

El socialismo andaluz: La ideología política y la política económica de una comunidad autónoma española *

Michael Barzelay * *

Una de las mayores sorpresas que ha deparado la transición política española ha sido la descentralización generalizada del Estado ¹.

Sin embargo, al finalizar el período constituyente se esperaba que sólo las nacionalidades históricas ² iban a gozar de forma inmediata de autonomía plena. La razón de esta impresión inicial tenía su origen en el propio texto constitucional que diferenciaba netamente entre el proceso autonómico a seguir por

* Traducido por Manuel Medina Guerrero

* * John F. Kennedy School of Government, Harvard University

La investigación de campo llevada a cabo en junio de 1986 ha sido posible gracias a la colaboración económica prestada por el Center of Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University; el trabajo inicial sobre el proceso autonómico español contó con el apoyo del Council on European Studies, Columbia University. Los profesores José María O'Kean, Antonio Porras Nadales y Angel López López me ayudaron de forma excepcional durante mi estancia en Sevilla. Y Catherine Moukheibir me proporcionó una generosa asistencia editorial.

¹ Otra sorpresa significativa fue la ascensión del partido socialista al poder a nivel estatal. Como demostrará este trabajo, el crecimiento del PSOE y la aceleración del proceso autonómico son acontecimientos políticos interrelacionados.

² La diferenciación cultural y lingüística frente al resto de España es el fundamento de las nacionalidades vasca, catalana y gallega. La fuerte tradición de gobierno autónomo en Cataluña y Euskadi, que derivan en parte de la incompleta construcción del Estado en la España moderna, así como unas clases medias de considerable importancia, contribuyen

las nacionalidades históricas y el establecido para el resto de las regiones ³. En efecto, la Constitución abría a aquéllas una vía rápida de acceso a la autonomía plena, mientras que reservaba a las últimas un grado inferior de autonomía, a menos que estuviesen en condiciones de cumplir con los rigurosos requisitos exigidos por el art. 151, pues en tal caso su nivel autonómico sería equiparable al de las nacionalidades históricas.

Andalucía muy pronto se mostró decidida a alcanzar el máximo grado de autonomía, como puso de manifiesto el Pacto Autonómico ⁴, firmado a finales de 1978 por todas las fuerzas políticas andaluzas, cuya pretensión era encauzar el proceso autonómico por la vía del art. 151. Diversos factores influyeron en esta determinación. Así, la larga historia de centralismo cultural, político y económico, aunque no generase sentimientos nacionalistas, sí fomentó cierto sentido del orgullo entre los andaluces, que no se resignaban a aceptar un status político de segunda clase. Junto a esto, había esperanzas fundadas de que la autonomía plena podría servir para incentivar el desarrollo regional y paliar, de alguna manera, los grandes problemas de desempleo, pobreza y emigración.

a dar expresión política a dichas diferencias lingüísticas y culturales, Vid. J.J. Linz, "Earley State Building and Late Peripheral Nationalism", en Stein Rokkan and S.N. Eisenstadt, eds., *Building States and Nations* (Berkeley Hills: Sage, 1973); Richard Gunther, Giacomo Sani and Goldie Shabad, *Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System* (Berkeley: University of California Press, 1986), pp. 241-261, 310-388; Marianne Heiberg, "Urban Politics and Rural Culture: Basque Nationalism", en Stein Rokkan and Derek Urwin, eds., *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism* (London: Sage, 1982); César E. Díaz López, "The Policization of Galician Cleavages", en Rokkan and Urwin; y Oriol Pi-Sunyer, "Dimensions of Catalan Nationalism", en Charles R. Foster, ed., *Nations without a State: Ethnic Minorities in Western Europe* (New York: Praeger, 1980).

³ El proceso especial previsto para las regiones que hubiesen plebiscitado afirmativamente un proyecto de Estatuto de Autonomía —Cataluña, Galicia y Euskadi— está recogido en la Disposición Transitoria 2ª de la Constitución. Estas eran las únicas regiones que podían iniciar inmediatamente el proceso autonómico especificado en el art. 148. El resto de las regiones podían acceder a la autonomía por la vía del art. 143. El proceso allí descrito es mucho más complicado que el establecido para las nacionalidades históricas y atribuye un grado menor de autonomía. Una región no nacionalista podía obtener una autonomía más amplia por la vía del art. 151, aunque esto era extremadamente difícil. Después de que el número exigido de municipios y provincias hubiesen sancionado el proceso autonómico, la mayoría absoluta del censo electoral debía aprobar la iniciativa autonómica. Sólo entonces podía elaborarse el Estatuto, aprobarse por las Cortes, y ser sometido nuevamente a un segundo referendun.

⁴ José Rodríguez de la Borbolla, *Andalucía en Marcha* (Granada: Editorial Andalucía, 1986), y José F. Lorca Navarrete, *El proceso autonómico andaluz* (Madrid: Ed. Mezquita, 1983), pp. 131-170.

Esto explica que la cuestión autonómica, mayoritariamente apoyada, no produjese inicialmente ninguna división (*cleavage*) apreciable en el sistema político andaluz, a diferencia de lo que sucedió en Euskadi y, en menor grado, en Cataluña ⁵.

1. LA RIVALIDAD POLITICA EN ANDALUCIA: LA TRAYECTORIA DEL PSOE HACIA LA HEGEMONIA

Precisamente, el hecho de que no existiese tal división perjudicó al PSA, en coalición con el PSP de Tierno dando lugar a su incorporación al PSOE ⁶.

Tras su fracaso en las elecciones de 1977 —que puso en evidencia la dificultad de competir con el PSOE por el espacio político de centro-izquierda—, y teniendo presente el éxito alcanzado por los partidos nacionalistas en Cataluña y Euskadi, los líderes del PSA decidieron integrar en su ya ecléctica ideología ⁷ componentes nacionalistas, transformando su nombre en PSA-Partido Andaluz ⁸. Con ello, el PSA-Partido Andaluz mejoró considerablemente en las elecciones generales de marzo de 1979 ⁹, lo que no dejó de provocar honda preocupación en el seno del PSOE. Así es, mientras que los resultados de las elecciones de 1977 le habían permitido presagiar que Andalucía sería un lugar

⁵ Gunther, Sanid y Shabad, *Spain After Franco*, pp. 310-388.

⁶ En las elecciones generales de 1977, el PSOE obtuvo el 35% de los votos y 27 escaños en Andalucía; la UCD, el 34% y 26 escaños; el PC, el 11% y 5 escaños; AP, el 7% y ningún escaño; y la coalición PSP-PSA, el 4,5% y ningún escaño. Ver, Antonio Porras Nadales, *Geografía electoral de Andalucía* (Madrid: Siglo XXI, 1985), pp. 238-243.

⁷ Miguel Jerez Mir, "Una experiencia de partido regional: el caso del PSA-Partido Andaluz", *REIS*, n° 30, 1985, pp. 210-213, 219-228, y Antonio Porras Nadales, "El PSA-Partido Andaluz" (Departamento de Derecho Político, Universidad de Sevilla, Diciembre, 1984). Vid. también Edgar Geiselhardt, *Regionalismus in Andalusien* (Frankfurt, Bern, New York: Peter Lang, 1985), y Ulrike Liebert, *Neue Autonomie-Bewegung und Regionalisierung in Spanien: Der Fall Andalusiens* (Frankfurt, New York: Campus, 1987).

⁸ El 14 de abril de 1980, un pequeño partido de notables, la Junta Liberalista de Andalucía, se incorporó al PSA. La Junta Liberalista se proclamaba heredera de los esfuerzos de Blas Infante para definir el nacionalismo andaluz (Jerez Mir, p. 211). Para una muestra del discurso nacionalista contemporáneo, vid. Lorca Navarrete, *El proceso autonómico andaluz*, pp. 1-130.

⁹ El avance del PSA en las áreas urbanas fue sorprendente, pasando de menos del 7% en 1977 a más del 15% en 1979. El porcentaje de votos urbanos del PSOE cayó del 34,5% en 1977 al 28,3% en 1979. Esta reducción no fue tan acentuada en la zona costera,

seguro desde el que se podría luchar por el poder a nivel estatal, el descenso del apoyo electoral en 1979 les hizo plantearse serias dudas sobre la posibilidad de lograr este objetivo.

Para neutralizar el ascenso del PSA y debilitar a la UCD, el PSOE contaba con dos recursos institucionales esenciales: la presidencia de la Junta de Andalucía y el mandato de iniciativa autonómica por la vía del art. 151. De esta forma, el Presidente de la Junta, Rafael Escuredo, pudo recuperar el apoyo que el PSA-Partido Andaluz había obtenido en las elecciones de 1979. Además, al exigir un nivel de autonomía que la UCD se mostraba reacia a conceder, la confrontación PSOE-UCD aparecía como la lucha entre Andalucía y el partido de Adolfo Suárez dirigido desde Madrid, lo que evidentemente perjudicaría a la UCD.

Sin embargo, el éxito de esta estrategia sólo puede atribuirse a los despropósitos cometidos por sus competidores. El PSA-Partido Andaluz votó a favor de la investidura de Adolfo Suárez a cambio de reducir el número de diputados requeridos para formar grupo parlamentario. Y aunque se intentara justificar esta decisión argumentando que era ventajoso que Andalucía tuviera voz propia en Madrid, lo cierto es que esta actitud desconcertó a los afiliados y a la base electoral del PSA, pues no llegaban a comprender cómo se pudo haber pactado con un partido al que muchos de ellos consideraban de derecha ¹⁰.

De otro lado, el resultado del referendun del 28 de febrero supuso una gran derrota para la UCD que había recomendado la abstención en el mismo ¹¹. Esta derrota repercutió en todo el Estado, ya que la UCD, compuesta de

donde el PSOE bajó del 37 al 34,6%, mientras que el porcentaje del PSA aumentó del 5.2 al 9.7%. El PSOE se mantuvo en las áreas agrícolas y aumentó sus votos notablemente en la sierra. En conjunto, el porcentaje de votos del PSOE se redujo del 35% en 1977 al 33.1% en 1979. Vid. Porras Nadales, *Geografía electoral*, pp. 11-17, 238-252. A nivel nacional, el PSOE aumentó su porcentaje del 29 al 30.5%. Para un análisis más detallado de los resultados estatales, vid. Gunther, Sani y Shabad, *Spain After Franco*, pp. 158-170, 262-309.

¹⁰ Jerez Mir, pp. 213, 224; Porras Nadales, "El PSA-Partido Andaluz", pp. 32-35. Las razones por las que el PSA actuó de este modo permanecen ocultas en la ambigüedades de la política del PSA. Algunos sospechan que su costosa campaña electoral de 1979 estuvo parcialmente financiada por la UCD. Quizás los errores estratégicos del partido influyeran en esta determinación.

¹¹ La recomendación fue parte de un esfuerzo —finalmente explícito— dirigido a canalizar la autonomía de las regiones no nacionalistas por el proceso del art. 143 (Lorca Navarrete, *El proceso autonómico*, p. 195). En cuanto partido gobernante, la fuerza electoral de la UCD dependía extraordinariamente del control que mantuviese sobre el aparato estatal. Un proceso autonómico incontrolado, como el andaluz, minaría las bases del poder de la UCD (Porras Nadales, *Geografía electoral*, pp. 67-68; Gunther, Sani y Shabad, *Spain After Franco*, pp. 133-145, 411-414).

fuerzas ideológicas diversas, era extremadamente vulnerable a cualquier acontecimiento que debilitase su imagen de éxito electoral. La estrategia parlamentaria seguida por el PSOE pretendió potenciar los efectos del referendum. Dos meses después de su celebración, los socialistas propusieron una moción de censura contra Adolfo Suárez, lo que permitió a Felipe González incidir en la política autonómica diseñada por la UCD para Andalucía.

Asimismo, la credibilidad del PSA se vio notablemente mermada tras apoyar la cuestión de confianza planteada por Adolfo Suárez a cambio de proseguir el proceso autonómico por el art. 144.

Pero además, una vez debilitados sus oponentes políticos, el PSOE logró que se continuase el proceso autonómico como si, de hecho, se hubiese aprobado el referendum del 28 de febrero. De este modo, el PSOE se convirtió en el único protagonista de la autonomía andaluza, y pudo, en consecuencia, incorporar al Estatuto su propio concepto de autonomía.

El artículo 1, por ejemplo, omite cualquier referencia al nacionalismo y cita en su lugar a la identidad histórica de la región y al "derecho al autogobierno"¹².

No obstante, debido probablemente al golpe del 23 de febrero, el proceso autonómico andaluz se desarrolló muy lentamente. Así, aunque el Estatuto fue sometido a referendum el 20 de octubre de 1981, las primeras elecciones no se celebraron hasta mayo de 1982. Durante este intervalo la política nacional experimentó grandes cambios: la dimisión de Suárez, el golpe de Estado, y los problemas internos de la UCD fomentaron la idea de que el PSOE podría convertirse en el partido mayoritario en las próximas elecciones generales.

Las elecciones autonómicas, en las que el PSOE consiguió la mayoría absoluta en el Parlamento, demostrarían que estaba en condiciones de acaparar el voto de centro y de obtener unos resultados similares en las elecciones generales.

2. LA INSTITUCIONALIZACION DE UN NUEVO ORDEN POLITICO EN ANDALUCIA

En gran medida, el desarrollo del orden político andaluz durante el período interelectoral (1982-86) no sólo estuvo configurado por los rasgos particulares que caracterizaron la trayectoria del PSOE hacia el poder, sino también por las bases sociales que proporcionaron a este partido dominante su fuerza electoral en las elecciones autonómicas de 1982. En su análisis de la geografía electoral

¹² El Estatuto está publicado en *Legislación sobre Comunidades Autónomas* (Madrid: Tecnos, 1982). pp. 172-205.

andaluza, Antonio Porras Nadales considera que el PSOE obtuvo los mayores avances en los centros urbanos de la costa y del occidente interior. A excepción de los asalariados, los votantes de estas áreas urbanas suelen estar poco integrados en organizaciones secundarias o en otros medios sociales afines a algún partido político. El PSOE también mejoró significativamente en las áreas rurales, únicas zonas en las que había triunfado en 1979, pero su incremento fue muy inferior respecto al experimentado en las ciudades ¹³.

Construir un orden político estable sobre estas bases sociales diversas —clase media urbana, asalariados y trabajadores agrícolas— no era fácil. Formar coaliciones sólidas entre grupos sociales heterogéneos es siempre un reto político, pero lo es especialmente cuando las organizaciones de intereses son tan débiles como en Andalucía. Quizás debido a la falta de movilización política en muchas áreas rurales, a una cultura individualista y a una historia represiva de las organizaciones políticas autónomas, se diga que la práctica del asociacionismo está notablemente subdesarrollada en Andalucía.

La expansión del aparato del partido fue, ciertamente, una de las formas de penetrar en la estructura social de la región, pero los tradicionalmente bajos niveles de militancia en el mismo y un sindicato con escasos afiliados (UGT) hacían insuficiente esta estrategia. Para conseguir sus objetivos hegemónicos, el PSOE tuvo que elaborar una ideología y estilo políticos que pudieran apoyar la pretendida coalición electoral entre los estratos medios, la clase urbana trabajadora y los votantes rurales; tuvo que proyectar una política pública que sirviese a los intereses del variado electorado del partido; y tuvo, finalmente, que desarrollar las instituciones de la Junta de manera que se fortaleciese un entramado de organizaciones unidas, de diversas formas, al gobierno regional dominado por el PSOE. Con el diseño y cumplimiento de esta compleja estrategia —incluyendo el desarrollo de alianzas, apelaciones ideológicas, instituciones y programas políticos—, el PSOE pudo introducir profundamente sus aspiraciones para Andalucía, y a él mismo, en la estructura social de la región.

Una vez que hubo identificado con éxito la tarea del partido con el desarrollo de la Comunidad Autónoma, y debilitados sus oponentes políticos de derecha e izquierda, el PSOE pudo continuar utilizando un discurso político integrador. Más que poner el acento en las desigualdades entre los andaluces, por ejemplo, Rafael Escuredo y otros hicieron hincapié en la necesidad de elevar el desarrollo económico regional hasta los niveles estatales. Este discurso integrador casaba bien con las bases comunes de la identidad política regional. Como se ha señalado líneas arriba, los andaluces están menos unidos por sentimientos nacionalistas que por la experiencia común de un relativo atraso económico, representado por el alto desempleo, la emigración y considerables bolsas de pobreza. Concentrándose en estos pertinaces problemas, el PSOE pudo profundizar la identificación entre su tarea y los sentimientos autonómi-

¹³ Porras Nadales, *Geografía electoral*, pp. 265-269.

cos andaluzes. Además, el PSOE pudo realzar su imagen de partido reformista al hacer frente a los obstáculos para el desarrollo andaluz, entre los que se incluían la estructura latifundista de la propiedad de la tierra, la escasa capacidad de la clase empresarial y la filtración de recursos de capital a través del sistema bancario nacional. Los esfuerzos desplegados para modificar esta situación —tales como la planificación, la reforma agraria y la promoción empresarial— se convirtieron, naturalmente, en los componentes centrales del discurso integrador que el PSOE desarrolló en Andalucía.

2.1. La planificación como recurso estratégico.

Comparado con unos pocos años atrás, la Junta parecía a fines de 1982 ser una institución consolidada: el Estatuto había incluido un gran número de competencias, la Junta había adquirido legitimidad democrática en un sentido más directo, sus actividades se vieron favorecidas por el éxito alcanzado por el PSOE en la persecución de la autonomía, y, además, contaba con la presencia de un gobierno amigo en Madrid.

Sin embargo, desde otra perspectiva, la Junta permanecía extraordinariamente débil. Las competencias estatutarias no se transfirieron con presteza, sino que requirieron una serie de complejas negociaciones con el gobierno central. Por ello, en 1982-83, Rafael Escuredo sólo tenía a su disposición escasos elementos convencionales de poder institucional, al margen de su carisma personal y de la mayoría absoluta en el parlamento regional. Consolidar la posición de la Junta en el marco social y político andaluz habría representado un gran desafío incluso en el supuesto de que se le hubiesen garantizado los recursos institucionales: esta Comunidad Autónoma es enorme para la media española, pues se extiende desde el sudeste de la península ibérica hasta la costa atlántica; la rivalidad secular entre la culturamente rica, aunque más pobre, zona este y la occidental se vio acentuada al designarse Sevilla como capital de Andalucía; nunca antes había disfrutado Andalucía, a diferencia de Cataluña y Euskadi, de instituciones de autogobierno y administración ¹⁴; la comunidad empresarial contemplaba inicialmente con escepticismo, por no decir que era absolutamente hostil, al partido socialista ¹⁵; y la carencia de una ideología nacionalista legitimadora, suponían que la Junta tendría, posiblemente, que justificarse a sí misma en un futuro no lejano a través de resultados económicos palpables.

Para situar a la Junta de Andalucía en el mapa político de forma efectiva, sus líderes tenían que convencer tanto a los escépticos andaluzes como al

¹⁴ Durante los años 70 del pasado siglo, algunos municipios andaluzes se declararon virtualmente independientes del Estado español, pero este movimiento ni se extendió por toda la región ni tampoco contó con un gran apoyo.

¹⁵ Un anuncio patrocinado por la CEA durante la campaña electoral de 1982 mostraba una manzana "socialista" de la que salía un gusano "comunista".

gobierno central de que estaban realmente preparados para reparar los antiguos agravios políticos y económicos que habían hecho surgir las demandas de autonomía. El Plan Económico para Andalucía era el instrumento en el que más se confiaba para conseguir este objetivo estratégico. El propio plan era, previsiblemente, menos importante que el *proceso* planificador. Tal y como fue proyectado y dirigido por el titular de la Consejería de Economía, Planificación e Industria, Julio Rodríguez, la elaboración del Plan unió a las élites andaluzas, bajo los auspicios de la Junta, para que se discutieran los problemas económicos y las potencialidades de la región ¹⁶. La composición de la comisión planificadora y de sus quince subcomités no sólo incluía a funcionarios de la Administración autonómica y local, sino también a representantes de las confederaciones sindicales, la patronal, los colegios profesionales y expertos universitarios. Las tareas por ellos emprendidas, bajo la dirección de la Consejería de Economía, comprendían la selección de los “objetivos a largo y medio plazo” a perseguir por la Junta, y la identificación de los programas políticos y recursos necesarios para alcanzarlos ¹⁷.

La elección de la planificación como el recurso estratégico ideado para reforzar al gobierno autonómico quizás estaba ya predeterminada política e ideológicamente. Después de todo, la planificación es virtualmente sinónimo de acción colectiva racional, según la tradición del desarrollo del socialismo y su pensamiento. Y sin embargo, el PSOE, al adaptar su ideología política a la España de los años 80, hizo hincapié en la necesidad de hacer de la planificación un proceso democrático más que un instrumento de cambio dirigido desde arriba. En este sentido, Rafael Escuredo, en sus instrucciones a la comisión planificadora, señaló que, “Los errores de los planes económicos del pasado

¹⁶ La incorporación de Julio Rodríguez a la Junta tipifica la forma en que el PSOE cubrió los altos cargos administrativos del gobierno autonómico. Atendiendo a la petición de los líderes nacionales del PSOE, Rodríguez dejó su puesto de economista en el Banco de España para asumir responsabilidades de gobierno en Sevilla. Después de muchas entrevistas, mi impresión es que la creación de la Junta dió la oportunidad de volver a muchas personas relacionadas con la región. Por el contrario, la élite política del PSOE —muchos de los cuales habían sido o continuaban siendo profesores de la Universidad de Sevilla permanecía firmemente implantada en la sociedad política andaluza. Sobre este último punto, vid. Rodríguez de la Borbolla, *Andalucía en marcha*, pp. 29-41. Según tengo entendido no se ha hecho ningún estudio sociológico sobre la élite administrativa andaluza contemporánea.

¹⁷ Un propósito oculto del proceso planificador era institucionalizar el pensamiento estratégico entre los miembros del sistema político. Al emplear términos de política económica como si fuesen parte del lenguaje común, se esperaba que estos agentes políticos reflexionasen iterativamente sobre los medios y los fines. De acuerdo con Julio Rodríguez (ahora presidente del Banco Hipotecario de España), una de sus mayores influencias sobre el proceso planificador se debió a su dominio de las categorías de pensamiento. Entrevista, Madrid, julio 1986.

exigen que introduzcamos nuevos elementos en la planificación actual: debemos democratizar el plan, considerándolo un proceso social de negociación''¹⁸. Como puso de manifiesto el proyecto de la comisión planificadora y de los grupos de trabajo, los términos democracia y negociación social implicaban una interacción altamente institucionalizada entre funcionarios y representantes de las organizaciones sociales de intereses, especialmente de los sindicatos y de las asociaciones empresariales.

La concertación sobre el plan económico era algo más que una estrategia para dar la impresión de que la Junta podría llegar a convertirse en el agente aglutinante del sistema económico-político de la región. La adopción de este proyecto estratégico también estaba apoyada por la creencia generalizada en la eficacia de la concertación como técnica de coordinación social. Los acuerdos políticos básicos entre los gobiernos y las organizaciones de intereses (representantes de empresarios, trabajadores y profesionales) se consideraban esenciales para el desarrollo y la paz social. Esta idea derivaba en parte del estudio que los socialistas españoles habían hecho de las sociedades europeas avanzadas, a las que pretendían emular¹⁹. Pero la concertación no era tan sólo una ideología importada:

La clase política de la transición ''inventó'' el neocorporativismo casi sin darse cuenta. Después de ciertos momentos iniciales de tirantez y confusión, se encontró pactando y consensuando por todas partes²⁰.

El conjunto de pactos sobre política económica y social, negociados a nivel nacional entre sindicatos, asociaciones empresariales y los principales partidos políticos, tuvo una influencia sustancial en el éxito de la transición democrática. Estos acuerdos insertaron profundamente la concertación en la cultura española contemporánea²¹.

¹⁸ Rafael Escuredo Rodríguez, ''La planificación económica'', *Boletín Económico de Andalucía*, 1983, p. 59.

¹⁹ ''La concertación es pura democracia social''. Entrevista con Angal López López, Consejero de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, Junio 1986. A los socialistas españoles se les reconoce ser buenos conocedores de los modelos europeos de organización política y social, y de las experiencias socialistas, así como ser capaces de adaptar sus propias posturas a las deducciones hechas.

²⁰ Víctor Pérez Díaz, *Gobernabilidad y mesogobiernos: las autonomías regionales y el neocorporativismo en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Diciembre, 1985, p. 42.

²¹ El famoso sociólogo español Víctor Pérez Díaz entiende que: ''La guerra civil española ha sido la referencia moral y emocional de la transición democrática, de los pactos y de los Estatutos de Autonomía. La guerra civil ha sido el drama nacional que ha estado siempre presente en la opinión pública, y los pactos han sido parte de la ceremonia simbólica que anulaba esa experiencia, la ceremonia de la anti-guerra civil y de la reconciliación'', *Gobernabilidad y mesogobiernos*, p. 65.

Por ésta y otras razones, los que más dispuestos se mostraron a participar en el proceso negociador emprendido por la Junta fueron las organizaciones de intereses. La sección regional de la UGT está plenamente comprometida con la ideología de la concertación, como es de esperar en una confederación sindical social-demócrata que está estrechamente integrada en el aparato del PSOE ²². En cuanto a la clase empresarial, su antagonismo hacia el Partido Socialista no impidió que la CEA también cooperase. Esta organización fue creada después de que las reformas políticas de la transición acabasen con los sindicatos corporativistas franquistas. Su ambición fundamental es conseguir monopolizar la representación de los intereses empresariales ²³. Participar en la primera gran iniciativa del gobierno autonómico era evidentemente, una forma de perseguir este objetivo, pues con ello se indicaba a la comunidad empresarial que la solidaridad a nivel autonómico, promovida por la CEA, podría tener favorables consecuencias para sus intereses ideológicos y materiales.

La Junta y las organizaciones socioeconómicas tenían, en consecuencia, intereses comunes en un proceso ideado no sólo para intensificar el consenso sobre el papel que el gobierno regional podría jugar en el desarrollo de Andalucía. Estos actores políticos también intentaban fortalecer las estructuras institucionales del modelo corporativo de actuación política, preferido por todas las partes. En Andalucía, sólo pudo institucionalizarse una auténtica actuación política corporativa invirtiendo el orden lógico de desarrollo: la concertación no fue consecuencia de la existencia de importantes asociaciones integradoras y centralizadas, sino más bien la causa. Al celebrar acuerdos en política económica y social, los negociadores, tanto del sector público como del privado, esperaban que los inicialmente débiles sindicatos y confederaciones empresariales desarrollasen la capacidad institucional necesaria para convertirse en interlocutores poderosos en el proceso político. No obstante, estos actores en la estructura económica regional (alrededor del 20% del PIB), y el predominio de pequeñas empresas, obstaculizarían sus esfuerzos para configurar a Andalucía de acuerdo con un modelo corporativo-democrático de sociedad ²⁴.

²² *Acuerdo UGT Andalucía-Junta de Andalucía: la concentración en marcha*, (Sevilla: UGT Andalucía, 1985); entrevista con Juan Ramón Troncoso, primer secretario-general de la UGT Andalucía, Sevilla Junio, 1986.

²³ El presidente de la CEA, Manuel Otero Luna, en una asamblea general de la organización declaró que la confederación empresarial busca "el reconocimiento público y oficial, reiterado en múltiples ocasiones, de que la CEA es el único representante legitimado del empresariado y el interlocutor exclusivo ante la Junta de Andalucía" CEA, "Memoria de Actividades 1985", (Sevilla: CEA), p. 7.

²⁴ Una discusión empírica acerca del "extremo individualismo de los españoles y, especialmente, de los empresarios andaluces" puede encontrarse en E. Dulfer, *Problemática de la colaboración y promoción industrial en Andalucía* (Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, 1975).

Del proceso planificador surgió una opinión ampliamente compartida, aunque no monolítica, sobre cual podría ser el futuro de Andalucía, opinión que encerraba una interpretación particular de lo que es valioso en la economía y sociedad contemporáneas; así como una idea de lo que debía hacerse para conseguir la mejora social. El diagnóstico compartido insistía en la enorme brecha existente entre los recursos disponibles y el valor del producto regional²⁵. Esta concepción coincidía con la creencia popular y con los análisis económicos realizados sobre la situación andaluza.

La pobreza, el desempleo y la emigración siempre habían sido considerados paradójicos por la opinión pública, dada la riqueza natural de Andalucía que cuenta con tierras feraces y un clima excepcional. Se entendía que los principales responsables de esta divergencia eran los terratenientes, muchos de los cuales no estaban dispuestos a explotar sus tierras en busca de unos hipotéticos beneficios. Igualmente, se pensaba que la debilidad de la clase empresarial era un impedimento para la conversión del trabajo, la tierra y el capital en producción, riqueza y empleo. Y sin embargo, comparado con el evidente rechazo mostrado hacia las élites agrarias, a los empresarios se dispensaba un trato mucho menos desfavorable.

Los análisis económicos efectuados sobre esta notoriamente limitada capacidad transformadora de la región, no sólo insistían en la actitud de los agentes económicos sino también en los medios institucionales con los que disponían. En particular, se centraba la atención en las subdesarrolladas infraestructuras físicas, financieras y de marketing. El sistema vial, por ejemplo, tenía que conectar la Andalucía oriental con la occidental; la construcción de carreteras, controlada desde el centro, había facilitado fundamentalmente la comunicación entre Madrid y las provincias. En cuanto a las finanzas, las entidades crediticias, reacias a correr riesgos, habían discriminado a las pequeñas y medianas empresas predominantes en Andalucía. Además, los estudios realizados acerca de las fuentes de financiación demostraron que la región era una exportadora neta de sus ahorros. Las imperfecciones del mercado crediticio no estaban de ninguna manera equilibradas por la existencia de un mercado de valores que funcionase adecuadamente, ya que la región no contaba ni con una Bolsa ni con agrupaciones de capital-riesgo. Por otra parte, el mercado de productos estaba casi tan subdesarrollado como el de capitales. En muchas actividades, las ventas estaban detenidas por estructuras de producción atomizadas y por la falta de predisposición de los empresarios a alcanzar acuerdos de comercialización conjunta. En la agricultura, la tendencia de los propietarios a rehuir la producción de cosechas altamente rentables, y en su lugar cultivar

²⁵ Con el 17.1% de la población española y el 17.3% del territorio nacional, Andalucía sólo cuenta con el 12% del PIB. Vid. Junta de Andalucía, *Plan Económico para Andalucía 1984-86* (Sevilla: Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía), pp. 15-17.

cereales para su venta a precios estipulados por el Estado, obstaculizó el desarrollo de instituciones de comercialización colectiva como las cooperativas de productores.

La idea básica del *programa* de desarrollo, que surgió de las deliberaciones de la comisión planificadora, era confiar en los recursos básicos de la región —población, tierra, clima y geografía— para modernizar la actitud de empresarios y terratenientes, y reforzar la infraestructura física e institucional. Entre otros beneficios, se esperaba que estas reformas estructurales permitirían a Andalucía capitalizar la adhesión española a la CEE. Tales reformas contribuirían en esta estrategia al inducir a los agentes económicos a responder más rápidamente a los incentivos del mercado, y al colocar a esta Comunidad Autónoma en una posición favorable en la pugna por la obtención de los fondos de desarrollo regional provenientes de la CEE ²⁶. Los líderes andaluces muy pronto comprendieron que, en un momento en que el Estado no estaba en condiciones de financiar ambiciosos proyectos regionales, los recursos requeridos para el desarrollo se iban a conseguir, con mayor probabilidad, incrementando las exportaciones e impresionando a los eurócratas de Bruselas con la magnitud de las necesidades de la región. Gracias al tratamiento relativamente favorable que el Tratado de adhesión dio a la pesca y agricultura españolas, se esperaba que los ingresos provenientes de la CEE, unido a las reformas regionales, suministrarían la base material sobre la que el nivel socioeconómico andaluz podría acercarse a la media nacional ²⁷.

En un sentido amplio, el proceso planificador ayudó a crear entre sus participantes, tanto públicos como privados, un alto grado de consenso. A pesar de sus diferencias iniciales, resultaron unidos por la idea de una región europea, moderna, próspera, y gobernada por acuerdos democrático-corporativos, que asegurasen a cada cual una predecible, continua y significativa posición en el proceso de actuación política. De esta forma, tanto las exigencias de carácter ideológico como las de carácter organizativo apuntalaron esta débil coalición de élites.

Al margen de esta contribución al fortalecimiento de la Junta como institución, el consenso de élites sobre el plan económico era también un estimable componente de la estrategia del PSOE para transformar la pretendida coalición electoral de 1982 en una base social estable. Al considerar el plan a casi todos

²⁶ Desde el principio, los planificadores andaluces adoptaron la metodología formal usada por la CEE para los estudios regionales, y realizaron intercambios profesionales con el fin de facilitar la adaptación de sus ideas a las concepciones europeas sobre el proceso de desarrollo regional. Entrevista con Enrique Hernández Pavón, Jefe del Servicio de Programación y Financiación de las Inversiones Públicas, Consejería de Economía, Planificación, Industria y Energía, Junta de Andalucía, Sevilla, Junio 1986.

²⁷ Sobre el Tratado de adhesión a la CEE, vid. "Spain: A Survey", *The Economist*, 1 de marzo de 1986.

los miembros de la sociedad andaluza contribuidores potenciales en la tarea de elevar a la Comunidad a los niveles nacionales de bienestar, era evidente que con ello se favorecían los objetivos hegemónicos del PSOE ²⁸.

Aunque ésta era una idea integradora, no se extendía, obviamente, a los terratenientes que disfrutaban de su propiedad más para mantener su status que para obtener beneficios en el mercado. A estas figuras sociales y agentes económicos se les consideraba, de forma prácticamente unánime, uno de los principales impedimentos para el desarrollo andaluz. En los siglos XIX y XX, sus tierras habían sido blanco de insurrecciones por parte de trabajadores agrícolas; estas insurrecciones, de inspiración anarquista generalmente, simbolizaron la lucha de los andaluces contra el orden social al que se le imputaba la responsabilidad de su pobreza ²⁹. La derrota de la II República puso fin a la última ocupación de tierras y a la legislación sobre reforma agraria de 1932 ³⁰.

En los años 80, esta vergonzosa lucha por la tierra y la justicia social permanecía firmemente implantada en la memoria histórica tanto de la Andalucía rural como urbana. La reforma agraria era, en consecuencia, un tipo de actuación pública que se contemplaba con gran satisfacción. A causa del amplio apoyo con que contaba la reforma agraria tanto en las zonas rurales como en las urbanas, este punto del programa ayudó a unir la diversa base electoral del PSOE. Consciente de la intensidad y extensión de este apoyo, en 1983 Rafael Escuredo intensificó la retórica sobre la reforma agraria. De este modo, el Presidente de la Junta decidió seguir con el estilo populista, exigente y agresivo que tanto éxito había dado a su partido y a él mismo durante la etapa preautonómica. Con este estímulo, la reforma agraria comenzó a aparecer ante la opinión pública como un elemento inherente al proyecto de autonomía andaluza en su conjunto.

A pesar del origen de esta aspiración popular, el significado histórico de la reforma agraria tenía, en realidad, poca relación con la idea del plan económico. Esta categoría radicalmente reformista albergaba medidas tales como la construcción de sistemas de irrigación, actividad a la que se asignó una de las

²⁸ Estos objetivos se expresan por el PSOE como el esfuerzo de crear una "mayoría social". En el prefacio del reciente libro de José Rodríguez de la Borbolla, dice Alfonso Guerra: "Creo en la viabilidad de un sólido proyecto de futuro, un proyecto de regeneración y progreso, alrededor del cual la Junta de Andalucía y los socialistas en general puedan articular una amplia mayoría social" (Rodríguez de la Borbolla, *Andalucía en marcha*, p. 11). Vid. la exposición del proyecto político del PSOE realizada por Alfonso Guerra, publicada dos días antes de las últimas elecciones generales, "La mayoría social progresista", *El País*, 20 de junio de 1986, p. 20.

²⁹ Para una breve historia de estas luchas y sus influencias ideológicas, vid. Gerald Brenan, *The Spanish Labyrinth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1943).

³⁰ Vid. Edward Malefakis, *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain: Origins of the Civil War* (New Haven: Yale University Press, 1970).

mayores partidas del programa de inversiones públicas en los años 1984-86³¹. El plan no concebía la reforma agraria como un medio de dar satisfacción a las viejas exigencias que pretendían conseguir una distribución más igualitaria de la propiedad de la tierra. Por el contrario, el prefacio al plan declaraba explícitamente que: “el programa de política agraria incluye lo que es esencial en la Ley de Reforma Agraria, en un sentido amplio implica: la producción, comercialización e industrialización de los productos agrícolas”³².

Evidentemente, la élite confiaba en emplear la “reforma agraria” para la modernización de la agricultura andaluza. Esta política abarcaba la realización de obras de infraestructura, incluyendo carreteras y sistemas de riego, que incrementasen la capacidad de producción y comercialización de los artículos agrícolas, así como un conjunto de acciones destinadas a estimular la industria agraria y la formación de cooperativas de productores. La reforma agraria, según fue ideada por los políticos que la diseñaron, también comprendía medidas legales para presionar a los propietarios a que incrementasen su producción, previéndose incluso la posibilidad de llegar a la expropiación (vid. abajo). De esta manera, los líderes de la Junta —especialmente Rafael Escuredo—, aceptaban la política de reforma agraria con la intención de usar el aparato de la Junta para forjar una coalición duradera entre la Andalucía rural y la urbana, unidas por la memoria histórica de la lucha emprendida por sus antepasados; mientras que, al mismo tiempo, la reforma se empleaba por las élites políticas cuya ambición era hacer internacionalmente competitiva a la agricultura andaluza, más que satisfacer las aspiraciones históricas de justicia y progreso social³³.

El compromiso del PSOE sobre la reforma agraria transcendía el proceso planificador —en realidad, la idea básica estaba más que elaborada legitimada por el plan económico—. Este precompromiso parece haber forzado el consenso corporativista, que, de otra manera, habría sido dirigido por el plan. En particular, la posibilidad de llegar a la expropiación preocupaba profundamente a la CEA. Dando la imagen de inflexibles defensores de la propiedad de la empresa privada, la CEA señaló en un comentario al plan que una de las consecuencias de la legislación de reforma agraria sería “la inseguridad jurídica para toda la

³¹ Braulio Medel Cámara, “El Programa Trienal de Inversiones Públicas del Plan Económico de Andalucía, 1984-86 y su financiación”, *Revista de Estudios Regionales*, Extraordinario, vol. 5. 1984, p. 48.

³² Junta de Andalucía, *Plan Económico para Andalucía 1984-86*, p. 10.

³³ En un trabajo reciente, Antonio Porras Nadales llamó la atención sobre las posibles inestabilidades que pudieran sobrevenir de la contradicción entre la imagen pública y la realidad de la reforma agraria. Vid. “Andalucía: sistema político y problemas de legitimación”, (Sevilla: Departamento de Derecho Político, Universidad de Sevilla, abril 1986), p. 13.

clase empresarial, desincentivando las inversiones en Andalucía, especialmente las provenientes de instituciones situadas fuera de la region''³⁴.

La confederación empresarial también se oponía a lo que llamaba "excesivo intervencionismo" de la Junta de Andalucía³⁵. Verdaderamente, el ambicioso papel que el plan económico atribuía al sector público hacía presagiar la existencia de gran cantidad de negociaciones entre las entidades empresariales y el gobierno regional autonómico. Sin embargo, las empresas públicas estaban aparentemente distanciadas de la concepción que tenía la Junta sobre el socialismo andaluz, excepto en un número mínimo de cuestiones financieras y de marketing. Esta postura, que pretendía asegurar los derechos de propiedad de la empresa privada en el comercio y la industria, ayudó presumiblemente a integrar a la clase empresarial, en la medida de lo posible, en el nuevo orden político andaluz.

En suma, el proceso planificador andaluz funcionó como el mecanismo clave para extender el consenso sobre los objetivos a los que debía apuntar la autonomía regional (en particular, incorporando a las organizaciones empresariales), así como para elaborar una estrategia que pudiera ser interiormente coherente con la finalidad básica de crear las bases sociales, institucionales y materiales de una Andalucía europea, moderna y próspera. Este proceso parece haber tenido un gran éxito en el fortalecimiento de la Junta y del conjunto de organizaciones sociales coordinadas. Igualmente, el Plan Económico para Andalucía sirvió de punto de referencia obligado a aquéllos que participaban en actividades relacionadas con el desarrollo económico. El hecho de que prácticamente todos los miembros de la administración autonómica a quienes pregunté acerca de la estrategia económica de la Junta comenzasen sus respuestas dando un resumen del plan, da testimonio del papel que el mismo jugó en la creación de una cultura organizativa común, al involucrar, al menos, a los actores políticos inmediatos en el proceso de actuación política. Pero crear una cultura de élite común es sólo el primer paso en la estrategia de emplear las instituciones públicas para cambiar las estructuras y actitudes sociales. Para la consecución de sus objetivos políticos en Andalucía, el PSOE está tratando de introducir sus propias ideas en las bases sociales, institucionales y materiales de esta nueva Comunidad Autónoma.

2.2. La estrategia de la reforma agraria.

El diseño de la reforma agraria puede atribuirse a lo que había sido una red extraordinariamente fragmentada de economistas y agrónomos establecidos principalmente en Madrid y Córdoba. Durante décadas, estos estudiosos del

³⁴ CEA, "La CEA ante el Plan Económico para Andalucía", *Revista de Estudios Regionales*. Extraordinario, 1984, p. 156.

³⁵ Ibid. p. 153.

sector agrícola español estuvieron desanimados por la insuficiente capacidad del país para producir y comercializar productos rentables, y por la función especulativa que los propietarios agrícolas juegan tradicionalmente en su economía y sociedad. Esta distorsión del mercado, en particular, condujo a que muchos de estos expertos se mostrasen partidarios de una política que “agilizase las estructuras agrarias”³⁶. En cierta forma, sus puntos de vista se reflejaron en la legislación de reforma agraria de 1979 promovida por la UCD (Ley de fincas manifiestamente mejorables). Con la creación de la Junta de Andalucía y la expectativa de que ésta llevase a cabo la tan esperada reforma agraria, esta red fragmentada empezó a unirse. A través de conferencias, de influencias recíprocas, y de su entrada en las organizaciones de la Junta responsables de la agricultura, este grupo, ya más consolidado, comenzó a elaborar una concepción política coherente destinada a cambiar “las estructuras agrarias”.

Las innovaciones fundamentales de la legislación resultante incluían el establecimiento de un índice técnico-económico por finca, basado en estudios detallados de las condiciones y resultados agrícolas existentes en algunas regiones ecológicas determinadas (*co.marcas*). Estos índices reflejarían el nivel de aprovechamiento de la finca, y no tan sólo si su explotación era o no la ordinaria. A diferencia de las reformas agrarias convencionales, las medidas a utilizar dependerían del grado de aprovechamiento de una finca en relación con otras fincas de la misma localidad. Las fincas de las áreas seleccionadas por la reforma agraria cuyo aprovechamiento se encontrase por debajo de los índices medios quedarían sujetas a dos tipos de intervenciones públicas. Aquéllas cuyo aprovechamiento oscilase entre el 25% del óptimo relativo y la media quedarían sujetas a la elaboración de un plan de mejoras. Las fincas que no llegasen al 25% del aprovechamiento relativo serían objeto de algún tipo de expropiación. La técnica preferida sería, en principio, la expropiación del uso, en otras palabras, el arrendamiento forzoso de las tierras infrautilizadas.

Pero la reforma no tiene como único objetivo el presionar legalmente a los propietarios para que incrementen su aprovechamiento hasta los niveles medios. En realidad, la reforma agraria pretende mejorar la propia media. El instrumento destinado a ejercer una presión continua que permita el aumento de la productividad, es el establecimiento de impuestos especiales sobre las fincas cuyo rendimiento fluctúe entre el 50 y el 80% de los niveles “más productivos”.

Este no es lugar adecuado para enjuiciar la reforma agraria andaluza. A los efectos del presente trabajo, lo que merece destacarse es que se están utilizando los poderes públicos —aunque obstruidos por un gran desafío constitucional— para alterar las prácticas empresariales de algunos sectores de la agricul-

³⁶ Entrevista con Antonio Sánchez López, Jefe del Servicio de Estudios, Instituto Andaluz de Reforma Agraria, Sevilla, junio 1986.

tura andaluza. En cierta forma, la Junta está empleando la reforma agraria para dirigir a los propietarios en el mercado: la idea que uno recibe de los gestores de la reforma agraria es que sin la presión legal e impositiva muchos de los propietarios continuarían cultivando productos poco rentables — como los olivos y los cereales—, que requieren un mínimo de trabajo y de actividad comercial. Esperan, además, que la integración en la CEE, junto a las inversiones en infraestructura, ofrezcan alicientes que sirvan de complemento a los elementos antagónicos de la reforma agraria. Para mitigar la sensación de injusticia que probablemente generen estos rasgos antagónicos, los que diseñaron el programa seleccionaron adrede standards de aprovechamiento locales y relativos, y no otros agronómicos de carácter abstracto. De esta manera, la reforma agraria, al margen de las razones económicas que la motivaron, se muestra compatible con el objetivo de introducir la mentalidad comercial en un sector más amplio de la comunidad agrícola que el existente en la actualidad.

2.3. La estrategia del fomento industrial.

La escasa participación de la industria en la estructura económica andaluza origina una considerable presión política para favorecer a este sector en la estrategia de desarrollo regional. Lo que es particularmente notable de la política industrial andaluza es que haya centrado su atención en la industria conectada con el sector agrícola, en el rechazo de la empresa pública (excepto las financieras y de marketing), y en las instituciones que se encargan de las relaciones entre la Junta de Andalucía y el sector privado.

El énfasis puesto en la agroindustria se deriva de la apreciación de que la ventaja comparativa de la región reside en la producción, comercialización y marketing de los artículos agrícolas. Los análisis sectoriales muestran que hay grandes posibilidades de que la región progrese (especialmente si se diversifica más la producción) mediante la integración de la agricultura en el proceso de elaboración de alimentos y actividades similares. Se dice que Andalucía suele exportar sus productos primarios a otras regiones de España que se benefician enormemente del valor que se añade a estos productos con la industrialización.

Como se ha señalado líneas arriba, los socialistas andaluces prefieren intervenir en el mercado de capitales y de productos en apoyo de las empresas privadas, antes que poseer y dirigir empresas públicas. Esta decisión estratégica fundamental parece derivarse de la idea de que la empresa privada es una institución muy apropiada para la generación de riqueza y empleo, siempre que los empresarios tengan las suficientes inquietudes comerciales y sean capaces de absorber la moderna tecnología y las técnicas de organización. Esta moderna idea liberal se ve reforzada por las enormes dificultades por las que atraviesa el sector público español, cuyos déficits globales constituyen una de las más importantes pérdidas de la capacidad fiscal del Estado. El creciente énfasis puesto en la creación de un ambiente empresarial positivo es, aparentemente, una estrategia para mejorar el status social de los frecuentemente

desacreditados gerentes-propietarios de las pequeñas y medianas empresas andaluzas, así como parte del esfuerzo encaminado a integrar plenamente a la comunidad empresarial en el orden político autonómico.

Las instituciones de la Junta creadas para mejorar las condiciones de los empresarios son el SOPREA, el IPIA y COPASA. La primera tiene como objetivos fundamentales la concesión de préstamos y la participación en el capital de las empresas andaluzas. Los créditos que concede son privilegiados: mientras que, respecto a la participación, está previsto que casi siempre sea minoritaria, y que, para determinadas empresas, se liquide en el plazo de cinco años desde la inversión inicial. El IPIA es una organización bastante diferente cuya función es colaborar con los productores de artículos industriales tradicionales (tales como artesanía, mármol y corcho), a fin de incrementar su rendimiento y la comercialización de sus productos, COPASA es una organización aún más reciente cuya tarea es facilitar el acceso al mercado a los productos andaluces.

3. CONCLUSION

La importancia del énfasis otorgado por el socialismo gobernante en Andalucía a los procesos de creación de riqueza y de adecuación de las mentalidades a la lógica del mercado, podría quizá permitirnos concluir que el socialismo andaluz está introduciendo profundas innovaciones en los paradigmas tradicionales del socialismo ortodoxo. Tras las iniciativas y programas que hemos podido estudiar en este trabajo, parece emerger una concepción agresivamente reformista, flexiblemente modernizada, y democrático-corporativa, del orden político económico, no muy diferente de la del socialismo español en general.

Las estrategias empleadas para la construcción de este modelo demuestran una coherencia global con los intentos del PSOE de utilizar las instituciones de la Junta de Andalucía para la configuración de esta base social emergente, heterogénea y centrista, como una nueva mayoría social estable.