro, y a las mujeres, el crecimiento de cuya tasa de actividad se ha reducido durante estos años. Es evidente, por otro lado, que una parte de la población desocupada, según las estadísticas oficiales, ha encontrado acomodo en la economía oculta, sin cotizaciones sociales, sin límites de horario, sin límites de salario. Indicio de ello es la ausencia de muestras visibles de alienación o de hostilidad por parte de una masa de 2,5 millones de desocupados contra el sistema económico y el sistema político. En cambio, abundan los signos de vitalidad de la economía oculta. A título de ejemplo, puede verse lo ocurrido en la industria del calzado. La exportación de calzado aumentó en un 40 por 100 en 1983. Esto implica un aumento de la producción real del orden del 20 por 100. Sin embargo, la producción oficial había descendido un 8 por 100. Si esto es así,

cabe estimar que un 28 por 100 del calzado español es producido por la economía oculta (20).

A la vista de esta descripción del comportamiento real de la economía, ¿cómo caracterizar el complejo pacto-política económica de estos años (cuya continuidad en lo fundamental, a los efectos de este argumento, doy aquí por supuesta), y sus efectos?

En la política económica y social cabe distinguir varios capítulos muy diferentes. La política monetaria, por ejemplo, ha pretendido un crecimiento gradual moderado de las disponibilidades líquidas, con el propósito de contener la inflación dentro de unas cotas tolerables (que, en los años posteriores a los Pactos de la Moncloa, se situaron en torno al 14-15 por 100 de crecimiento anual), manteniendo un nivel de actividad que impidiera una caída todavía más brusca del nivel de empleo.

Congruente, en principio, con esta política monetaria ha sido la política salarial, realizada principalmente a través de los pactos, la cual ha intentado hacer compatible la elevación de los salarios con las previsiones de inflación. El sistema de salarios pactados ha introducido, sin embargo, algunas rigideces en el comportamiento de los mismos. La banda salarial se ha visto comprimida, de hecho, en torno al tipo máximo, imponiéndose una norma homogénea artificial sobre una variedad enorme de situaciones entre las empresas. Además, los salarios firmados en pactos y convenios no han reflejado los costes laborales reales, que incluían cotizaciones a la seguridad social, indemnizaciones por despido, reducciones de jornada y otros deslizamien-

tos vía promoción, cambio de categoría profesional, antigüedad, etc. Los costes laborales reales, por lo tanto, han crecido hasta 1982. Cabe preguntarse lo que habría ocurrido en ausencia de pactos; pero es un hecho que la desaceleración más importante de los salarios nominales ha tenido lugar precisamente en 1984, es decir, uno de los pocos años en que no hubo pactos (Malo de Molina, 1984).

A pesar de estas reservas, es evidente que hay una relativa congruencia entre la política monetaria y la política salarial de estos años, a las cuales cabe caracterizar como piezas de una «política de ajuste gradual a la crisis económica»: de crecimiento gradual de las disponibilidades líquidas, caída gradual de la inflación y moderación relativa de los salarios. Pero esta congruencia no se ha extendido, en modo alguno, a las otras políticas.

La política de gasto público se ha dirigido a la reducción del coste social actual de la crisis económica, financiando subsidios de desempleo, elevaciones de pensiones y otras transferencias, y subvenciones a empresas en dificultades para el mantenimiento artificial de sus actuales puestos de trabajo. La política de reconversión industrial se ha diseñado sobre el modelo de la política de gasto público: ha intentado negociar despidos con colectivos de trabajadores especialmente resistentes a ello, por la doble razón de pertenecer a empresas públicas y de estar localizados en regiones donde su resistencia podía inducir una crisis política, tales como el País Vasco, Asturias y Galicia. El resultado ha sido el mantenimiento (o la reducción en grado mínimo) hasta fecha re-

ciente de los puestos de trabajo, y costes extremadamente altos de las indemnizaciones.

La propia política del mercado de trabajo ha tendido a minimizar los costes de la crisis con relación a la población actualmente ocupada, asegurando el carácter estable o indefinido de su ocupación, aunque fuera a costa (como se sabía muy bien) de las expectativas de empleo de las generaciones más jóvenes y de las generaciones futuras. Finalmente, la política de creación de infraestructura, formación de personal, educación, investigación y sanidad, ha quedado reducida, durante la mayor parte de estos años, a menciones retóricas o esporádicas, en ausencia de la capacidad o de la voluntad suficientes para acometer reformas.

Los políticos profesionales y la burocracia pública, en su intento (típico) de dar apariencia racional y sistemática a lo que es un agregado de políticas —unas, reflejo de la inercia institucional o del bloqueo de las decisiones resultado del equilibrio de fuerzas existente; otras, expresión de intentos más o menos plausibles de llevar a cabo una deliberada estrategia— han bautizado este conjunto de operaciones con el título general de política de ajuste gradual. Pero lo cierto es que el lema «ajuste gradual a la crisis» sólo caracteriza a la política monetaria y a la política salarial, con las reservas señaladas; las otras políticas se deberían caracterizar como «políticas de desajuste gradual» a la crisis.

Los pactos sociales (con incidencia directa en la política salarial, de mercado de trabajo, de gasto público) de estos años han sido una pieza contradictoria den-

tro de un conjunto de políticas contradictorias, cuya consecuencia final ha sido un mixto de moderación relativa de la inflación y de los salarios junto con un deterioro del aparato productivo, una destrucción de empleo sin paralelo en la economía occidental y la creación, presumiblemente, de una economía sumergida de grandes dimensiones.

Se han creado así dos espacios económicos en el país. Uno sometido a un orden aparente, manifiesto o visible, donde operan las normas legales, los pactos, los discursos políticos y la información habitual de los medios de comunicación. Otro oculto, quizá caótico, quizá sometido a sus propias reglas, donde operan los empresarios sumergidos, los trabajadores que se ocupan en tales empresas y tal vez se ocupan también en recoger subsidios de paro, pensiones, etc., las autoridades locales que no se deciden a intervenir o incluso protegen estas industrias, los sindicatos que observan indecisos la situación. Es obvio que este espacio oculto ha surgido, en parte, como reacción a la rigidez creciente del espacio visible (a las alzas de las cotizaciones de la seguridad social y los salarios, a las dificultades de contratación temporal y de despido). En la medida en que esto sea así, y si esta rigidez es atribuible en alguna medida a los pactos corporatistas, en esa misma medida habría que concluir que el corporatismo español de estos años no sólo se ha mostrado compatible con el dualismo de la economía y de la sociedad, y con su segmentación en espacios heterogéneos, sino que lo ha generado y reforzado.

CONCLUSIONES

1. Por qué surgen los mesogobiernos españoles; causas comunes; procesos paralelos

La experiencia española del conjunto de estos años (1976-1984) encaja bien con el esquema de explicación, propuesto al principio de este artículo, de la aparición y el desarrollo de los mesogobiernos en sociedades liberales y capitalistas —tanto territoriales como económicos.

La clase política que surge en torno a 1977 en el gobierno y en la oposición no puede sustentar su proyecto de dominación política sobre la coerción, ni sobre las fuentes weberianas de legitimidad. La tradición y la legalidad formal de los últimos cuarenta años se ha roto —y la dramática historia contemporánea de España impide una conexión inequívoca y unánime con alguna de las varias tradiciones y legalidades previas. No hay personajes carismáticos. La transición misma, con su necesidad de fórmulas de compromiso y con el protagonismo de líderes políticos inexpertos y sin patente alguna de heroísmo, excluye ese tipo de políticos. Gobernar el país, resolver (o reducir, o contener, la gravedad de) sus problemas es el modo principal de legitimar el nuevo régimen y la nueva clase política.

Esta clase se encuentra en una situación de partida de evidente debilidad. Su control del ejército es nulo. Carece de partidos arraigados en el país. Está dividida por memorias amargas, ideas e intereses opuestos. Sin embargo, algunos datos crucia-

les de la vida política les obligan a entenderse. Tienen que sobrevivir, conjurando el miedo al golpe militar que les afecta a todos ellos; hay que diseñar unas reglas de juego, una Constitución, con garantía de supervivencia. Las elecciones, cuando tienen lugar, dan como resultado un equilibrio de fuerzas que les obliga a intentar alianzas entre sí.

Esta clase política se enfrenta con dos problemas gravísimos en el terreno de la división regional del país y de la economía. Ambos con raíces históricas profundas, pero ambos intensificados por acontecimientos recientes. La intensidad de los problemas se debe a la combinación de factores externos y factores internos. Dentro de los factores internos encontramos un núcleo duro o radical de la población que trata de convertir el problema en un problema insoluble.

Ambos problemas son dependientes en algún grado de la coyuntura exterior. La crisis económica española es tributaria de las dificultades de la economía mundial de los primeros años setenta, en especial de la crisis del petróleo —que afecta a España más que a otros países— y de las alteraciones en la estructura de los precios relativos de los productos industriales. La crisis nacionalista tiene sobre todo raíces endógenas, pero no cabe olvidar que el resurgimiento de los nacionalismos periféricos es un fenómeno relativamente generalizado en la Europa de los años sesenta y primeros setenta, y que el terrorismo tiene una dimensión internacional tan evidente como importante.

Las dificultades exteriores se

combinan con factores internos para crear un problema de gobernabilidad. En el caso de la economía, los ajustes se ven dificultados por la aparente necesidad de satisfacer las expectativas y las aspiraciones de una población asalariada, que están impulsadas por la experiencia «desarrollista» del pasado y el acceso hoy a la democracia. La dificultad se hace mayor por la presencia de un grupo «radical» (*rol* representado sólo en parte por CC.OO.) que pretende demorar o impedir la moderación de las expectativas y la obtención de un compromiso. En el caso del problema regional, los ajustes se ven dificultados por la aparente necesidad de satisfacer las expectativas y las aspiraciones de autogobierno de todas las regiones. La dificultad se hace mayor por la presencia de dos conjuntos de actores «radicales» dispuestos a demorar o impedir la moderación de las expectativas y la obtención de un compromiso. De un lado, los nacionalistas vascos —y en su extremo, los terroristas vascos y los partidos políticos que les apoyan. De otro, (una parte de) el ejército —y en su extremo, los militares golpistas.

La clase política central puede apoyarse, sin embargo, en grupos intermedios con capacidad y con voluntad de compromiso —uno de los cuales juega un papel crucial de *broker*, iniciando o consolidando el compromiso. En el caso de las autonomías territoriales, Tarradellas juega este papel al comienzo y, en menor medida, los nacionalistas catalanes parecen orientarse a jugar este papel hoy. En el caso de las organizaciones económicas, lo hacen así UGT y CEOE, sobre todo en el momento crítico de 1979-80 —con

la posición indecisa de CC.OO.

Hay algunos instrumentos técnicos y conocimientos sociales acumulados en manos de economistas, juristas y otros expertos para la creación de los mesogobiernos —aunque no demasiados. La experiencia federalista y regionalista se conoce, aunque tal vez sólo a medias, pues el diseño del Estado de las autonomías (Título VIII de la Constitución incluido) se resiente de defectos técnicos considerables. Las políticas de concertación social europea de los años cincuenta y sesenta son conocidas superficialmente. Entre los socialistas hay algún interés por ellas, pero, sobre todo al comienzo, hay, todavía más, ignorancia y recelo hacia lo que se tilda de socialdemócrata. En cuanto al bagaje de *expertise* económica para hacer frente a la situación, éste es muy desigual entre los grupos políticos y entre los sectores de la Administración, y probablemente insuficiente —aunque, de todas formas, esta insuficiencia es una característica ampliamente compartida por los expertos de todos los países occidentales al comienzo de la crisis.

Si el conocimiento social acumulado es modesto, el síndrome de actitudes morales de la clase política, los grupos intermedios y la población en general es favorable a la solución de los mesogobiernos. Actitudes de diálogo, moderación y compromiso son corrientes en estos años para asegurar la transición pacífica a la democracia y ordenar la convivencia civil (y en este punto la Iglesia y la mayor parte de los intelectuales y medios de comunicación juegan un papel importante), y facilitan la negociación que aboca a los mesogobiernos (y a los entendi-

mientos con el ejército y con la Iglesia).

Esto nos remite finalmente a la población —no controlada por la clase política y sus partidos, ni por las élites regionales, ni por las organizaciones económicas (ni, por lo demás, por la Iglesia u otras instituciones culturales). Su apoyo a la operación de los mesogobiernos es continuo, sistemático, decisivo... y, en cierto modo, «imprevisible»: siempre acogido con un suspiro de alivio por dirigentes que «agradecen su sensatez» porque «habían temido su radicalismo». Y en la explicación de esta sensatez encontramos la memoria colectiva de los años treinta y de la guerra civil: el contraejemplo de la transición democrática española. Contraejemplo de separatismos nacionalistas; y contraejemplo de mala gestión de la economía y de luchas de clases exacerbadas.

2. Efectos positivos de mesogobiernos y pactos. La transición a la democracia y los dos pactos de sociedad (de gobierno y de asociación). El Estado como agente de dominación y como foco ejemplar de una comunidad: *locus* de tareas prácticas y *locus* de creaciones simbólicas. Efectos negativos de mesogobiernos y pactos

Es imposible enjuiciar la experiencia española sin hacer explícita la reserva del breve espacio

de tiempo transcurrido. Son ocho o nueve años, según los cálculos; de ellos, casi siete con experiencias corporatistas; pero tan sólo dos o tres con gobiernos regionales en funcionamiento. Cabe un balance de los primeros; pero respecto a los segundos sólo cabe apuntar posibilidades y esbozos de tendencias, analizar mecanismos y, en su caso, alertar sobre los peligros.

El ejemplo español contradice teorías simplistas sobre los efectos positivos o negativos de los mesogobiernos y los pactos para la gobernabilidad de una democracia. Sus efectos son complejos y contradictorios. Los efectos positivos de los pactos autonómicos y sociales, y los mesogobiernos correspondientes, en la España de estos años, han sido los de un incremento del grado de legitimidad del sistema político y económico imperante y un incremento del grado de integración nacional. Los pactos han servido para convertir el país en un foro de negociaciones permanentes entre gentes muy variadas que buscaban consenso y compromiso —y que, al hacerlo, necesitaban confiar unos en otros y, todos, en lo que estaban construyendo.

Esto ha sido de crucial importancia para nuestro cambio político. Un proceso de transición a la democracia requiere justamente inversiones masivas de confianza por parte del público no sólo en el gobierno, ni sólo en el nuevo sistema político, sino también en la comunidad nacional y en algunas de las instituciones claves de la convivencia, como son las instituciones económicas. Si no se da esta confianza en la comunidad nacional, si no se parte de la afirmación de su identidad, unidad

e integridad, se corre el riesgo de que la transición democrática dé paso no a un simple cambio en el sistema político, sino a la desintegración de la comunidad que soporta ese sistema político (Rustow, 1970). Si no se da esta confianza en las instituciones económicas, al menos en una medida importante, se corre el riesgo de que la transición a la democracia sea el preludio o el acompañamiento de una revolución social, y la emergencia de otro sistema político.

Una democracia liberal es *idealmente* una comunidad de hombres (y mujeres) libres e iguales, que se justifican a sus propios ojos en términos de un «contrato social». Como se ha señalado en alguna ocasión (Barker, 1960, XII), la idea del contrato social contiene dos ideas analíticamente distintas: la de un pacto de gobierno, entre la clase dirigente y los súbditos; y la de un pacto de asociación, que supone una serie de contratos o pactos entre los miembros de la sociedad, por los cuales deciden mantenerse juntos. Estas ideas no pretenden explicar la génesis histórica de una formación social determinada, pero sí pretenden explicitar las implicaciones lógicas y morales de una comunidad de gentes libres e iguales, como lo son, repito, idealmente, las sociedades a las que me estoy refiriendo.

Pues bien, el pacto constitucional, los pactos autonómicos y los pactos sociales (así como los entendimientos con el ejército y con la Iglesia) de estos años, constituyen el conjunto de pactos que forma el «contrato social» de la España democrática, e incorporan ambas dimensiones del pacto de asociación y del pacto de gobierno. Como

tales, los pactos autonómicos y los pactos sociales, y sus mesogobiernos correspondientes, han cumplido su parte no sólo en la legitimación específica del «nacionalismo español» y el «capitalismo español», sino también en la legitimación de la democracia.

No era tarea fácil legitimar «nacionalismo» y «capitalismo» puesto que ambos complejos de instituciones y de símbolos habían tenido históricamente dificultades en arraigar, al menos en algunos segmentos del país, y estaban ambos «contaminados» por el régimen autoritario anterior —un régimen que la transición ha convertido retrospectivamente, al menos en parte, en ilegítimo: es decir, en algo que no «debió» nunca haber ocurrido, pero que se (semi)justifica como reacción a algo que tampoco «debió» haber ocurrido, la guerra civil.

La guerra civil ha sido la referencia moral y emocional de nuestra transición a la democracia, de los pactos así como de los mesogobiernos (21). La guerra civil ha sido el drama nacional siempre presente en la conciencia pública, y los pactos han sido parte de la ceremonia simbólica que anulaba aquella experiencia: la ceremonia de la «contraguerra civil» y la reconciliación. La clase política y los líderes sociales han sido los agentes principales y los oficiantes de esta ceremonia, con el país actuando de espectador, de coro y de acompañante. El Estado ha sido el lugar de esta ceremonia.

La sociología convencional del Estado ve a éste *solamente* bajo el aspecto o la dimensión práctica instrumental de agente de dominación y de solución de problemas colectivos. Como tal

puede explicar muchas cosas, pero no puede explicar la intensidad de los *sentimientos* de atracción y de hostilidad que suscita la vida política entre la población; no puede explicar la vinculación afectiva al Estado y los símbolos personales, institucionales y materiales de la vida política, el patriotismo, la lealtad partidista, la confianza en el gesto y la conducta de los líderes, la ecuanimidad o la turbación ante la violencia; no puede explicar las pasiones que movilizan la energía necesaria para la participación política. Reducida a «juego de intereses» la vida política carece de interés y, en parte, de sentido —y esto se aplica tanto a los practicantes habituales de la misma como al público.

En realidad, como ha indicado Geertz en su estudio de los Estados indonesios del siglo pasado (Geertz, 1980), el Estado tiene una doble dimensión: la de ser un agente de dominación y solución de problemas colectivos y la de ser un foco simbólico ejemplar para la sociedad: un teatro donde se representa un drama que es no el reflejo de las tensiones particulares, sino la negación y la superación de estas tensiones en la creación de una comunidad pacífica y próspera.

La atención a esta dimensión dramática, simbólica y afectiva del Estado es crucial para entender nuestra transición y, en particular, el papel extraordinario que han jugado en ella instituciones como los pactos —y la Corona. Tanto más cuanto que en esta España de la transición la ceremonia de la pacificación y de la comunidad ha tenido el contrapunto continuo de la violencia: un contrapunto que ha realzado la necesidad y la urgencia del ritual ceremo-

nioso de los pactos como parte de las actividades del Estado en el conjuro de las fuerzas destructivas («demoníacas») de nuestra convivencia.

En términos generales, la función dramática de los pactos es tanto más importante cuanto más graves sean las tensiones del país y más amargas las memorias de su desintegración en el pasado. La «fiebre de los pactos» y la obsesión por el consenso que ha tenido lugar en la España de estos años (así como la intensa corriente de simpatía y de gratitud al Rey por su conducta) se explican por estas circunstancias.

Ahora bien, si bien los efectos de mesogobiernos y pactos han sido positivos, en el sentido de que han reforzado la legitimidad del nacionalismo español y el capitalismo, cimentando así el «contrato social» de la democracia, existe otra cara de la moneda. Porque, aunque realizados en un «foro público», los pactos y los mesogobiernos han tenido un contenido específico que ha reflejado en buena medida el balance de fuerzas, las ideas preconcebidas y los intereses a corto plazo de políticos, burócratas, sindicatos, organizaciones empresariales y élites regionales —y las consecuencias de todo ello han sido, en buena parte, incoherencia y rigidez en el funcionamiento de la economía, de la vida social y del proceso de decisiones públicas.

En el caso de las autonomías regionales, existe así hoy el claro peligro de un sistema inestable, un *overload* de instituciones como el Tribunal Constitucional, un bloqueo de decisiones con el consiguiente potencial de frustración —al tiempo

que se amplía el número y la potencia de unas clases políticas regionales, con el consiguiente riesgo de clientelismo y de perturbación de los mercados políticos, y de interferencia con el reajuste de los factores productivos.

En el caso de los arreglos corporativos, la experiencia muestra cómo tales arreglos han formado parte de una política económica y social incoherente de «ajuste-desajuste gradual», con la consecuencia de la segmentación entre sectores protegidos y desprotegidos por los acuerdos, la rigidez y la demora en la adaptación a las condiciones del mercado mundial y el aumento de la intervención estatal y el sector público. Esta pauta no ha sido excepción en Europa occidental, cuya política económica y social en conjunto adolece de una incoherencia semejante en su enfrentamiento con la crisis actual, lo que la ha llevado a una pérdida masiva de puestos de trabajo durante estos años: España es, en esto, un caso límite dentro de una tónica general.

Si estos peligros se realizan y estas tendencias se mantienen, mesogobiernos y pactos nos llevarán a una sociedad: *a)* donde haya una división entre un núcleo regulado y una periferia marginada (de economía subterránea, regiones atrasadas y apatía política), y *b)* donde aquel núcleo sea cada vez más rígido y más indeciso.

Si esto es así, España habrá sido un caso extremo de mesogobiernos territoriales y funcionales, donde algunos de sus efectos positivos habrán sido más pronunciados (la constitución del «contrato social» de una democracia y una reconstrucción moral e institucional del país) y don-

de algunos de sus efectos negativos habrán sido también más acusados (donde la destrucción de empleo, por ejemplo, haya sido más dramática).

3. Recomendaciones sobre posibles remedios a los efectos negativos. El contenido de los pactos; el dilema entre intervencionismo estatal y desregulación. La política como experimento

Nada de lo que está ocurriendo y ha ocurrido estos años constituye, sin embargo, de por sí, «tendencia histórica». Depende en cada momento de decisiones colectivas que son, como tales, revisables. Tampoco depende, propiamente, del hecho de que haya habido pactos. No son tanto los pactos en sí mismos cuanto los contenidos específicos de los pactos los que deben ser objeto de revisión crítica.

En mi opinión, los pactos han cumplido una «función dramática» decisiva para la transición democrática española, y deben seguir cumpliendo una función dramática semejante durante un período de consolidación de la democracia. Los mesogobiernos regionales forman ya parte de la Constitución y de nuestro sistema político permanente; su funcionamiento requerirá ceremonias de «acuerdo nacional» una y otra vez, hasta que se logre sustituir las pautas actuales de enfrentamiento por pautas de cooperación (eficientes) entre el poder central y los poderes regionales. Los mesogobiernos económicos, como los pac-

tos sociales o la política concertada en cuya definición toman parte, pueden tener una vida más incierta. Aún así, y con todas las reservas ya apuntadas, pueden ser necesarios para la consolidación de la democracia y de la legitimidad de la economía de mercado, y pueden mostrarse compatibles con un proceso (complejo) de aprendizaje colectivo, a la vista de la experiencia.

Supuesto un escenario de negociación permanente, entendimiento, compromiso y pacto, con gobiernos intermedios territoriales y funcionales como consecuencia o/y requisito de los mismos, para bastantes años, la cuestión estriba en discutir el *contenido* de los pactos y el *alcance* de los mesogobiernos. Y a este respecto nuestro dilema consiste en elegir, al dotar pactos y mesogobiernos de un contenido, entre un contenido extenso y estatista, y un contenido mínimo y liberal, en una u otra medida. La cuestión clave es: cuánto poder de intervención y de regulación vamos a dar al gobierno y a los mesogobiernos respectivos —a costa del ámbito de las decisiones de los individuos y de las asociaciones no dependientes del poder público; es decir, fundamentalmente, a costa del mercado. La respuesta de estos años pasados ha sido la de dotarles de un contenido *extenso* y aumentar paulatinamente el poder de intervención y regulación de las instancias públicas —un contenido «socialdemócrata-de-los-años-sesenta» comprensible, preferible incluso a algunas alternativas más explosivas o más arcaizantes, pero desajustado con las realidades de la segunda mitad de los años setenta y de los años ochenta. Los resultados,

en la España actual, están a la vista.

Es difícil (pero no imposible) que la clase política, los líderes regionales y socioeconómicos hagan *motu proprio* otro tipo de pactos: que los pactantes pacten entre sí de tal forma que no aumenten su poder (conjunto) sobre el resto de la sociedad. La manera mejor de conseguir una contención, tanto del gobierno como de los mesogobiernos, su reducción y la rectificación de la proclividad intervencionista de políticos, burócratas y líderes regionales y socioeconómicos, es que la sociedad civil les resista. Esta tiene dos vías de resistencia: ejercer presión por mantener abiertos los mercados y adoptar una actitud experimental ante las cuestiones públicas.

La presión social por mantener abiertos los mercados, tanto el mercado económico como el mercado político, de existir, se enfrenta con la tendencia típica de gobiernos y mesogobiernos a mantener tales mercados intervenidos y regulados, de forma que sea muy difícil el acceso a los mismos de quienes no cuentan con su autorización *de jure* o *de facto*. Pero no es fácil que esta presión se dé espontáneamente en España. La sociedad española ha sido socializada en el marco de ideologías conservadoras de derecha y de ideologías reformistas de izquierda, todas las cuales han sido reticentes u hostiles al mercado: su punto de partida es, por lo tanto, una valoración moral (relativamente) baja del mercado. En estas condiciones, la presión social sólo puede ser consecuencia de una *persuasión* de la sociedad de que el mercado favorece sus intereses: le permite conseguir mejores resultados

económicos y mejores resultados políticos.

Ahora bien, para que esa persuasión por los resultados sea posible, la población tiene que adoptar una actitud «experimental» ante la cosa pública. Aun cuando sus decisiones estén de algún modo conectadas con principios valorativos de carácter general, sólo si la población tiene esta actitud experimental puede evitar hacer cuestión de principio de la inmensa mayoría de las políticas concretas; puede, así, juzgarlas por sus resultados y aprender de esta forma de los errores cometidos, obligando a sus políticos a que ellos mismos también aprendan. Si adoptara esta actitud, el país podría entender lo ocurrido hasta ahora, incluyendo los mesogobiernos y los pactos, y las políticas específicas vinculadas a ellos como «experimentos en curso», donde el grado de elaboración y autorreflexión y el grado de control sobre las variables fueran cada vez mayores. Como en todo proceso experimental, se partiría de algunas hipótesis, de diseños institucionales o de políticas sustantivas, de diagnósticos sobre la situación del país, de previsiones sobre los mecanismos causales. Se esperarían diferentes consecuencias de la aplicación de estas hipótesis. Se observarían a continuación los resultados, contrastándolos con las expectativas, analizando las alternativas posibles, revisando las teorías iniciales y volviendo a experimentar. En este escenario, las operaciones de etiquetar teorías y políticas (derecha, izquierda; progresivo, atrasado; elitista, populista; etc., etc.) se seguirían haciendo y podrían tener alguna utilidad: mostrar algunas afinidades emotivas y valorativas entre el público, tra-

zar perfiles biográficos, simplificar la vida política partidista, mantener en circulación algunos estereotipos doctrinales y académicos, estimular (quizá) una reflexión moral, facilitar algunas correlaciones estadísticas, etc. Pero la importancia de estas operaciones de etiquetar políticas sería cada vez más modesta porque, a la hora de la verdad, lo crucial sería atender a los razonamientos y los resultados de estas políticas (Pérez Díaz, 1984 b).

Ahora bien, una actitud experimental requiere una capacidad de juicio y discriminación, conocimientos básicos e información —y esto, a su vez, no se adquiere espontáneamente: exige tiempo y energía que han de emplearse para la (auto) educación en los asuntos públicos. Porque es obvio que no cabe controlar a los políticos, ni aprender de sus errores, en el campo, por ejemplo, de la política económica, si se disfruta de una completa ignorancia de los rudimentos de cómo funciona una economía de mercado —sólo cabe entonces cambiar de líderes si las cosas van mal, sin entender por qué. Este es el talón de Aquiles de la sociedad civil en todas las democracias (incluyendo, por ejemplo, una democracia liberal de tanto arraigo como la inglesa: Brittan, 1975), y en España en particular.

Nuestro punto de partida es, por lo tanto, el de unos políticos, unos burócratas y unos líderes regionales y socioeconómicos, ya con alguna experiencia y cierto sentido del Estado, muchos de los cuales están interesados en tener bases sociales «cautivas» dentro de sus organizaciones respectivas, sobre las cuales imponer su control y su gobierno —y una población con buen sentido y el deseo de cons-

truir un país pacificado y libre, pero de horizonte corto. Cómo se consiga, a partir de aquí, mediante un proceso de aprendizaje a través del error y la rectificación del contenido de los pactos y del alcance de los mesogobiernos, resolver los problemas de gobernabilidad del país y consolidar la democracia liberal, es el difícil reto de los próximos años.

NOTAS

(1) Agradezco a Enrique Fuentes Quintana su lectura atenta y sus atinados comentarios a este trabajo, el cual se ha beneficiado también de su discusión en el seno del Committee on Western Europe — Social Science Research Council/American Learned Society—, y en especial los comentarios de Arnaldo Bagnasco, Peter Gourevich, Peter Katzenstein, Charles Sabel, Fritz Scharpf y Philippe Schmitter. En la recogida de material sobre cuestiones autonómicas, conté con el trabajo escrupuloso de mi colaborador Cristóbal Torres, y en la transcripción de los varios borradores y versiones hasta su edición final, con la dedicación y la paciencia de Mary Luz Pérez Nieto: conste mi gratitud.

(2) Por ejemplo, las iglesias, cuya autoridad educativa o moral está refrendada por el Estado, pueden ser tratadas como mesogobiernos sociales o culturales.

(3) Como sugiere la «macrohipótesis» de Schmitter, en Schmitter, 1979.

(4) Entiendo por clase política un segmento de población más restringido que aquél al que se refiere Mosca (que identifica con «clase dirigente») (Mosca, 1939), pero más amplio que el que se deduce de la definición schumpeteriana del conjunto de individuos que compiten por los votos de la población para conseguir el poder (Schumpeter, 1952). Ver, Aron, 1960.

(5) Por ejemplo, en España, donde se ha combinado con otros factores de vulnerabilidad a la presión exterior.

(6) Esto sería un modo de decir que, si nos fijamos en una de estas organizaciones, los sindicatos, por ejemplo, se debería distinguir entre sindicatos de miras estrechas, sectoriales y a corto plazo (que en España y otros países latinos suelen ser caracterizados en la discusión pública como sindicatos «corporativos» —utilizando el término «corporativo» o «corporativismo» en un sentido muy distinto de lo que aquí se significa con el uso de los términos «corporatista» o «corporatismo»—), los cuales producirán efectos negativos; y sindicatos de horizontes más amplios, responsables, que pensarían no sólo

en el interés del conjunto de su clase, sino incluso en el interés de la sociedad en general.

(7) Incluyendo su relación con los líderes de las corporaciones: Hegel, 1967.

(8) En el marco de este estudio es innecesario recoger toda la complejidad de la norma constitucional. Baste decir que al amparo de la Constitución encontramos hoy una gradación de tipos de autonomías según que se haya utilizado el artículo 151 (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) o el 143; con utilización, o no, del artículo 150.2 (lo que diferencia a Valencia y Canarias). Todo esto sin contar con la peculiaridad del caso de Navarra y la especificidad del concierto económico con esa comunidad y con el País Vasco.

(9) En rigor, existen seis vías de acceso, si tenemos en cuenta, además de la del artículo 151 y la del artículo 143, la disposición transitoria segunda (que hace innecesario el referéndum para Cataluña, País Vasco y Galicia), la disposición transitoria cuarta, que se refiere a Navarra, la quinta que se refiere a Ceuta y Melilla, y el artículo 144.

(10) Aunque no cabe olvidar que la fuerza de los nacionalistas era mucho menor al comienzo del proceso (en las elecciones de 1977 el PNV tuvo menos votos que el PSOE en el País Vasco, y Convergencia i Unió tuvo menos votos que el PSOE y que UCD en Cataluña); y que la tasa de abstención en los referendos de aprobación de los estatutos de autonomía en ambas regiones fue del orden del 40 por 100.

(11) Véase como ejemplo lo ocurrido en los encuentros de intelectuales en Gerona, en febrero de 1984 (*El País*, 21/29 de febrero de 1984, y *Cambio* 16, n.º 641).

(12) El «efecto financiero» asegura la sobrefinanciación de los servicios transferidos, puesto que, al calcularse esta financiación en base a un porcentaje de los ingresos fiscales y no de los gastos fiscales, no se tiene en cuenta el efecto del aumento de la presión fiscal.

(13) Por no traer a colación la inversión perdida, de más de 200.000 millones de pesetas, en la central nuclear de Lemóniz.

(14) Que al parecer se pretende transformar de modo que la Administración central pase de absorber el 85 por 100 del gasto, como lo hacía en 1978, al 50 por 100 al término final del proceso (estando, en 1984, en torno al 75 por 100). Información amablemente facilitada por Enrique Martínez Robles.

(15) Recuérdese la controversia en torno al manifiesto de los 2.300 en Cataluña, de marzo de 1981. La polémica en torno a la educación primaria y media en el País Vasco a este respecto es continua.

(16) No puede aceptarse la teoría orteguiana de que la nación supone un proyecto común: esto amalgama los conceptos de «nación» y «poder político» (para la realización de ese proyecto) (Ortega, 1959). Pero, como ha señalado Weber, la relación entre nación y poder político es rigurosamente accidental. A lo largo de la historia ha habido numerosos Estados plurinacionales; más aún, el Estado plurinacional ha sido la «norma», de modo que el Estado nacional debe considerarse como la excepción que confirma la regla. La «autodeterminación nacional» puede ser la aspiración de una nación en un momento determinado de su historia, pero no un «derecho natural» o un requerimiento normativo que se pueda deducir de la «esencia» o el «concepto» de nación (ver también Popper, 1972).

(17) Con todo, fue relativamente superficial el encuadramiento del empresariado en el sindicalismo vertical, por lo menos durante la segunda etapa del franquismo. Sin embargo, por debajo de la superficialidad de ese vínculo formal, cabe observar la persistencia de una pauta de organización *sectorial* del empresariado, y de su entendimiento y su colusión con el Estado que data de tiempo atrás, al menos de la Dictadura de los años 20 e incluso de la II República (Linz, 1981).

(18) Las estadísticas oficiales (del Ministerio de Trabajo) de la conflictividad laboral

son de una calidad muy pobre. Carecen de control riguroso sobre la recogida de la información, normalmente no contabilizan las huelgas cuya duración sea inferior a la jornada y desde 1980 incluyen sólo esporádicamente información sobre conflictos en Cataluña y en el País Vasco. De mejor calidad son las que desde 1980 reúne la CEOE. Las diversas estimaciones entre 1976 y 1979 acerca del volumen de las huelgas difieren considerablemente entre sí, año a año. Sin embargo, coinciden en un orden de magnitud de entre once y veintiún millones de jornadas perdidas durante ese cuatrienio, anualmente. A partir de 1980 tanto las estadísticas del Ministerio de Trabajo como las de la CEOE coinciden en una reducción sustantiva de la conflictividad. Las estadísticas de la CEOE indican que la conflictividad para los años 1980 a 1983 fue de 13 millones de jornadas en 1980; 9 en 1981; 7 en 1982, y 9 en 1983. Las estadísticas del Ministerio de Trabajo reproducen la misma tendencia a un nivel considerablemente más bajo. En 1984 ha habido un incremento importante de conflictividad, en la cual ha podido influir la tensión generada por los procesos de reconversión industrial y la ausencia de pactos sociales (que se hubieran podido firmar al comienzo del año).

(19) Fuente: Encuesta entre directivos y empresarios del sector industrial (EDESII), Fundación FIES, 1984.

(20) Estimación de Julio Alcaide.

(21) Como, por lo demás, la guerra civil inglesa del siglo XVII fue la referencia moral y emocional que impulsó el liberalismo occidental contemporáneo y las teorías contractualistas modernas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARON, Raymond (1960), «Classe sociale, classe politique, classe dirigeante», *Archives Europeennes de Sociologie*, I.
- AZAOLA, José Miguel de (1984), «El hecho vasco» en Linz, J.; García de Enterría, E. (eds.), *España un presente para un fu-*

turo, I, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

BANCO DE ESPAÑA (1979), Informe Anual 1978, Madrid, Banco de España.

— (1983), Informe Anual 1982, Madrid, Banco de España.

BARKER, Ernest (1960), «Introduction», en *Social contract*, London, Oxford University Press.

BARRY, Brian (1979), «Is democracy special?», en Laslett, P.; Fishkin, J. (eds.), *Philosophy, Policy and Society: Fifth Series*; New Haven, Yale University Press.

BELL, Daniel (1979), *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

BERGER, Suzanne (1985), «Protest under the French Socialists» (mimeo), a aparecer en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 22.

BIRCH, Anthony (1984), «Overload, unmanageability and deligitimation», en *British Journal of Political Science*, vol. 14, página 2.

BRITTAN, Samuel (1975), «The Economic Contradictions of Democracy», BJPS, V.

BURGOS, Javier de (1983), *España: por un Estado federal*, Barcelona, Argos Vergara.

CROUCH, Colin (1983), «Olson, Dahl and Shonfield: new thinking on organised pluralism», European University Institute, Florencia, IUE 153.

FERNÁNDEZ, Carlos (1982), *Los militares en la transición española*, Barcelona, Argos Vergara.

FUENTES QUINTANA, Enrique (1978), «Balance y perspectivas de la economía española: un año después», en *Intermoney*, V. Jornadas de Mercado Monetario.

— (1982), «Economía y política en la transición democrática española», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 1.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1984), «El futuro de las autonomías territoriales», en García de Enterría, E.; Linz, J. (eds.),

- España: un presente para el futuro*, II. Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- GEERTZ, Clifford (1980), *Negara. The Theatre state in Nineteenth-Century Bali*, Princeton University Press.
- GOLDTHORPE, John (1983), «The end of convergence: corporatist and dualist tendencies in Modern Western Societies», European University Institute, Florencia, 157.
- GOUREVITCH, Peter (1980), *Paris and the Provinces*, Berkeley, Univ. of California Press.
- HABERMAS, Jurgen (1975), *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press.
- HEGEL, G. W. F. (1967), *Philosophy of Right*, Dover.
- KATZENSTEIN, Peter (1984), *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- LEHMBRUCH, G. (1979) (a), «Consociational Democracy, Class conflict and the new corporatism», en Schmitter, Lehbruch (eds.) (1979).
- (1979) (b), «Liberal Corporatism and Party Government», en Schmitter y Lehbruch (eds.) (1979).
- (1982), «Introduction: Neocorporatism in Comparative Perspective», en Lehbruch, Schmitter, eds. (1982).
- SCHMITTER, P. (eds.) (1982), *Patterns of Corporatist Policy Making*, Beverly Hills: Sage Published.
- LIJPHART, Arend (1976), *The politics of Consociational Democracies*, Berkeley, University of California Press.
- LINZ, Juan (1978), «Crisis, breakdown and reequilibration», en Linz, J.; Stepan, A. (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, The John Hopkins Univ. Press.
- (1981), «A century of politics and interests in Spain», en Berger, S. (ed.), *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press.
- ORIZO, F.; GOMEZ REINO, M. (1982), *Informe sobre el cambio político en España*, Madrid, Fundación FOESSA.
- LOPEZ ARANGUREN, Eduardo (1983), *La conciencia regional en el proceso autonómico*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MALO DE MOLINA, José Luis (1984), «Distorsión y ajuste del mercado de trabajo español», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 21.
- MARTIN VILLA, Rodolfo (1984), *Al servicio del Estado*, Barcelona, Planeta.
- MOSCA, Gaetano (1939), *The Ruling Class*, Mc Graw Hill.
- OFFE, Claus (1975), «The theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formalism», en Lindberg, L. N.; Alford, R.; Crouch, C.; Offe, C. (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, Heath.
- OLSON, Mancur (1982), *The rise and decline of Nations*, New Haven, Yale University Press.
- ORTEGA Y GASSET, José (1959), *La España invertebrada*, Madrid, Revista de Occidente.
- PANITCH, Leo (1979), «Recent theorizations of corporatism», *The British Journal of Sociology*, vol. XXXI, n.º 2.
- PEREZ DIAZ, Victor (1978), *Estado, burocracia y sociedad civil*, Madrid, Alfaguara.
- (1979), *Clase obrera, partidos y sindicatos*, Madrid, Instituto Nacional de Industria.
- (1980), *Clase obrera, orden social y conciencia de clase*, Madrid, Instituto Nacional de Industria.
- (1981) (a), «Los obreros ante el sindicato y la acción colectiva», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, n.º 6.
- (1981) (b), «Los obreros ante la empresa», en PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA, número 7.
- (1984) (a), «Política económica y pautas sociales en la España de la transición: la doble cara del neocorporatismo», en Linz, J.; García de Enterría, E. (eds.), *España: un presente para un futuro*, I, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- (1984) (b), «Promesas y límites de una sociedad experimentadora», Simposio sobre la Filosofía de Karl Popper, Madrid, noviembre (a aparecer en *Libros*, Madrid, marzo 1985).
- ROJO, Luis Angel (1983), «Economic Responses to Political Transitions», Conference of Europeanists, Washington.
- POPPER, Karl (1972), *Conjectures and Refutations*, London, Routledge and Kegan Paul.
- PUTNAM, P.; LEONARDI, R.; NANETTI, R., y PAVONCELLO, F. (1981), «Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionale italiani», en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*.
- ROJO, Luis Angel (1978), «La economía española ante la liquidación del franquismo», en *Foro Internacional* de FCE, julio-septiembre.
- RUSTOW, Dankwart (1970), «Transitions to Democracy: towards a Dynamic model», en *Comparative Politics*, II, 3.
- SCHMITTER, Philippe (1979), «Still the century of Corporatism?», en Schmitter y Lehbruch (1979).
- (1981), «Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America», en Berger, S. (ed.), *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press.
- (1983), «Democratic theory and neocorporatist practice», European University Institute, Florencia.
- LEHMBRUCH, G. (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage Publ.
- SCHUMPETER, Joseph (1952), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen and Unwin.
- WEBER, Max (1944), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.