



Descentralización y control electoral de los gobiernos en España

Ignacio Lago Peñas
Santiago Lago Peñas

III Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

**DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL ELECTORAL
DE LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA**

Con(Textos)A/14



DESCENTRALIZACIÓN Y CONTROL ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS EN ESPAÑA

Ignacio Lago Peñas
Santiago Lago Peñas



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònomic

Lago Peñas, Ignacio

Descentralización y control electoral de los gobiernos en España. –
(Con(textos) A ; 14)

Bibliografía. – III Premi Josep Maria Vilaseca i Marcet, ex aequo
ISBN 9788439387923

I. Lago Peñas, Santiago II. Institut d'Estudis Autònòmics (Catalunya) III.
Títol IV. Col·lecció: Con(textos) A ; 14

1. Eleccions – Espanya 2. Eleccions – Espanya – Comunitats
autònomes 3. Obligació de retre comptes (Administració pública) 4.
Descentralització administrativa – Espanya
324:352(460)

Esta obra ha recibido *ex aequo* el III Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya. Con este premio, el Instituto quiere contribuir al desarrollo de la investigación sobre autonomías políticas y sobre federalismo. Dicha concesión, que se convoca cada dos años, lleva el nombre de quien fue el primer director del IEA, Josep Maria Vilaseca i Marcet (1919-1995), abogado y profesor de Derecho Administrativo, partícipe de los trabajos de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat.

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònòmics

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 1.000 ejemplares

Producción e impresión: Addenda

ISBN: 978-84-393-8792-3

Depósito legal: B. 37.111-2011

A nuestros hermanos

Agradecimientos

Este estudio tiene su origen en la *Ayuda de Investigación* concedida por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en enero de 2008. Algunos de los capítulos del libro han sido discutidos en seminarios en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones de Madrid. Nos gustaría agradecer los comentarios de los asistentes a estos seminarios y, muy especialmente, las críticas y sugerencias de André Blais (Université de Montréal), Roberto Blanco y Miguel Caínzos (Universidade de Santiago de Compostela), Javier Arregui, Francesc Pallarès, Clara Riba y Mariano Torcal (los cuatro de la Universitat Pompeu Fabra). Las observaciones de los miembros del jurado del III Premi Josep Maria Vilaseca han sido muy útiles para preparar la versión final del manuscrito. El texto también se ha beneficiado de trabajos realizados en paralelo con Jorge Martínez-Vázquez (Georgia State University), José Ramón Montero (Universidad Autónoma de Madrid) y Thierry Madiès (Université de Fribourg). Una entrevista en profundidad con Pedro Puy, en su doble papel de profesor de la Universidad de Santiago de Compostela y diputado y Portavoz del Partido Popular en el Parlamento autonómico de Galicia, nos ha ayudado a desarrollar nuestros argumentos. Finalmente, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y el CEACS nos han facilitado algunas de las encuestas que se emplean en los análisis. Una vez más, Paz Fernández y Gema Delgado (CEACS) ha contribuido generosamente al manejo de los datos y el acceso a la bibliografía.

Barcelona y Santiago de Compostela, febrero de 2011

(índice)

AGRADECIMIENTOS	9
1. INTRODUCCIÓN	13
2. EL CONTROL ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS	23
2.1. Marco analítico	25
2.2. Descentralización y control de gobiernos	34
2.3. Modelo de análisis del control electoral en un Estado descentralizado	37
3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE GASTOS E INGRESOS EN ESPAÑA: UNA PANORÁMICA	41
3.1. Introducción	43
3.2. Una descentralización asimétrica	44
3.3. Las políticas de gasto y la diversidad de preferencias	49
3.4. La descentralización tributaria	54
4. EL CONTROL ELECTORAL EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA	57
5. LOS UMBRALES DE UTILIDAD PARA LA REELECCIÓN DE LOS GOBIERNOS	65
5.1. Consideraciones generales	67
5.2. Análisis empírico	68
6. LA CONTAMINACIÓN ENTRE ARENAS ELECTORALES	73
6.1. Análisis empírico	86
6.1.a. Análisis con datos individuales	86
6.1.b. Análisis con datos agregados	97
7. LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES POLÍTICAS	105
7.1. La atribución de responsabilidades políticas	107
7.1.a. Análisis empírico	111
8. CONTROL DE GOBIERNOS Y COORDINACIÓN ELECTORAL	125

9. CONCLUSIONES	133
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141
11. APÉNDICE	153

1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones representativas tienen también poco valor y pueden ser simples instrumentos de tiranía o de intriga, cuando la masa de los electores no se interesa lo bastante en el gobierno para votar, o cuando la mayor parte de los electores, en vez de votar según los motivos del bien público, venden su sufragio o lo dan a instigación de alguna persona influyente, cuyas simpatías tratan de captarse por razones de conveniencia. La elección popular practicada en esta forma, en vez de garantía contra un mal gobierno, es solamente una rueda más en su mecanismo.

John S. Mill (2007: 11-12)

It often becomes impossible, amidst mutual accusations, to determine on whom the blame or the punishment of a pernicious measure, or series of pernicious measures, ought really to fall. It is shifted from one to another with so much dexterity and under such plausible appearances, that the public opinion is left in suspense about the real author. The circumstances which may have led to any national miscarriage or misfortune are sometimes so complicated where there are a number of actors who may have different degrees and kinds of agency, though we may clearly see upon the whole that there has been mismanagement, yet it may be impracticable to pronounce to whose account the evil which may have been incurred is truly chargeable.

Alexander Hamilton (1961: 424)

En una definición ya clásica, Przeworski (1991: 10) caracteriza la democracia como “un sistema en el que los partidos pierden elecciones”, de modo que “hay ganadores y perdedores periódicos”. Al menos desde un punto de vista normativo, las elecciones (competidas) son *la* garantía frente a los malos gobiernos, dada la capacidad de los ciudadanos para echar a los partidos del poder. La regla de decisión que manejan los votantes es tan clara como contundente: si están satisfechos con el gobierno, lo recompensan con su voto; si no lo están, lo castigan votando a la oposición (Key, 1966: 9 y 58).

Cuando se revisan los resultados de las elecciones generales en España en estos términos, efectivamente se observa una pauta de relevos entre partidos ganadores. Como se puede comprobar en la tabla 1.1, en tres de las diez elecciones al Congreso de los Diputados han tenido lugar sendas derrotas del partido ganador en las elecciones anteriores. En las elecciones autonómicas, sin embargo, los cambios en los partidos ganadores (en escaños) son menos frecuentes, e incluso desconocidos en muchos casos. Desde 1980 hasta 2010, en ocho Comunidades Autónomas el partido ganador siempre ha sido el mismo; en cinco solo ha habido una derrota; y en cuatro, dos derrotas.

Tabla 1.1**Partidos ganadores en escaños en las elecciones autonómicas y al Congreso de los Diputados en España, 1977-2010**

CC.AA.	Elecciones*										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Andalucía	PSOE										
Aragón	PSOE			PP		PSOE					
Asturias	PSOE			PP	PSOE						
Baleares ^a	PP										
Canarias	PSOE	CC			PSOE						
Cantabria	PP		PSOE	PP							
Castilla-La Mancha	PSOE										
Castilla y León	PSOE	PP									
Cataluña	CiU										
Extremadura	PSOE										
Galicia	PP										
Madrid	PSOE		PP								
Murcia	PSOE			PP							
Navarra ^b	PP-UPN										
País Vasco	PNV										
La Rioja	PSOE			PP							
Comunidad Valenciana	PSOE			PP							
<i>España (Congreso)</i>	UCD		PSOE			PP			PSOE		

^a En 1983, AP-PDP-UL y PSOE empataron en escaños, si bien los primeros sumaron 298 votos más (el 0,1 por ciento más).

^b PP y UPN solo compiten conjuntamente desde las elecciones de 1991, si bien aquí agregamos sus resultados desde las primeras elecciones.

* Las elecciones en Andalucía se celebraron en 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, 2004 y 2008; en Cataluña, en 1980, 1984, 1988, 1992, 1995, 1999, 2003, 2006 y 2010; en Galicia, en 1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 y 2009; en el País Vasco, en 1980, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2001, 2005 y 2009; en las trece Comunidades Autónomas restantes, en 1983, 1987, 1991, 1995, 1999, 2003 y 2007.

Fuente: Elaboración propia.

Estas diferencias entre los niveles nacional y autonómico son también significativas cuando se analizan los cambios en los partidos que componen el gobierno.¹ La tabla 1.2 no deja lugar a dudas. En las elecciones autonómicas, solo en el 21 por ciento de las veces se ha producido una sustitución completa de los partidos en el gobierno como consecuencia inmediata de las elecciones.² En las elecciones

1 En congruencia con la literatura académica internacional, usaremos el término *nacional* para referirnos al nivel superior (o estatal) y el *autonómico* o *subnacional* para aludir al inferior.

2 Se excluyen aquí los cambios en el gobierno que tienen lugar durante la legislatura.

generales, este porcentaje se eleva hasta el 33 por ciento. A la inversa, en el 79 por ciento de las elecciones en las Comunidades Autónomas (CC.AA.), el principal partido en el gobierno se mantuvo en su puesto, frente al 67 por ciento en las elecciones generales.

La comparación de estos datos con los compilados por Powell (2000) para 153 elecciones legislativas en veinte democracias entre 1969 y 1994, muestra que lo que acontece en las elecciones generales en España es la norma, mientras que lo que tiene lugar en las autonómicas es la excepción. En el 73 por ciento de las elecciones de la muestra que maneja Powell, el principal partido en el gobierno conservó su puesto. Por el contrario, en el 27 por ciento de las elecciones los cambios en el gobierno fueron completos.

Tabla 1.2

Cambios en gobiernos en las elecciones autonómicas y al Congreso de los Diputados en España, 1977-2010

Elecciones	Cambios en los partidos en el gobierno**			
	Ninguno	Algún cambio	Todos son nuevos	Casos
Autonómicas	65 (70)	14 (15)	21 (23)	100 (108)
Generales	67 (6)	0 (0)	33 (3)	100 (9)
En el mundo	50 (77)	23 (35)	27 (41)	100 (153)

* Aparecen, en primer lugar, los porcentajes de fila, seguidos por el número de casos, entre paréntesis.

** No se han tenido en cuenta cambios en el gobierno durante la legislatura.

Fuente: Elaboración propia para las elecciones autonómicas y generales; Powell (2000: 48) para las elecciones en el mundo.

Si tenemos en cuenta los límites institucionales para la oferta de partidos y la demanda existente en los niveles nacional y autonómico en España, la paradoja se hace evidente. Por un lado, el sistema electoral del Congreso es menos permisivo –la magnitud de distrito media o mediana es menor– que cualquiera de los autonómicos, de modo que dificulta especialmente que los cambios en las preferencias electorales se conviertan en escaños, primero, y tengan consecuencias en la composición del gobierno, después. En otras palabras, la *elasticidad* de los escaños a los votos es menor en el nivel nacional. Por otro lado, como consecuencia de los incentivos que ofrecen los procesos de descentralización para la creación de partidos (Chhibber y Kollman, 1998, 2004), la demanda de partidos nuevos se ha acentuado más en el nivel autonómico que en el nacional. Además, a mayor frag-

mentación del sistema de partidos, más sensible es la composición del gobierno a los cambios en los resultados electorales (Powell, 2000: 49-50). Es decir, la *elasticidad* del gobierno a los cambios en los resultados electorales es menor en el nivel nacional en España. Puesto que las coyunturas económicas y los diseños institucionales, entre otros aspectos, son tan similares entre los dos niveles territoriales en España, ¿cómo se puede explicar la mayor *gravedad* a la que están sujetos los sistemas de partidos autonómicos y, en particular, sus gobiernos?

El argumento que defendemos en esta investigación es que las diferencias en la supervivencia de los gobiernos y los partidos mayoritarios entre las arenas nacional y autonómica en España tienen que ver con el menor grado de control (*accountability*) existente en las elecciones autonómicas. El control se refiere a la capacidad del electorado para recompensar y castigar a los gobiernos en función de que hayan actuado considerando los intereses de los ciudadanos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 40). Y su ejercicio es relativamente complejo. Si bien el mecanismo de recompensa-castigo es un punto de partida más que razonable para estudiar el comportamiento electoral de los ciudadanos, el voto, y, por extensión, el control electoral, “no es un acto tan simple” (Dalton y Wattenberg, 1993). En pocas palabras, no se puede presuponer sin más una causalidad directa y automática entre los resultados objetivos de la actuación de un gobierno o, más específicamente, el estado objetivo de la economía, y el voto de los ciudadanos. Como apuntan Lewis-Beck y Paldam (2000: 114-115), en la cadena causal que conecta las condiciones económicas y el comportamiento electoral existen al menos dos eslabones entre (i) la economía y las percepciones de los votantes y (ii) las percepciones de los votantes y el voto. De este modo, en el control electoral hay que tener en cuenta, primero, que las opiniones de los ciudadanos no solo dependen de los resultados objetivos de la actuación del gobierno o del estado real de la economía, sino también de su nivel de información y otros elementos subjetivos como la ideología. Segundo, una vez formadas estas opiniones, los votantes pueden considerar que la responsabilidad no es del gobierno y/o que la oposición lo habría hecho de una manera distinta. Tercero, y en interacción con los dos puntos anteriores: puesto que los ciudadanos tienen información incompleta y asimétrica, los gobiernos pueden manipular a su favor la información y su grado de responsabilidad en los resultados alcanzados.

Si en estos mismos términos abrimos la *caja negra* del control electoral, observamos que comprende tres estadios o momentos sucesivos y complementarios. En primer lugar, el umbral de utilidad o satisfacción que fijan los votantes *ex ante* y que los gobiernos deben alcanzar para ganarse la reelección. En segundo lugar, la información de la que disponen los votantes para determinar: (i) si el gobierno ha

alcanzado el umbral exigido; (ii) tanto si lo consigue como si no, en qué medida ha sido responsable de los resultados de su actuación; y (iii) si otro gobierno lo hubiera hecho mejor. Finalmente, la recompensa o el castigo de acuerdo con la información recopilada sobre el comportamiento del gobierno.

Es verdad que este modelo de comportamiento de los votantes es válido tanto para el nivel nacional como para el subnacional o autonómico. Sin embargo, en las elecciones autonómicas existen elementos adicionales y específicos que hacen todavía más complejo el control de los gobiernos y que afectan a todos los estadios de la secuencia de control electoral planteada. A nuestro juicio, es aquí donde deben buscarse las razones del menor grado de control de los gobiernos autonómicos en comparación con los nacionales.

En los Estados descentralizados como el español, hay al menos cinco aspectos, sustantivamente distintos pero empíricamente simultáneos, que o bien juegan en exclusiva en la arena subnacional o lo hacen preferentemente allí. En la medida en que sus consecuencias empíricas se superponen (en términos metodológicos se produce una *multicolinealidad* muy elevada e incluso perfecta) no se puede determinar la influencia de uno de ellos sin estudiar los demás. Se trata de los siguientes:

- La existencia de efectos de “contaminación” o “interacción” entre las arenas electorales, en el sentido de que el comportamiento de los partidos y votantes en las elecciones autonómicas no es completamente independiente de lo que sucede en las generales.
- La claridad en la responsabilidad por los resultados de la acción de gobierno. La descentralización puede dificultar la imputación de la responsabilidad política, sobre todo si tenemos en cuenta que la difusión *vertical* de la responsabilidad (la traslación de la responsabilidad de las decisiones al nivel superior de autoridad) es una de las excusas favoritas de los gobiernos autonómicos. Lógicamente, el control de los gobiernos se debilita si los votantes tienen dificultades para distinguir la responsabilidad por las políticas puestas en marcha.
- Los sistemas electorales subnacionales suelen ser más *permissivos* o proporcionales que los nacionales. Unido a la mayor importancia del *cleavage* nacionalista/regionalista en la arena autonómica, la consecuencia es que la fragmentación de los sistemas de partidos subnacionales es mayor. A más partidos, más probables son los gobiernos de coalición y, por tanto, mayores los problemas para atribuir la responsabilidad política.

- El uso de reglas de decisión distintas. En los Estados descentralizados se combinan distintos mecanismos de decisión y criterios de valoración cuya ponderación difiere entre las arenas electorales. Es por tanto posible que los umbrales para la reelección del gobierno sean distintos en las elecciones nacionales y autonómicas.
- La distribución de competencias de gasto entre varios niveles de gobierno tiende a hacer más complicada la atribución de responsabilidades. Sobre todo si existen competencias compartidas (“federalismo cooperativo”) y los gobiernos subnacionales se financian de forma sustancial mediante impuestos estatales que son posteriormente transferidos. Las deficiencias institucionales en términos de responsabilidad fiscal tenderán a reflejarse en mayores dificultades para atribuir correctamente responsabilidades políticas y, posiblemente, en los propios umbrales de utilidad para la reelección de los gobiernos que establecen los ciudadanos.

En definitiva, nuestro argumento principal es que las variables individuales, en este caso los determinantes del control electoral en manos de los ciudadanos, tienen efectos distintos en función del contexto institucional en el que interactúan partidos y votantes. En particular, las características de la arena subnacional dificultan especialmente el control electoral. En consecuencia, los llamados *efectos contingentes* o la interacción entre las instituciones y el comportamiento de los actores políticos (Anderson, 2007a, 2007b) son cruciales.

Sumados todos los elementos apuntados, nuestra investigación participa así en el debate sobre la naturaleza del *trade-off* en los sistemas políticos multinivel entre la claridad de responsabilidades y, por tanto, el control de los gobiernos, y la eficiencia y eficacia de los gobiernos.³ Por un lado, se argumenta que las instituciones multinivel mejoran la calidad de las políticas públicas y reducen los costes en su provisión como consecuencia de la mayor cercanía del gobierno a los ciudadanos y de un mejor conocimiento de sus preferencias (véase Escobar-Lemmon, 2003 o Weingast, 1995, por ejemplo). Pero si es cierto que el control de los gobiernos se resiente, como consecuencia de las mayores dificultades en la atribución de responsabilidades, también disminuyen los incentivos para que los políticos respondan de la mejor manera posible a los intereses

3 Para una revisión de este *trade-off*, en general, de los efectos políticos y económicos de la descentralización, véase el número monográfico de *Environment and Planning C: Government and Policy*, editado por Lago-Peñas, Lago-Peñas y Martínez-Vázquez (2011).

y deseos de los ciudadanos (Anderson, 2006; Gélinau y Remmer, 2003, 2005; Wibbels, 2003, por ejemplo).

El análisis del proceso de descentralización en España, además, es particularmente interesante para conocer cómo se adaptan los actores políticos a los incentivos que ofrece este entramado institucional o la *pendiente* del efecto de la descentralización. La transición a la democracia en España tenía que ir de la mano de la descentralización del poder político (Linz, 1985). Y así fue. En pocos años, el Estado de las Autonomías sustituyó una distribución del poder muy centralizada por diecisiete Comunidades Autónomas, con niveles competenciales equiparables al nivel intermedio de gobierno de algunos de los Estados federales más tradicionales. De este modo, y a diferencia de otros países, en nuestro caso podemos estudiar el impacto de nuestra variable independiente clave, la descentralización, desde el momento cero o antes de que entrara en juego. La disponibilidad de datos individuales y/o agregados posibilita hacer una estimación muy precisa de su efecto.

Aunque esta investigación se centra en las relaciones entre las elecciones nacionales y autonómicas en España, pensamos que sus implicaciones son generales. Los incentivos que la superposición de los gobiernos nacional y autonómicos ofrece a los partidos y votantes son inherentes a cualquier entramado institucional que suponga la dispersión del poder, ya sea horizontal o verticalmente. Por ejemplo, la división del poder entre los partidos que integran un gobierno o entre las cámaras legislativas o entre el gobierno nacional y los subnacionales o el nacional y el supranacional (la Unión Europea, por ejemplo).

Presentadas las líneas maestras de nuestro argumento, la investigación se organiza en ocho capítulos más, además de las referencias bibliográficas y el apéndice. En el segundo capítulo se plantea un modelo general de control y se discuten sus fundamentos en el ámbito electoral. El tercer apartado describe las principales características del proceso de descentralización en España, en particular los gastos e ingresos. El siguiente capítulo analiza cuantitativamente el control de los gobiernos subnacionales en España, para demostrar que efectivamente es inferior al que se ejerce sobre el gobierno nacional. El quinto capítulo se dedica a aclarar si los umbrales de utilidad para la reelección de los gobiernos autonómicos son menores que los de los nacionales. El capítulo seis analiza la contaminación entre arenas políticas y su influencia sobre el control electoral. En el apartado siguiente se aborda la cuestión de la claridad de responsabilidades. El octavo epígrafe del texto estudia cómo influye la coordinación electoral en el control de los gobiernos. El libro se cierra con las conclusiones.

2.

EL CONTROL ELECTORAL DE LOS GOBIERNOS



2.1. Marco analítico

Los modelos de control (*accountability*) se basan en el castigo del actor investido de la responsabilidad correspondiente cuando no cumple con sus obligaciones y no tiene ninguna excusa o justificación que lo exonere de este incumplimiento. Además del electoral, existen otras muchas modalidades de control, como el *legal*: un tribunal imputa la responsabilidad a un hombre por ser un incendiario cuando demuestra su culpabilidad, lo declara culpable y lo sentencia a ir a prisión; el *administrativo*: la Agencia de Protección Medioambiental atribuye la responsabilidad a una compañía que excede los límites de polución cuando le abre un expediente administrativo y le impone una multa; o *basado en el mercado*: los clientes de una compañía la responsabilizan de una publicidad racista cuando deciden boicotearla (Rubenstein, 2007: 617, véase también Grant y Keohane, 2005).

A partir de estos ejemplos, el control se puede definir con cierta generalidad como sigue: *el Actor A (quien ejerce el poder y debe rendir cuentas por ello) es controlado por su trato del Actor B (quien ejerce el control y ante quien rinde cuentas A por el ejercicio de su poder) si A afronta una sanción significativa y predecible en caso de no tratar a B de acuerdo con un estándar reconocido* (Rubenstein, 2007: 618).

En las relaciones de control, definidas en estos términos, se pueden distinguir tres elementos o pasos en la secuencia: el estándar o regla de comportamiento, fijado por B, al que está sujeto A y sobre cuyo cumplimiento debe rendir cuentas; el juicio que realiza B, basado en la información de la que dispone, sobre el cumplimiento por parte de A de las responsabilidades adquiridas de acuerdo con el estándar fijado; y la sanción que impone B a A si considera que no ha satisfecho sus responsabilidades (Grant y Keohane, 2005; Rubenstein, 2007).

En primer lugar, deben establecerse los estándares a los que está sujeto quien ejerce el poder, ya sean reglas, normas, procedimientos o resultados, como “promover las preferencias de los electores”, “obedecer la ley” o “no ser racista”. El estándar a seguir lo fija B; en caso contrario no habría un actor ante quien rendir cuentas. El actor A debe respetar el estándar o será sancionado. Por supuesto, este estándar debe ser conocido y aceptado *ex ante* por A, de modo que tenga la posibilidad de cumplir con él y evitar así la sanción. Por ejemplo, el *Informe Kosovo* declaraba legítima la guerra de la OTAN contra Serbia en 1999, puesto que la OTAN fue diseñada para proteger a la población inocente, incluso aunque el *Infor-*

me fuera técnicamente ilegal según la Carta de las Naciones Unidas (Grant y Keohane, 2005: 35).

En segundo lugar, una vez fijado el estándar a satisfacer, y concluido el tiempo del que disfruta A para ejercer el poder que le ha conferido B, el actor B debe obtener información para determinar si A ha cumplido o no con este estándar. No se trata de una cuestión sencilla, dadas las condiciones de información asimétrica en las que se encuentran A y B sobre cómo se ha comportado A. Sobre todo si tenemos en cuenta que (i) A es una de las principales fuentes de información para B y (ii) A no tiene motivos para reconocer que no ha actuado de la mejor manera posible, en particular cuanto peores sean las fuentes de información alternativas. Se trata del bien conocido problema principal-agente (Shapiro y Stiglitz, 1984) o la tentación de los “malos tipos” de hacerse pasar por “buenos”.

La amenaza de sanción es, en cualquier caso, un claro incentivo para que A explique sus acciones y, si no ha cumplido con el estándar, disimule su fracaso. El problema para B aparece cuando se constata que, sea A un “buen” o un “mal tipo”, los posibles cursos de acción que se le abren son los mismos. Así, A puede explicar que (i) ha cumplido con el estándar, sea cierto o no; (ii) no ha cumplido, pero tiene una justificación; (iii) no ha cumplido, pero tiene una excusa; y (iv) no ha cumplido y no tiene ni justificación ni excusa (Greenwalt, 1984). Con las justificaciones, centradas en los resultados que se han alcanzado, A trata de convencer a B de que las consecuencias de sus acciones no son necesariamente indeseables y, por tanto, la culpa que se le atribuye es injusta. Con las excusas, centradas en la conexión causal entre el actor y el resultado, A niega total o parcialmente su responsabilidad; si no es responsable causal del resultado, no puede ser culpado (McGraw, 1990). Desafortunadamente para B, la cuarta opción es la menos probable, de modo que los argumentos de A no merecen demasiado crédito.

En tercer lugar, y de acuerdo con la información que haya recopilado previamente, B debe tomar una decisión sobre sancionar o no a A. Si A no ha cumplido con el estándar fijado, B le castiga, ya sea directa o indirectamente. Por el contrario, si A ha cumplido, B le recompensa. El propósito de la sanción es presionar *ex ante* a A para que cumpla con el estándar. Para que sea así, A debe ser consciente del estándar a cumplir y de los costes que le puede imponer B si no cumple.

Grant y Keohane (2005) distinguen siete mecanismos de control en la política mundial:

- *En el mecanismo jerárquico*, propio de las burocracias y grandes organizaciones, el supervisor puede sancionar a sus subordinados con la pérdida de oportunidades en su carrera profesional.
- *En el control de supervisión*, donde una organización actúa como principal de un agente, los Estados pueden limitar la capacidad de una organización multilateral para actuar.
- *En el control fiscal*, como en las Naciones Unidas o el Banco Mundial, las agencias financiadoras pueden introducir restricciones en los presupuestos de las agencias financiadas.
- *En el control legal*, como la Corte Penal Internacional, los tribunales pueden limitar la autoridad o castigar penalmente a funcionarios o agencias.
- *En el control del mercado*, los consumidores puede dejar de comprar productos de compañías que tienen una mala reputación por la calidad de su trabajo, o los inversores pueden dejar de invertir en países cuyas políticas les disgustan.
- *En el control entre iguales*, que funciona entre organizaciones homólogas, las organizaciones que son mal consideradas tienen problemas para cooperar con las demás.
- *En el control de reputación pública*, que aparece en todas las demás formas de control, los iguales o el público difuso castigan a los actores que no cumplen, minando su reputación.

Pero seguramente el mecanismo de control más conocido es el voto en contra del gobierno cuando los resultados de sus decisiones no son los esperados.

En política, el modelo de control más popular, aunque no el único (Grant y Keohane, 2005), es el de *delegación*, y dentro de éste, el de *principal-agente*. Basado en los modelos económicos de empleador/empleado (Pollack, 1997), la delegación gravita sobre la noción de que el poder solo es legítimo cuando así lo consienten quienes lo delegan. La razón para su delegación no es otra que la protección de derechos y la persecución del bien público. Si aquí los resultados de la actuación de quien tiene el poder son evaluados por quienes se lo confían, en el modelo de control alternativo, el de “participación”, son los afectados por

las acciones de quien ejerce el poder los que las evalúan.⁴ Al menos dos son las ventajas de esta delegación del poder o, en otras palabras, de la representación frente a la democracia directa: (i) permite el gobierno de los más capaces, y (ii) la separación o distancia entre gobernados y gobernantes posibilita que los primeros puedan juzgar las acciones de los segundos sin estar implicados en ellas, y que esté claro quién es el responsable (Grant y Keohane, 2005: 30-33). Se trata, en fin, de una expresión más de la división del trabajo: unos pocos dirigen el proceso social sin consultar constantemente a los demás, la gran mayoría de la sociedad (Ferejohn, 1990).

En los modelos de principal-agente aplicados a la representación política, los políticos son los “empleados” o agentes de los votantes, sus “empleadores” o principales. Los votantes seleccionan a un agente entre los diversos que compiten en las elecciones, le otorgan el poder y esperan que ponga en marcha las políticas que desean. Es decir, que cumpla los programas electorales y las promesas políticas que le han permitido ganar. El político elegido debe rendir cuentas al final de la legislatura, cuando los votantes lo hagan responsable de los resultados de sus acciones de gobierno. La relación concluye cuando los votantes recompensan al político con la reelección o lo castigan con la derrota. Por supuesto, inmediatamente se inicia una nueva relación, ya sea con el mismo agente o con uno distinto. En la secuencia, las preferencias de los votantes se toman como dadas y la relación se considera un fracaso si el político se desvía de ellas (Maravall, 1999: 155).

De todos modos, conviene destacar que la representación política difiere de la relación empleador/empleado en dos cuestiones básicas. En primer lugar, una vez elegido, el político toma decisiones que gobiernan a los ciudadanos, mientras que los empleados no hacen reglas a las que están sujetos los empleadores. En segundo lugar, a diferencia de los empleados, cuando un político es elegido, disfruta de un gran poder y de una considerable discrecionalidad en su uso (Grant y Keohane, 2005: 32).

4 Esta misma contraposición en la concepción del control de los gobiernos se puede encontrar en los debates de ratificación de la Constitución en los Estados Unidos. La visión *federalista* defendía la concentración del poder en el gobierno, así como mantener a los ciudadanos alejados del mismo, como la mejor garantía para que el gobierno actúe correctamente y funcionen los mecanismos de control. Por el contrario, en la visión anti-federalista, la división del poder y el control del gobierno a través de la participación activa de los ciudadanos eran los objetivos a conseguir (Borowiak, 2007).

Los gobiernos son controlados en las democracias si los votantes pueden discernir en qué medida los políticos han actuado en función del interés de los ciudadanos, de modo que los que así lo han hecho sean reelegidos, y los que no, despedidos (Manin *et al.*, 1999: 40). Precisamente el mecanismo que obliga a los gobiernos a ser representativos (Pitkin, 1985) es el rechazo en las urnas de los gobiernos cuyos resultados no son satisfactorios. El voto económico retrospectivo es, en definitiva, la definición más sucinta del control electoral en las democracias (Kiewiet, 2000: 430).

Hay buenas razones para esta visión mimimalista del control electoral. En primer lugar, dada la escasa disposición y capacidad del ciudadano medio para analizar la información política (véase Zaller [1992], por ejemplo), la lógica de recompensa-castigo al gobierno es más fácilmente detectable en términos de los resultados económicos. En segundo lugar, la economía es seguramente el principal y más recurrente tema de las elecciones en cualquier país. En tercer lugar, evaluar los resultados económicos del gobierno es más directo y familiar para los ciudadanos que otras áreas, como la biotecnología o los espacios aéreos, por ejemplo. Finalmente, los niveles de transparencia en la gestión de la economía y, por tanto, la atribución de responsabilidades suelen ser superiores a los de otras políticas del gobierno (Anderson, 2007a: 276-278).

El control electoral de los gobiernos pasa, en primer lugar, por la existencia de un criterio de reelección. Puesto que las elecciones sirven para hacer a los gobiernos responsables de sus acciones pasadas, los ciudadanos deben establecer alguna regla basada en sus resultados políticos o económicos para evaluar a los gobiernos. Por ejemplo, "mis ingresos deben aumentar al menos un cuatro por ciento durante la actual legislatura", "la inseguridad ciudadana debe reducirse" o incluso "la selección nacional debe clasificarse para el Mundial". Los ciudadanos votan en contra del gobierno a menos que se cumplan estos criterios. Y éste, que desea ser reelegido y se anticipa a la regla de decisión de los ciudadanos, hará todo lo posible para satisfacer tales criterios (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 41).

Como se plantea en el modelo formal de Ferejohn (1986), es la incapacidad de los votantes de saber si el gobierno ha actuado de la mejor manera posible para satisfacer sus intereses, la que lleva a que adopten esta regla de decisión basada en la acción del gobierno. Si la utilidad recibida al final del mandato del gobernante es lo suficientemente grande, lo reeligen. En caso contrario, lo despiden y lo sustituyen por otro. Como advierte Ferejohn, este umbral de utilidad debe ser adecuado: si es demasiado alto, el gobernante pensará que no merece la pena intentar mantenerse en el poder y, por tanto, aprovechará en su favor las oportu-

tunidades disponibles como titular del cargo. Si, por el contrario, el umbral es demasiado bajo, el gobernante no se esforzará como debiera para aumentar el bienestar del elector.

Por supuesto, este umbral de utilidad depende enteramente de los ciudadanos individuales, esto es, resulta arbitrario e idiosincrásico. Por ejemplo, como nos recuerdan Evans y Andersen (2006), existe una clara endogeneidad de las percepciones económicas con respecto a las preferencias políticas o de partido.⁵ Además, es bien conocido que las evaluaciones de la labor del gobierno que hacen los ciudadanos no son objetivas o simplemente una función de la situación real, sino que también dependen de las predisposiciones políticas, situaciones económicas personales o el nivel de comprensión e información de los individuos. En síntesis, por un lado, los individuos más cercanos al partido en el gobierno y con mejores situaciones económicas personales valoran mejor al gobierno; por otro, los individuos políticamente sofisticados y bien informados evalúan al gobierno de distinta manera que los poco sofisticados y mal informados (Duch y Palmer 2000; Duch, Palmer y Anderson 2000; véase también sobre el caso de las elecciones gallegas, Lago Peñas y Lago Peñas 2005).

Fijado el umbral de utilidad para la reelección del gobierno, susceptible de cambiar a lo largo de la legislatura si así lo hacen las condiciones económicas o sociales (Manin *et al.*, 1999: 14-15), los votantes deben determinar si se ha alcanzado este umbral. Sea positiva o negativa la conclusión, a continuación establecen cuál ha sido la responsabilidad del gobierno. Como resumen Adserá, Boix y Payne (2003: 478-479), “el control de los cargos electos depende del (...) grado de información de los ciudadanos”.

El problema de esta relación principal-agente entre votantes y políticos es que los primeros no son omniscientes. No solo desconocen cuáles han sido las condiciones exógenas durante la legislatura, sino también si las políticas puestas en marcha han sido las óptimas o incluso cuáles son sus propios intereses. Además, el agente –el gobierno– sí dispone de toda esta información y, todavía peor, su estrategia dominante siempre es decir que ha hecho lo mejor para los votantes. No se dan, por tanto, las condiciones para que los mensajes del político sean creíbles (Lupia y McCubbins: cap. 3), sino que tenemos una situación modelizable como el juego *cheap talk* (Crawford y Sobel, 1982).

5 Véase Lewis-Beck (2006) para una discusión de ese argumento.

En este sentido, es bien conocido que el control electoral de los gobiernos está sujeto a problemas de información como consecuencia de que los ciudadanos disponen de información incompleta y asimétrica (Maravall, 1999). En primer lugar, tienen dificultades para determinar si existe una relación causal entre las acciones que realizan los políticos y los resultados presentes. En segundo lugar, como los políticos saben cosas que los ciudadanos desconocen, pueden manipular en su beneficio la información a la que tienen acceso privilegiado. De este modo, a los votantes les puede resultar difícil valorar si las condiciones, buenas o malas, que ven se deben a las políticas del gobierno o a condiciones objetivas cuya responsabilidad no se puede atribuir al gobierno. Finalmente, puesto que tras la elección de un gobierno aparecen nuevas contingencias, imprevistas, los ciudadanos no estarán seguros de que sus preferencias iniciales respondan ahora a sus intereses reales. Es decir, manejan información limitada sobre sus propios intereses en circunstancias cambiantes, así como sobre si el gobierno los está atendiendo.

Son, además, problemas inherentes a la representación política. La eficiencia de la división del trabajo que está detrás del funcionamiento de las democracias contemporáneas desaparecería si la información y dedicación de gobernantes y gobernados fuera la misma. La contradicción aparece cuando se constata que para que los gobiernos sean representativos es necesaria cierta ineficiencia en esta división del trabajo: los votantes tienen que saber qué ha hecho el gobierno y cuál es su grado de responsabilidad en los resultados económicos. En consecuencia, cuanto menor sea la información de los ciudadanos, habrá una mayor eficiencia, pero el funcionamiento de las democracias será peor. Y a la inversa.

Esta ignorancia racional de los ciudadanos (A. Downs 1957) ha derivado en una amplia literatura que defiende que, si los votantes carecen de información, no pueden usar las elecciones para controlar a sus gobiernos.⁶ En palabras de Lyengar (1987: 816) “el bajo nivel de conocimiento político y la ausencia de un razonamiento ideológico ha dado crédito a las afirmaciones de que el control popular del gobierno es ilusorio”.⁷

Pero que los ciudadanos no tengan mucha información no significa que sean incapaces de tomar decisiones políticas razonadas. En la gráfica expresión de Key

6 Véase, por ejemplo, Campbell *et al.* (1960), Greider (1992), Lippman (1922), Schumpeter (1942) o Smith (1989).

7 En I. Lago, Montero y Torcal (2007) se puede encontrar un análisis detallado de esta literatura.

(1966: 7), “los votantes no son tontos”. Sobre todo desde los años noventa del siglo pasado, aunque ya aparece sugerido en Downs (1957), se ha observado que los individuos pueden compensar en muchas ocasiones su limitada información política a través de la utilización de la *heurística*.⁸ Por heurística se entiende atajos de decisión que posibilitan organizar y simplificar las decisiones políticas de un modo eficiente, en el sentido de que requieren muy poca información para manejarse frente a problemas incluso complejos (Sniderman *et al.*, 1991: 19). O, en otras palabras, atajos mentales que necesitan escasa información para realizar juicios políticos rigurosos (Kuklinski y Quirk, 2000: 153).

Los atajos a disposición de los votantes se pueden agrupar en cinco grandes categorías: la afiliación de partido, la ideología, los resultados de encuestas, las características personales de un político y el apoyo o el respaldo de organizaciones (Lau y Redlawsk 2001).

Estos problemas de información de los votantes son explotados por los políticos. Como señala McGraw (1990), cuando se responsabiliza a un representante de una política impopular, no se cruza de brazos esperando la reacción de los ciudadanos, sino que trata de atenuar o hacer desaparecer su culpa. Para ello, puede seguir dos estrategias: las *justificaciones* o las *excusas*.

Con las justificaciones se acepta la responsabilidad, pero se niega que las consecuencias de la decisión sean malas. Solo hay que cambiar los criterios para evaluar las consecuencias no deseadas de la decisión apelando a futuros beneficios, por ejemplo. Entre la panoplia de excusas políticas, basadas en negar total o parcialmente la responsabilidad, hay cinco grandes posibilidades: (i) la existencia de circunstancias mitigantes que tienen que ver con el pasado (por ejemplo, las políticas del gobierno anterior); (ii) el presente (por ejemplo, un nuevo escenario económico); (iii) la ignorancia sobre las consecuencias no deseadas de la decisión; (iv) la difusión *horizontal* de la responsabilidad, de modo que haya otros actores de igual condición que comparten la responsabilidad de la decisión; y (v) la difusión *vertical* de la responsabilidad, de manera que la responsabilidad de la decisión se traslade a un nivel superior de autoridad (McGraw, 1990).

En política, las excusas más habituales de los gobiernos son las condiciones exógenas o inesperadas, mientras que la política del anterior gobierno, *shocks*

8 Pero los atajos no resuelven necesariamente el problema democrático de los votantes escasamente informados. Véase en este sentido la reflexión de Kinder (1998: 175-176).

económicos no previstos o vetos de otras fuerzas políticas, se cuentan entre las circunstancias mitigantes.

El último momento en la secuencia del control electoral del gobierno, en el que cristalizan los anteriores, es el voto de los ciudadanos; a favor del gobierno si lo ha hecho bien, a favor de la oposición si lo ha hecho mal. No descubrimos nada nuevo cuando señalamos que el voto, como mecanismo de recompensa-castigo, es un instrumento imperfecto. Si bien las decisiones del gobierno son multidimensionales, los votantes tienen que agregar todas sus opiniones en un único juicio. Habitualmente, pocos están de acuerdo (en desacuerdo) con absolutamente todas las actuaciones del gobierno. El voto es, en sí mismo, una *falacia ecológica*: votar a favor del gobierno (oposición) no significa estar a favor (en contra) de todas sus decisiones.

Pese a todo, existen diversos aspectos institucionales, referidos a los sistemas electorales, que facilitan o dificultan, según el caso, que el voto funcione como mecanismo de control. Siguiendo a Montero y Lago (2005: 1-2), un *sistema electoral* es el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las propias elites políticas, que regula de forma llamativamente estable la competición electoral entre y dentro de los partidos. En sentido estricto, el sistema electoral supone el conjunto de instituciones y reglas por las que las preferencias electorales se transforman en votos, y los votos se traducen en los escaños que son asignados a los candidatos o partidos contendientes. En sentido amplio, los sistemas electorales se componen, según Cox (1997: 38), de cuatro elementos: (i) cómo realizan los partidos la designación de sus candidatos; (ii) cómo votan los ciudadanos y cómo se cuentan sus votos; (iii) cuál es la estructura de los distritos, y (iv) cómo se traducen los votos en escaños. El segundo, tercer y cuarto elementos suelen estar determinados por las leyes electorales; el primero, por una combinación de la ley electoral y las disposiciones de los partidos. De forma más restringida, los elementos imprescindibles de cualquier sistema electoral consisten en un número de escaños de un distrito o circunscripción y en una fórmula electoral. Además de ellos, otros elementos habitualmente considerados como integrantes básicos de los sistemas electorales son el umbral electoral, el tamaño de la Asamblea o Parlamento y el tipo, forma, o estructura del voto.

En primer lugar, *ceteris paribus*, cuando los votantes disponen de varios votos y/o hay listas abiertas, su capacidad para controlar a los políticos es mayor y más flexible. En España, por ejemplo, un votante que no esté de acuerdo con las actuaciones de un político determinado, no puede castigarlo individualmente en las elecciones al Congreso de los Diputados, en las que el voto es único y las listas

son cerradas y bloqueadas. En las elecciones al Senado, con voto limitado y listas abiertas, sí podría hacerlo.

En segundo lugar, los sistemas electorales en los que la coordinación electoral es débil, el control electoral es más laxo. Cuando hablamos de coordinación electoral nos referimos a la permisividad de los sistemas electorales o las facilidades para que haya muchos partidos viables. Con mayor precisión, “la coordinación electoral se refiere a distintos procesos a través de los que votantes y políticos coordinan sus acciones electorales con el fin de conseguir más escaños o carteras en el ejecutivo” (Cox, 2000: 49). La coordinación electoral es fundamentalmente una función de la magnitud de distrito. A más escaños en juego en una circunscripción, mayores son los incentivos para la coordinación electoral. Así, cuando los votantes del gobierno en el momento t deciden castigarlo en $t+1$ votando a la oposición, si hay muchos partidos que pueden recibir estos votos será más difícil derribar al gobierno. Los votantes necesitan saber alrededor de qué partido se deben coordinar; la fragmentación del sistema de partidos dificulta esta tarea. En cierto modo, y como veremos más adelante, un argumento de esta naturaleza es el que está detrás de la tesis de la “claridad de las responsabilidades” de Powell y Whitten (1999).

2.2. Descentralización y control de gobiernos

Es un lugar ya común en la literatura (Blanco, 2002; Cutler, 1999; W. Downs, 1999) que el federalismo o, con mayor generalidad, la descentralización afecta al control de los votantes sobre los gobiernos. Usamos el concepto de descentralización para referirnos a la transferencia de poder político y fiscal autónomos a los gobiernos subnacionales (O’Neill, 2003: 1070). Los procesos de descentralización política y financiera modifican el marco institucional y, por tanto, influyen sobre las elecciones de agentes públicos y privados y los resultados del sistema.

En un sentido negativo destacan los siguientes argumentos:

- El control de los gobiernos a través de las elecciones exige que los *principales* (los votantes) despidan a sus agentes (los gobernantes) si los principales juzgan que los efectos de las acciones de los agentes no son satisfactorios. En los Estados descentralizados, en los que existen varios niveles de gobierno con amplias competencias, los votantes deben saber, además, cuál es el grado de responsabilidad que posee cada gobierno en el resultado de una política determinada (León-Alfonso, 2010). Se trata de una cuestión nada simple cuando se superponen gobiernos, sobre todo si tenemos en cuenta (i) la ignorancia y falta de

s sofisticación de los votantes (Berelson, Lazarsfeld y Gaudet (1954: 307-310) y sus escasos incentivos para informarse (A. Downs, 1957); y (ii) los fuertes incentivos que tienen los gobiernos para complicar la asignación de responsabilidades y atribuirse así los buenos resultados y culpar al otro de los malos.

- Los diferentes grados de descentralización de ambos lados del presupuesto pueden oscurecer la relación fiscal entre gobierno y ciudadanos. Cuando, como es habitual, la descentralización del gasto hacia los niveles de gobierno subnacional es superior a la del sistema fiscal, se genera un desequilibrio vertical que suele ser cubierto por transferencias desde el nivel central. La restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales deja de estar cerrada, en el sentido de que no son responsables de una parte de los ingresos que financian sus políticas de gasto. Lógicamente cuanto mayores son el desequilibrio y las transferencias correctoras, mayor será la disonancia entre responsabilidades de gasto y de ingreso. Más aún, un sistema de transferencias escasamente reglado y que no incentive la promoción y gravamen de las bases fiscales de los propios gobiernos subnacionales; una libertad absoluta en materia de endeudamiento junto a expectativas fundadas de rescate o *bailout* por parte del gobierno nacional, en una hipotética situación de insolvencia; y una escasa autonomía tributaria son características que se deben evitar. En caso contrario, existe un riesgo evidente de promover gobiernos irresponsables fiscalmente, poco respetuosos con la solvencia financiera y más preocupados por las actividades de búsqueda de rentas en el ámbito central que en el diseño de políticas de gastos e ingresos autónomas (Rodden *et al.*, 2003). Por su parte, la descentralización impositiva puede responder a diferentes patrones. En un extremo se encontrarían los tributos propios o cedidos completamente a los gobiernos subnacionales. En el contrario, las participaciones territorializadas; esto es, la cesión por parte del gobierno nacional de un porcentaje de la recaudación obtenida por un tributo que se mantiene bajo el control pleno del gobierno nacional. En el ínterin se situarían los tributos compartidos. Cuando un sistema de financiación multinivel se decanta por participaciones territorializadas o tributos compartidos, mayor es la dificultad para los ciudadanos de vincular pagos impositivos y servicios públicos. Una dificultad que se agrava cuanto mayor sea la complejidad de los sistemas de coparticipación.
- Por el lado del gasto, resulta fundamental el modelo de reparto competencial por el que se opta. La atribución de responsabilidades será más sencilla para los ciudadanos cuando las competencias sean exclusivas; y lo será menos cuando las competencias compartidas (“federalismo cooperativo”) sean la norma (Boadway, 2000).

- El propio Boadway (2000) alerta de que la menor atención que prestan los medios de comunicación a los gobiernos subnacionales podría jugar en la dirección de reducir su control.
- Finalmente, hay que tener presentes los aspectos dinámicos del problema. La atribución de responsabilidades se complica en momentos de reformas en profundidad o en las primeras fases de los procesos de descentralización.

Entre los aspectos positivos que la literatura asocia a la descentralización y que aparecen más estrechamente vinculados con lo que nos ocupa en este trabajo, destacan los siguientes:

- La descentralización en la toma de decisiones permite una mejor adecuación entre las preferencias de los ciudadanos, por un lado, y las elecciones colectivas y políticas públicas, por otro. Es decir, en la provisión de servicios públicos, la oferta se ajustaría mejor a las características de la demanda. Sea por insuficiencias informativas o por dificultades políticas a la hora de ejecutar políticas diferenciadas en el espacio, las decisiones centralizadas se acaban traduciendo en soluciones que, en el mejor de los casos, solo satisfacen a aquellos que se sitúan próximos al votante medio en el conjunto del Estado. Lógicamente, la mejora que se deriva de la descentralización y la diversidad en los menús fiscales –y de otro tipo– crecerá con la heterogeneidad en las preferencias. A favor de la mayor eficiencia en las decisiones descentralizadas juega un mecanismo de *voz*, pero también el de *salida*, en la terminología acuñada por Hirschman (1970). Como se encargó de apuntar en su día Tiebout (1956), la movilidad de los individuos refuerza esta ventaja de la descentralización. Porque el mecanismo de salida permitiría agrupar en el espacio a aquellos con preferencias similares. En definitiva, la descentralización posibilita que las políticas públicas se adapten mejor a las preferencias individuales, lo que debería incrementar el interés de los ciudadanos para que esa ventaja potencial sea concretada.
- La proximidad en la toma de decisiones públicas puede facilitar su control (Khemani, 2001). Si hablamos de los aspectos financieros y se adopta como referente el principio de equivalencia fiscal –esto es, la correspondencia entre financiadores y beneficiarios de los bienes y servicios públicos– la descentralización facilita la tarea de *seguirle la pista* al dinero. Evaluar la relación entre lo que se da y lo que se recibe es más fácil al reducir el tamaño del problema.
- La cohabitación de gobiernos subnacionales provoca no solo una oferta diversificada de servicios, sino también una variedad de experiencias en la provisión

de bienes públicos. La descentralización ofrece así un laboratorio en el que contrastar diferentes soluciones que, en último término, servirán para facilitar el *benchmarking* a los ciudadanos. Este es el *leitmotiv* de una literatura económica en expansión, que incluye trabajos seminales como los de Besley y Case (1995a y 1995b) y el análisis de Solé-Ollé (2004) para el caso de los ayuntamientos españoles.

- La descentralización puede fomentar el aprendizaje de la cultura democrática de participación política (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Por otro lado, desde hace tiempo tiende a aceptarse que la descentralización incrementa la participación política en la medida en que la influencia y el esfuerzo de los ciudadanos aumenta cuando el tamaño de gobierno se reduce (Inman y Rubinfeld, 1997).
- Las actividades de *rent-seeking* o búsqueda de rentas y el control del gobierno por parte de los grupos de presión puede facilitarse al reducirse su tamaño. En este sentido, se suele hacer referencia a la capacidad de las empresas de obtener beneficios fiscales o urbanísticos a cambio de su localización o potencial deslocalización. No obstante, hay que tener en cuenta que en el ámbito central pueden darse los mismos juegos. Basta con que los jugadores muden su dimensión: una gran multinacional frente a una empresa mediana. Además, en un modelo centralizado, el tamaño del presupuesto y la complejidad de la gestión podrían hacer el control de las actividades de búsqueda de rentas más difícil que en un contexto descentralizado, y las recompensas mayores (Boadway, 2000). Más aún, existe una amplia literatura empírica que relaciona positivamente la descentralización de los servicios y el gasto público con la reducción de la corrupción (Fisman y Gatti, 2002), la calidad del funcionamiento del sector público (Huther y Shah, 1998) o la eficacia del gobierno y el imperio de la ley (De Mello y Barenstein, 2001).

2.3. Modelo de análisis del control electoral en un Estado descentralizado

Para que los gobiernos sean representativos y actúen de la mejor manera posible para satisfacer los intereses de los votantes, es necesario que haya una correlación positiva entre los resultados de su gestión y su respaldo electoral. Aunque la relación no sea mecánica, debido a que, por ejemplo, funcionan los mecanismos de exoneración (Stokes, 1996), cuanto más aumenta la utilidad de los votantes durante la legislatura, más probable es que el gobierno mantenga o incremente sus votos y continúe en el puesto.

Hay varios mecanismos causales que explicarían el menor control electoral al que están sujetos los gobiernos subnacionales y su menor supervivencia. Analizados en detalle en los siguientes capítulos, avanzamos ahora sus características.

En primer lugar, la correlación entre la gestión del gobierno y sus resultados electorales es más débil en el nivel subnacional, esto es, hay un menor control electoral debido a la combinación de los siguientes fenómenos:

La contaminación entre arenas electorales

Si la arena nacional, la más importante para los ciudadanos, penetra o contamina la subnacional, los votantes tenderán a manejar consideraciones nacionales cuando deciden su voto en las elecciones autonómicas. En su función de utilidad en las elecciones autonómicas, los temas propios de esta arena tendrán una menor ponderación y, por tanto, será más probable que se reelija un mal gobierno y se despida a uno bueno: la suerte de los gobiernos subnacionales depende en parte de políticas que no están en sus manos.

La atribución de responsabilidades políticas

En los Estados descentralizados, en los que las competencias políticas están divididas entre los niveles de gobierno subnacional y nacional, las responsabilidades de cada uno no suelen estar demasiado claras para los ciudadanos. Cuando el gobierno nacional manejaba todos los recursos en un primer momento, y aún ahora decide sobre la mayoría, los votantes tenderán a responsabilizarlo de los resultados de las políticas, aunque sean competencia de los gobiernos subnacionales. Además, el incentivo para que los malos gobiernos autonómicos ahonden en esta confusión es evidente. De este modo, otra vez se relaja la correlación que ya conocemos y que hace posible que los gobiernos sean representativos.

Además de esta dimensión *vertical* de las responsabilidades, hay que tener en cuenta que los gobiernos autonómicos en España son en muchos casos de coalición, sobre todo en las últimas legislaturas. Y, como veremos más adelante, las coaliciones de gobierno dificultan la imputación de responsabilidades políticas.

La posibilidad de una coordinación electoral exitosa

Cuando un votante decide castigar al gobierno es necesario un partido alternativo, en el mismo espacio ideológico, que esté en condiciones de ganar las elec-

ciones. Si no existe, este votante descontento con el partido en el gobierno lo seguirá votando por razones estratégicas y para no *malgastar* así su voto. En este escenario, solo es posible el castigo al gobierno cuando no hay costes en caso de que se avance en la descoordinación o dispersión del voto; esto es, cuando el partido en el gobierno es claro ganador antes de que se celebren las elecciones. En definitiva, una baja competitividad electoral incentiva el control del gobierno por parte de los votantes.

En segundo lugar, aun cuando dos gobiernos estén sujetos a un control electoral idéntico, si los umbrales de utilidad que fijan los votantes para su reelección difieren, también lo hará su comportamiento electoral. Para el caso de España, existen dos razones para esperar que este umbral sea menor para los gobiernos autonómicos. Por un lado, la falta de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, de modo que pueden disfrutar de los beneficios electorales de un amplio gasto público sin sufrir sus costes. Por otro, los votantes nacionalistas tienen mayor importancia numérica en muchas Comunidades Autónomas consideradas individualmente que en el conjunto del país. Si la elasticidad de su voto es menor que la de los no nacionalistas (como sucedería también con los que se ubican muy a la izquierda o muy a la derecha), los gobiernos de partidos nacionalistas tendrían más fácil su reelección.

Por supuesto, control electoral y umbral para la reelección, definidos en estos términos, interaccionan. Por ejemplo, es posible que los votantes nacionalistas establezcan un umbral de utilidad menor para la reelección de un gobierno nacionalista y, al mismo tiempo, es posible que se guíen menos por los resultados económicos de la acción del gobierno.

En la figura 1 se reflejan las relaciones causales que se estudian en esta investigación y algunas de sus interacciones. La mayor supervivencia de los gobiernos autonómicos estaría relacionada con la existencia de un umbral de utilidad para su reelección más bajo; la mayor importancia del nacionalismo en la arena subnacional y las características del federalismo estarían detrás de esta diferencia. El capítulo 4 se ocupa de examinar esta cuestión. Por otro lado, el hecho de que los gobiernos autonómicos pierdan menos elecciones también estaría relacionado con su menor control electoral. La contaminación entre arenas electorales (capítulo 6), los problemas para atribuir correctamente las responsabilidades políticas (capítulo 7) y las posibilidades de coordinación alternativas (capítulo 8) se encuentran detrás de estas diferencias en el control electoral.

Figura 1.

Control electoral y umbrales de reelección en un Estado descentralizado



3.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE GASTOS E INGRESOS EN ESPAÑA: UNA PANORÁMICA

3.1. Introducción

Uno de los rasgos sobresalientes de la economía española de la democracia es el fortísimo crecimiento experimentado por el gasto público como consecuencia, sobre todo, de la consolidación del Estado del Bienestar y de un esfuerzo inversor en infraestructuras notable. Si en el año 1975 el gasto no financiero de las Administraciones Públicas (AAPP) suponía el 26,1 por ciento del PIB español (Valle, 1996), en 2009 la ratio se ha incrementado hasta el 45,9 por ciento (tabla 3.1). El crecimiento de esta ratio no ha sido ni mucho menos constante en el tiempo. Ha resultado más fuerte en las fases negativas del ciclo económico, debido al menor crecimiento del denominador (el PIB) y al mayor del numerador (el gasto), al efecto de los estabilizadores automáticos, como el seguro por desempleo, y a las medidas de gasto discrecionales.

Tabla 3.1
Gasto total de las Administraciones Públicas de España. Empleos no financieros por Administraciones (Ejercicio 2009)

	% PIB	% total
Administración Central	9,6	20,9
Seguridad Social	13,7	29,9
Comunidades Autónomas	16,4	35,6
Corporaciones Locales	6,2	13,6
Total Administraciones Públicas	45,9	100,0

Fuente: IGAE. Avance de la actuación presupuestaria de las Administraciones Públicas 2009.

De forma simultánea a esta expansión global de la actividad financiera pública, se despliega un fuerte proceso de descentralización. La Constitución aprobada en 1978 transformó radicalmente la estructura política y administrativa del Estado. De un modelo unitario y fuertemente centralizado se pasa a otro en el que las responsabilidades sobre el gasto se hallan muy descentralizadas. Redactado de forma abierta y meditadamente imprecisa (Aja, 2003), el título VIII de la CE ha permitido alcanzar a los gobiernos autonómicos abanicos competencias y niveles presupuestarios equiparables a los de los gobiernos subnacionales en países federales clásicos como Alemania, Canadá, Australia o Estados Unidos. Desde un valor nulo a finales de los años setenta, las CC.AA. llegan a gestionar el 35,6% del gasto público total en 2009 (tabla 3.1). De hecho, las CC.AA. se han convertido en las principales prestadoras de servicios públicos al ciudadano, con una administración central que, en el ámbito del gasto social, solo se reserva competencias

sobre la legislación básica que regula sanidad, servicios sociales, vivienda o educación y las transferencias canalizadas a través de la Seguridad Social. En definitiva, en tres décadas España ha sido capaz de combinar el desarrollo simultáneo de dos procesos que la mayoría de los países desarrollados y descentralizados han recorrido en mucho más tiempo y de forma no coincidente.

3.2. Una descentralización asimétrica

La descentralización política y financiera en España se caracteriza por varias asimetrías, que afectan tanto a las competencias como a los ingresos tributarios:

- Asimetría en el ritmo de cesión de competencias en los diferentes territorios. Aunque a la hora de hablar de la velocidad de transferencia de responsabilidades de gasto se suele distinguir entre las Comunidades de “vía lenta” (o del artículo 143 de la CE) y “las de vía rápida”, la realidad es que la descentralización ha trascendido el “doble menú” para situarse próxima a un proceso “a la carta”. Basta observar las fechas de traspaso de competencias educativas y sanitarias, en las que la coincidencia no es la norma. Dicho lo anterior, la asimetría también se muestra en términos dinámicos. El proceso de descentralización no ha avanzado de forma regular en el tiempo, sino que presenta puntos de inflexión vinculados al devenir del proceso de cesión de competencias (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007). Hasta mediados de los años ochenta se produce el grueso de traspasos, a excepción de las (importantes) competencias sanitarias y educativas en el caso de las Comunidades Autónomas del artículo 143. Esto se traduce en porcentajes en el entorno del 20 por ciento de gasto público (gráfico 3.1). En la década de los noventa se siguen produciendo traspasos, pero con una incidencia presupuestaria menor, de forma que las Comunidades Autónomas estabilizan su participación en el gasto en torno al 25 por ciento. A partir de 1999 se produce un segundo gran impulso descentralizador en términos globales, con la concreción del traspaso de la educación y sanidad (a partir de 2002) a las Comunidades Autónomas que todavía no tenían asumidas estas competencias; de tal forma que pasaron a tener prácticamente las mismas competencias que las demás. El origen de este impulso se encuentra, no obstante, unos años antes, en los pactos autonómicos de 1992, con plasmación en las reformas estatutarias de 1994. Las dificultades generadas por la reforma producida por la LOGSE explicarían los retrasos en el traspaso de educación (Aja, 2003).
- Asimetría en los modelos de financiación de esas competencias. Más allá de la bien conocida distinción entre el modelo común y el modelo foral de Navarra

y País Vasco,⁹ hay que referirse al modelo canario (integrado dentro del común), las particularidades de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, y las diferencias que existieron hasta 2002 entre las Comunidades del artículo 143 y las del 151 y asimiladas.

- Asimetría entre lo ocurrido por el lado del gasto y el de los ingresos. La descentralización del sistema fiscal español en las CC.AA. de régimen común ha sido prácticamente nula hasta 1997.¹⁰ Ello ha dado lugar a fuertes desequilibrios verticales entre ingresos propios y gastos, y convertido a las transferencias desde el nivel central en el instrumento básico de financiación. Entre las consecuencias negativas de esa especie de “federalismo demediado”, aparece la falta de (co)responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos.¹¹ La revisión del sistema que entra en vigor en 1997 y, en mayor medida, las que se aprueban en 2001 y 2009, han venido a corregir en cierta medida esta deficiencia. La tabla 3.2 refleja el peso de impuestos, transferencias y otros ingresos en los presupuestos autonómicos para 2009.¹² Para el conjunto de Comunidades Autónomas, los impuestos suponen algo más del 50 por ciento de los ingresos. No obstante, esta cifra se reduciría por debajo del 30 por ciento si dejásemos fuera del cómputo las participaciones territorializadas de las Comunidades Autónomas en el IVA y los impuestos especiales, sobre las cuales no tienen capacidad normativa alguna. Por otro lado, es destacable la fuerte disparidad entre territorios. En las Comunidades Autónomas de régimen común el recorrido va desde el 88,5 por ciento de Madrid al 26,0 por ciento de Extremadura. La fuerte nivelación interterritorial CAA y las políticas regionales española y europea que benefician a las Comunidades Autónomas con menor capacidad fiscal explican la estrecha correlación entre nivel de renta y peso de los impues-

9 En esencia, Navarra y las Diputaciones Forales vascas recaudan la práctica totalidad de los tributos en sus territorios. La recaudación obtenida sirve para financiar las competencias autonómicas y para contribuir a las competencias no asumidas. La forma de calcular ese cupo o aportación resulta particularmente beneficiosa para ambos territorios, lo que genera agravios comparativos con CC.AA. de régimen común con niveles de renta similar. Sobre estas cuestiones, véase Zubiri (2007).

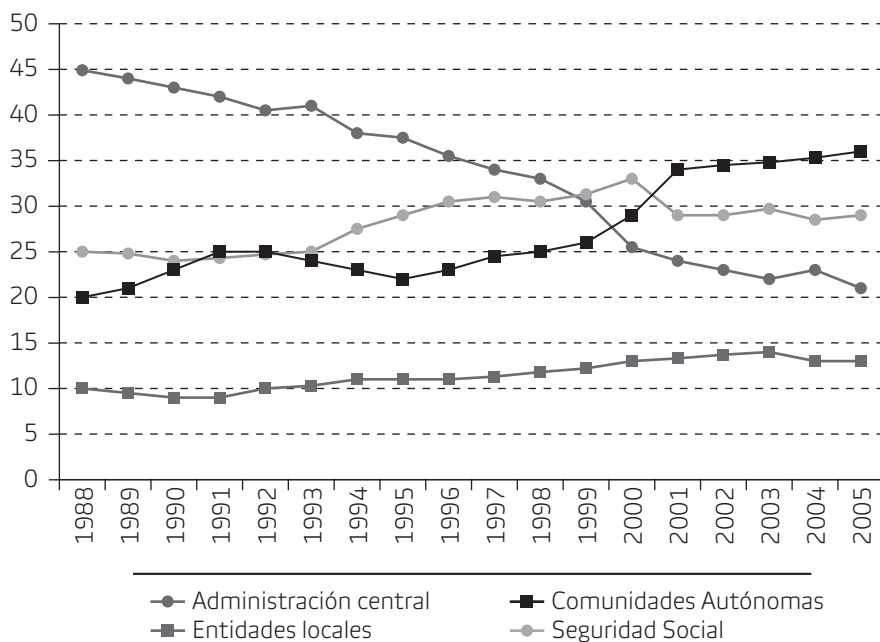
10 Hasta esa fecha estuvieron vigentes el sistema para el quinquenio 1987-1991 y para el quinquenio 1992-1996. Antes de 1987 la financiación de las CC.AA. carecía de un modelo *stricto sensu*. Monasterio y Suárez Pandiello (1998), Monasterio (2002) y Sánchez Maldonado y Gómez Sala (2003) ofrecen una buena panorámica de la evolución de los modelos aprobados hasta 2008.

11 La literatura sobre este problema de falta de autotomía es muy abundante. Solo como botón de muestra pueden consultarse Castells (2000), Pedraja (2006), Ruiz-Huerta y otros (2007) y López i Casasnovas (2007).

12 Puesto que la reforma de la financiación autonómica se aprueba en julio de 2009, los presupuestos para ese año se basaron en el modelo de financiación autonómica aprobado en 2001.

tos: a menor nivel de renta, más transferencias y subvenciones y, por tanto, menor relevancia relativa de los impuestos como fuente de financiación.¹³ La reforma aprobada en 2009 incrementa el volumen global de recursos a disposición de las CC.AA. en más de 11.000 millones de euros (un 12 por ciento adicional). Pero refuerza las participaciones territorializadas y amplía la cesión del IRPF, de forma que el peso de las transferencias es ya inferior al que refleja la tabla 3.2.

Gráfico 3.1
Descentralización del gasto público (1988-2005). Estructura porcentual



Fuente: Gil-Ruiz e Iglesias (2007) a partir de los datos de la IGAE.

13 Sobre la nivelación interterritorial en España véase López Laborda (2007). Para una perspectiva más general sobre nivelación horizontal, es recomendable el libro dirigido por Martínez-Vázquez y Searle (2007).

Tabla 3.2

Presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2009. Peso de las distintas fuentes de financiación. Cifras en porcentaje sobre ingresos no financieros

	Impuestos (%)	Transferencias del Estado (%)	Transferencias de la UE (%)	Otros (%)
Andalucía	38,9	48,4	9,3	3,4
Aragón	48,0	33,3	11,6	7,2
Asturias	44,2	44,5	8,4	2,8
Baleares ⁽¹⁾	82,5	12,4	1,3	3,7
Canarias	33,3	56,0	3,0	7,8
Cantabria	51,5	33,3	0,0	15,2
Castilla y León	40,7	43,1	11,5	4,8
Castilla-La Mancha	37,4	47,2	9,6	5,7
Cataluña	66,8	29,8	0,6	2,8
Extremadura	26,0	49,9	19,4	4,7
Galicia	35,8	53,9	4,4	6,0
Madrid	88,5	6,3	0,3	4,9
Murcia	50,4	41,3	5,3	3,0
La Rioja	53,8	39,0	2,0	5,2
Com. Valenciana	63,7	30,6	1,7	4,0
Navarra	91,9	0,7	0,7	6,7
País Vasco	0,0	0,0	0,7	99,2
Promedio	50,2	33,5	5,3	11,0

(1) Ante la falta de desagregación de las partidas se ha considerado una tercera parte del total de las transferencias corrientes y de capital procedentes de la Unión europea y el resto del Estado.

Fuente: García Díaz (2007).

Esa fuerte dependencia de los recursos transferidos ha provocado que el gasto de cada Comunidad Autónoma haya evolucionado al compás marcado por el proceso de traspaso de competencias, heterogéneo en el tiempo y el espacio, y la dinámica de los recursos transferidos. Para las Comunidades Autónomas de régimen común la ecuación es relativamente sencilla: más competencias implican más recursos transferidos que acaban siendo gastados por las Comunidades. Como se demuestra en S. Lago Peñas (2001), el crecimiento a largo plazo del gasto viene explicado en todas ellas y de forma similar por la dinámica de los recursos transferidos, siendo los ingresos autónomos un factor secundario y con incidencia solo a corto plazo. Los ingresos autónomos serían relevantes para entender las desviaciones puntuales y a corto plazo del gasto respecto a las tendencias marcadas por los ingresos transferidos, pero no a la hora de dar cuenta de su evolución a largo plazo. La consecuencia inmediata es que los niveles de gasto entre Comunidades de régimen común con competencias similares han evolucionado

nado de forma no divergente. De hecho, no existe una correlación clara entre nivel de renta y gasto entre las Comunidades Autónomas de régimen común (tabla 3.3). Las cosas son muy diferentes en las Comunidades forales. Las condiciones pactadas en los acuerdos bilaterales del Estado con Navarra y el País Vasco les han permitido disfrutar de mayores niveles de suficiencia, autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal. En este caso, la evolución del gasto habría tenido que ver en mayor medida con las preferencias de sus ciudadanos.

Otra consecuencia de la fuerte nivelación interterritorial y las políticas de cohesión es que, de forma creciente conforme se avanza en el proceso de descentralización, la administración autonómica es más relevante como agente económico empleador o contratador en los territorios menos desarrollados (gráfico 3.2). Mientras que la Junta de Extremadura manejó recursos equivalentes al 29,3 por ciento del PIB extremeño en 2009, la cifra no llega al 10 por ciento en Madrid (9,1 por ciento).

Tabla 3.3

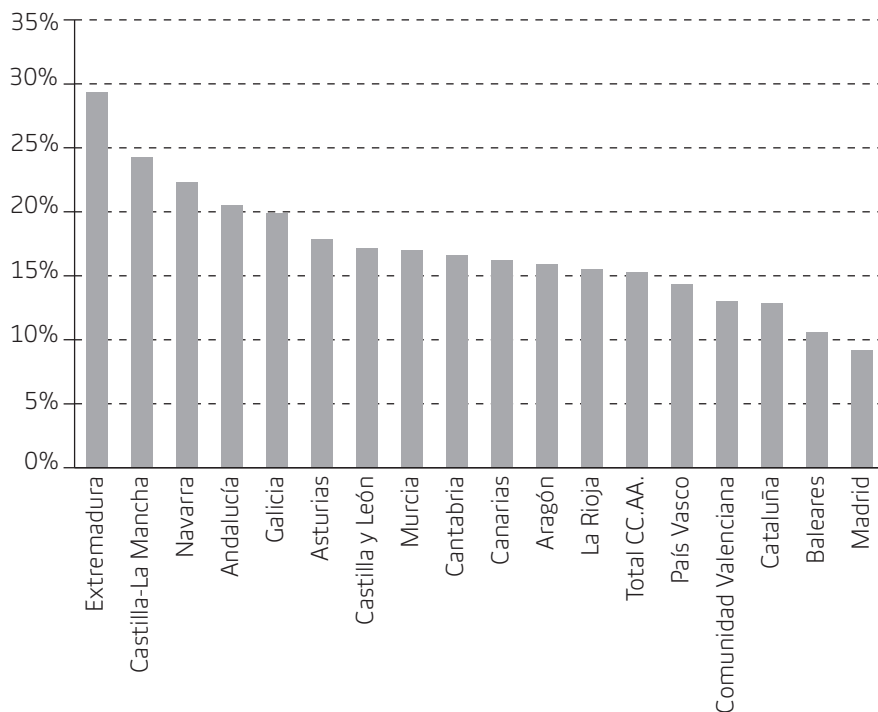
El gasto autonómico (no financiero) en los presupuestos para 2009

	Euros por habitante	Desviación sobre la media (%)	Desviación sobre media Régimen Común (%)	Posición
Andalucía	3.952,30	-3,3	-2,9	11
Aragón	4.322,46	5,8	6,2	5
Asturias	4.071,37	-0,4	0,0	10
Baleares	3.254,09	-20,4	-20,1	15
Canarias	3.595,11	-12,0	-11,7	13
Cantabria	4.166,16	1,9	2,3	6
Castilla y León	4.101,58	0,4	0,7	9
Castilla-La Mancha	4.587,05	12,2	12,7	4
Cataluña	3.804,57	-6,9	-6,6	12
Com. Valenciana	2.868,67	-29,8	-29,5	17
Extremadura	5.173,67	26,6	27,1	2
Galicia	4.105,64	0,5	0,8	8
La Rioja	4.135,45	1,2	1,6	7
Madrid	3.009,14	-26,4	-26,1	16
Murcia	3.501,81	-14,3	-14,0	14
CC.AA. comunes	3.713,41	-9,1	-8,8	
Navarra	6.826,18	67,0	67,7	1
País Vasco	4.790,42	17,2	17,7	3
Total CC.AA.	3.805,94	-6,9%	-6,5%	

Fuente: García Díaz (2009).

Gráfico 3.2

Dimensión del presupuesto autonómico respecto al PIB regional.
Cifras de presupuestos iniciales para 2009



Fuente: García Díaz (2009)

3.3. Las políticas de gasto y la diversidad de preferencias

La tabla 3.4, reproducida de García Díaz (2009), muestra la distribución funcional de los presupuestos iniciales de gastos de las 17 Comunidades Autónomas en 2009. La presentación funcional incorpora el total del gasto presupuestario. Tanto por el volumen global de recursos como por la composición, queda clara la importancia fundamental del nivel de gobierno autonómico como proveedor de los servicios públicos que integran el Estado del Bienestar; pero también como sujeto activo de las políticas de desarrollo.

La categoría de *producción de bienes públicos de carácter social* incorpora las políticas de sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios y sociales, y es la que absorbe la parte del

león del gasto autonómico (58,9 por ciento del total en media). En particular, destacan la asistencia sanitaria (32,0 por ciento del gasto total) y la educación (21,8 por ciento del gasto total). La *producción de bienes de carácter económico* es la siguiente función por volumen de gasto (9,5 por ciento del gasto total), incluyendo inversiones en infraestructuras (6,0 por ciento del gasto total) y en I+D (1,4 por ciento del gasto total). Las políticas de promoción de empleo y servicios sociales aparecen integradas en *seguridad, protección y promoción social*. En su conjunto, constituyen el tercer bloque en volumen de recursos dedicados (9,0 por ciento del gasto total). A continuación, aparecen las políticas de *regulación económica de sectores productivos* (7,2 por ciento del gasto total). Los *servicios de carácter general* son el siguiente destino del gasto autonómico distribuido por funciones (4,7 por ciento del gasto total), que incluye el pago de los sueldos y salarios de los empleados públicos relacionados con la Administración General de las Comunidades Autónomas y la justicia. El grupo funcional denominado *Deuda Pública* recoge los gastos financieros generados por la deuda en circulación, y el provocado por las nuevas emisiones absorbe el 3,4 por ciento del gasto total. La *protección civil y seguridad ciudadana* absorbe un porcentaje menor del presupuesto (1,4 por ciento del gasto total). Por último, aparecen las políticas consideradas como de *regulación económica de carácter general* (1,1 por ciento del gasto total).

Cuando se analizan las cifras de las Comunidades Autónomas por separado, se advierten divergencias interterritoriales significativas en la composición del gasto; si bien no sería razonable interpretar estas diferencias en clave exclusiva de diversidad de preferencias. Porque no hay que perder de vista cuestiones como la dimensión de los recursos recibidos de la Unión Europea en cada caso (las Comunidades Autónomas que reciben más fondos para la inversión en infraestructuras tenderán a gastar una menor proporción del presupuesto en gasto social); la heterogeneidad competencial que persiste: la policía propia en el País Vasco y Cataluña elevan la partida de gasto en seguridad ciudadana, por ejemplo; o las divergencias en las necesidades objetivas de gasto en las distintas funciones: pensemos en lo que supone el sector pesquero para Galicia; o el sobrecoste que supone la construcción de infraestructuras de tipo red en Comunidades Autónomas con elevada dispersión y difícil orografía.

En todo caso, las estimaciones disponibles parecen confirmar la heterogeneidad del gasto per cápita por funciones (Mas y Pérez, 1992), incluso cuando se tiene en cuenta la diversidad en las necesidades de gasto per cápita (S. Lago Peñas, 2002). Diversidad que se amplía al ámbito de la propia gestión. Tomando como referencia el área principal de gasto, la sanidad, las investigaciones dispo-

nibles muestran que, efectivamente, la descentralización ha generado disparidades en el contenido de las políticas autonómicas en el área de salud. De acuerdo con los análisis de Adelantado *et al.* (2002a y 2002b), y Gallego (2003) para el período 1980-2000, esto se notaría al menos en dos dimensiones: el peso dado al mercado en la provisión del servicio, y la diferenciación respecto al modelo aplicado por el gobierno nacional. Al referirse a la sanidad, estos autores determinan que, de las siete Comunidades Autónomas con competencias en sanidad antes de 2002, Galicia y Cataluña habrían sido las que habrían apostado más claramente por la utilización de instrumentos de gestión del sector privado en la provisión de servicios. Canarias y Andalucía estarían en el extremo opuesto en este sentido, pero serían las que aplicarían unas políticas menos diferenciadas. En definitiva, la descentralización ha generado también heterogeneidad y experimentación en las formas de provisión de los servicios sanitarios.

Tabla 3.4

La composición del gasto público autonómico

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña
0. Deuda Pública	3,7%	2,5%	3,0%	5,0%	0,6%	2,7%	1,8%	1,1%	5,3%
1. Servicios de Carácter General	2,1%	5,6%	4,8%	4,7%	6,8%	3,7%	1,6%	7,9%	9,4%
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	0,3%	0,6%	0,7%	0,0%	0,4%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%
1.2. Administración General	0,4%	2,9%	3,2%	0,0%	4,1%	1,5%	1,1%	7,4%	6,0%
1.3. Relaciones Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,0%	0,0%	0,2%
1.4. Justicia	1,4%	1,0%	0,8%	0,0%	2,1%	1,3%	0,0%	0,0%	2,8%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	0,3%	0,0%	0,7%	0,4%	0,5%	0,6%	0,1%	0,2%	3,6%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	9,5%	8,8%	11,7%	6,3%	7,4%	10,3%	11,4%	12,8%	7,8%
3.1. Seguridad y Protección Social	5,9%	6,5%	7,0%	0,0%	3,8%	7,5%	1,4%	9,1%	5,3%
3.2. Promoción Social	3,5%	2,3%	4,7%	0,0%	3,7%	2,8%	10,0%	3,6%	2,5%
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	55,5%	54,1%	62,3%	62,6%	63,5%	57,0%	55,5%	55,4%	52,9%
4.1. Sanidad	28,8%	32,2%	35,7%	35,1%	37,9%	31,7%	31,9%	29,1%	30,2%
4.2. Educación	21,5%	18,2%	19,6%	23,9%	22,6%	21,4%	20,4%	20,9%	19,2%
4.3. Vivienda y Urbanismo	1,5%	1,3%	2,0%	0,0%	1,4%	1,6%	1,4%	1,5%	0,9%
4.4. Bienestar Comunitario	2,1%	1,6%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	1,2%
4.5. Cultura	1,1%	0,0%	2,6%	0,0%	0,7%	2,4%	1,8%	1,5%	1,2%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
5. Producción Bienes Carácter Económico	8,2%	8,9%	10,1%	8,9%	11,8%	15,4%	11,1%	7,2%	8,5%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	5,5%	4,5%	7,6%	0,0%	7,8%	14,9%	8,0%	3,4%	4,9%
5.2. Comunicaciones	0,6%	0,8%	0,6%	0,0%	2,4%	0,0%	1,1%	1,9%	1,4%
5.3. Infraestructuras Agrarias	0,0%	2,7%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	1,1%
5.4. Investigación Científica, Técnica y Aplicada	2,2%	1,0%	1,0%	0,0%	1,6%	0,5%	2,0%	1,0%	1,2%
5.5. Información Básica y Estadística	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
6. Regulación Económica de Carácter General	1,1%	6,8%	0,9%	1,5%	0,2%	2,2%	0,4%	0,5%	0,3%
6.1. Regulación Económica	1,1%	0,0%	1,3%	0,0%	0,2%	1,0%	0,0%	0,3%	0,0%
6.2. Regulación Comercial	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
6.3. Regulación Financiera	0,0%	0,3%	1,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,4%	0,1%	0,3%
7. Regulación Económica de Sectores Productivos	11,3%	12,2%	6,5%	5,2%	3,3%	8,1%	16,9%	14,9%	1,5%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	7,8%	7,7%	3,9%	0,0%	1,6%	4,2%	14,8%	13,4%	0,6%
7.2. Industria	2,0%	0,9%	1,7%	0,0%	1,0%	2,3%	1,3%	1,1%	0,4%
7.3. Energía	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
7.5. Turismo y comercio	1,2%	1,0%	0,5%	0,0%	0,7%	1,6%	0,8%	0,5%	0,4%
9. Transferencias Administraciones Públicas	8,4%	1,1%	0,0%	5,4%	6,0%	0,0%	1,1%	0,0%	10,6%
Total Gastos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabla 3.4 (continuación)
La composición del gasto público autonómico

	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja	Comunidad Valenciana	Total
0. Deuda Pública	1,9%	3,4%	5,7%	2,4%	1,1%	1,3%	2,3%	3,6%	3,4%
1. Servicios de Carácter General	1,3%	2,0%	4,5%	2,8%	4,0%	5,3%	3,9%	3,7%	4,7%
1.1. Alta Dirección de la Comunidad y del Gobierno	0,9%	0,4%	0,2%	1,4%	0,5%	0,7%	0,7%	0,0%	0,4%
1.2. Administración General	0,4%	0,6%	2,2%	1,4%	2,2%	2,4%	2,1%	0,0%	2,4%
1.3. Relaciones Exteriores	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	1,0%	0,0%	0,1%
1.4. Justicia	0,0%	0,9%	2,0%	0,0%	0,8%	1,7%	0,0%	0,0%	1,3%
2. Protección Civil y Seguridad Ciudadana	0,2%	0,2%	1,4%	1,0%	2,1%	6,3%	0,5%	0,6%	1,4%
3. Seguridad, Protección y Promoción Social	12,9%	8,4%	9,9%	8,3%	11,2%	5,2%	13,9%	6,1%	9,0%
3.1. Seguridad y Protección Social	6,2%	4,9%	6,8%	5,7%	2,9%	4,4%	9,1%	0,0%	5,0%
3.2. Promoción Social	6,6%	3,6%	3,0%	2,6%	8,2%	0,7%	4,8%	0,0%	3,4%
4. Prod. Bienes Públicos de Carácter Social	54,2%	56,2%	65,1%	68,3%	45,0%	63,4%	59,5%	75,2%	58,9%
4.1. Sanidad	30,1%	30,2%	35,6%	35,3%	21,0%	32,9%	33,7%	38,5%	32,0%
4.2. Educación	18,4%	20,5%	23,8%	27,1%	15,2%	24,2%	19,0%	29,3%	21,8%
4.3. Vivienda y Urbanismo	2,4%	1,0%	3,2%	0,8%	6,6%	2,1%	1,5%	0,0%	1,6%
4.4. Bienestar Comunitario	2,1%	1,4%	0,9%	3,4%	0,0%	0,6%	2,5%	0,0%	1,2%
4.5. Cultura	0,6%	1,6%	1,5%	1,8%	2,3%	3,5%	2,7%	0,0%	1,3%
4.6. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	4,6%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%
5. Producción Bienes Carácter Económico	11,1%	11,7%	11,0%	9,2%	9,0%	12,6%	14,0%	5,2%	9,5%
5.1. Infraestructuras Básicas y Transportes	4,6%	8,2%	10,2%	5,6%	6,0%	9,4%	5,4%	0,0%	6,0%
5.2. Comunicaciones	0,3%	0,4%	0,0%	1,5%	0,2%	1,0%	0,0%	0,0%	0,8%
5.3. Infraestructuras Agrarias	4,7%	1,5%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	4,4%	0,0%	0,7%
5.4. Investigación Científica, Técnica y Aplicada	1,4%	1,5%	0,8%	0,9%	2,7%	2,0%	4,1%	0,0%	1,4%
5.5. Información Básica y Estadística	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
6. Regulación Económica de Carácter General	1,2%	1,5%	1,0%	1,4%	0,7%	0,4%	2,2%	1,5%	1,1%
6.1. Regulación Económica	0,9%	0,3%	0,0%	0,9%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,4%
6.2. Regulación Comercial	0,4%	0,4%	0,7%	0,1%	0,2%	0,0%	2,2%	0,0%	0,1%
6.3. Regulación Financiera	0,0%	0,8%	0,4%	0,4%	0,5%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%
7. Regulación Económica de Sectores Productivos	17,3%	8,2%	0,7%	6,6%	9,4%	3,8%	3,8%	4,1%	7,2%
7.1. Agricultura, Ganadería y Pesca	12,9%	5,0%	0,0%	4,3%	3,2%	1,5%	2,2%	0,0%	4,6%
7.2. Industria	3,0%	2,3%	0,4%	1,7%	5,8%	1,5%	0,4%	0,0%	1,3%
7.3. Energía	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
7.5. Turismo y comercio	1,4%	1,0%	0,2%	0,5%	0,5%	0,8%	1,2%	0,0%	0,7%
9. Transferencias Administraciones Públicas	0,0%	8,3%	0,7%	0,0%	17,5%	1,5%	0,0%	0,0%	4,9%
Total Gastos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: García Díaz (2009).

3.4. La descentralización tributaria

Es verdad que en la actualidad y tras las reformas de 2002 y 2009, el número de instrumentos fiscales sobre los que las Comunidades Autónomas pueden ejercer autonomía tributaria es significativamente mayor que en el primer “modelo definitivo” de financiación autonómica, referido al quinquenio 1987-1991. Las Comunidades Autónomas tienen hoy capacidad para modificar los parámetros fundamentales de los tributos cedidos *clásicos*: Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Tributos sobre el Juego (TJ), e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Además cuentan con amplios grados de libertad legal en algo más de un tercio del IRPF, y cierto margen en el Impuesto Especial sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IEVTM) y el Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (IVMDH). Finalmente, se encuentran los tributos propios (los aplicados y los aplicables) y los posibles recargos sobre tributos estatales, explícitamente contemplados en la LOFCA desde su promulgación en 1980.

No obstante, hay que tener presente que el camino transitado en la descentralización del gasto público ha sido incluso más largo, como veíamos en la tabla 3.1. Como indicamos en el epígrafe 3.2, en promedio, los recursos sobre los que las Comunidades de régimen común cuentan hoy con algún tipo de capacidad normativa se sitúa alrededor de un tercio del gasto total que realizan. Las participaciones en la forma en la que están hoy configuradas no pueden entenderse como instrumento de autonomía. De hecho, ni siquiera, y como veremos en el capítulo seis, como un instrumento de (co)responsabilidad fiscal, en tanto que los ciudadanos en general no tienen una idea clara de qué financian sus impuestos.¹⁴

En resumen, aunque se ha avanzado en las posibilidades tributarias a disposición de las Comunidades Autónomas, la descentralización por el lado del gasto ha sido tan extraordinaria que el sistema sigue adoleciendo de falta de autonomía y (co) responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Además, las encuestas disponibles en este sentido muestran que los ciudadanos son conocedores en grado deficiente de las fuentes de ingreso –e incluso de algunas responsabilidades por el lado del gasto– de los gobiernos autonómicos. La visibilidad del sistema para los ciudadanos es deficiente.

14 La afectación de impuestos a áreas de gasto es otra posible vía para incrementar su visibilidad, si bien es una opción habitualmente contestada por ir en contra del principio de caja impositiva única.

Probablemente, la mejor prueba de los problemas de responsabilidad fiscal que se padece en el nivel autonómico de gobierno es la incongruencia entre las quejas generalizadas de insuficiencia de recursos y la renuencia de las Comunidades Autónomas a utilizar su capacidad normativa al alza. Las decisiones que en materia tributaria adoptan las Comunidades dependen de factores de naturaleza e incidencia diversa. A efectos analíticos podemos sintetizarlos en los seis siguientes (Lago Peñas, 2007):

1. Las restricciones legales existentes.
2. La rigidez de la restricción presupuestaria, la facilidad de acceso a los diferentes instrumentos financieros (tributos, deuda y transferencias) y la validez de la hipótesis de "ilusión financiera".
3. Las preferencias dominantes de los ciudadanos de cada Comunidad Autónoma y, de ahí, de las preferencias de los gobiernos que los representan.
4. En un sistema de partidos medianamente nacionalizado como el español, sobre todo si lo comparamos con Bélgica, por ejemplo (I. Lago y Montero, 2010), las directrices en materia tributaria que marca el partido en el ámbito nacional y que trata de que sean aplicadas en los ámbitos en los que gobierna.
5. En quinto lugar, los efectos que las decisiones de un nivel de gobierno (el nacional) puede tener sobre otro (el autonómico) cuando comparten bases imposables.
6. Finalmente, los procesos de competencia fiscal en pos de bases imponibles móviles (capital, residencia de personas físicas) o de las actividades de consumo (*cross-border shopping*); y de procesos de mimetismo fiscal entre regiones, para evitar divergencias en normativa fiscal que sean costosas desde un punto de vista electoral.

Lógicamente, dependiendo de que queramos explicar lo ocurrido en un momento u otro del proceso, en una figura tributaria u otra, o en las distintas Comunidades Autónomas, habrá que tomar en diferentes dosis estos seis factores. Contemplemos el sistema fiscal autonómico en conjunto y no cada impuesto por separado, y tratemos de explicar por qué las Comunidades Autónomas no elevan su presión fiscal global en la actualidad, a pesar de sus reiteradas y generalizadas quejas de insuficiencia financiera. Una explicación podría ser la siguiente. Los factores 1 y 3 señalados serían secundarios, porque en el presente existen grados de libertad no

utilizados y porque el color político de los gobiernos no parece ser una variable fundamental para explicar la diversidad existente entre sistemas fiscales autonómicos en conjunto.¹⁵ El factor 4 sería muy relevante para explicar, por ejemplo, lo que está ocurriendo en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pero menos para una explicación global. Lo mismo podemos decir de los factores 5 y 6, importantes sobre todo para entender decisiones en figuras concretas sujetas de forma potencial o efectiva a externalidades verticales u horizontales.

A nuestro juicio, el factor más significativo para entender esa renuencia a utilizar la capacidad fiscal propia para elevar los recursos disponibles es el tercero: la laxitud de la restricción presupuestaria a la que se enfrentan los gobiernos autonómicos. El modelo que arrancó en 2002 no contemplaba futuras revisiones del mismo, eliminaba algunas garantías dinámicas, y estaba envuelto por una retórica de endurecimiento de la restricción presupuestaria de los gobiernos autonómicos. Sin embargo, el mantenimiento de un volumen significativo de subvenciones discrecionales, la sospecha fundada desde hace al menos dos años de que el sistema va a ser modificado, o el propio acuerdo en materia de financiación sanitaria en el seno de la Conferencia de Presidentes, son elementos que siguen alimentando las expectativas de que los recursos transferidos son un capítulo no cerrado y susceptible, permanentemente, de modificación al alza. Mientras no se introduzca la suficiente rigidez en esa restricción presupuestaria será difícil que los gobiernos autonómicos se animen a asumir los costes políticos de subidas impositivas que sean visibles por cuantía y forma. Estas expectativas se confirmaron con la reforma que se aprueba en 2009 (S. Lago Peñas, 2010). En la práctica, el nuevo modelo conlleva un fuerte incremento de los recursos transferidos a las CC.AA. (más de 9.000 millones adicionales) en el año base del nuevo sistema sin coste político para las CC.AA.¹⁶

15 Como muestran Díaz de Sarralde y otros (2006), la tendencia general ha consistido en una disminución de la presión fiscal en la mayoría de los impuestos cedidos, fundamentalmente en los impuestos de carácter directo (IRPF, Impuesto sobre Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones) y un incremento de los impuestos indirectos: Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

16 Bien es verdad que la obligatoriedad de que el desplome de los ingresos tributarios en 2008 y 2009 ahoga este incremento de ingresos y hace que realmente las CC.AA. no vayan a contar con más recursos; más bien al contrario. Por otro lado, hay que valorar positivamente que las CC.AA. estén obligadas a aprobar de forma expresa su tarifa del IRPF.

4.

EL CONTROL ELECTORAL EN ESPAÑA: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

La investigación empírica sobre el control electoral de los gobiernos y, en particular, el voto económico se basa en establecer correlaciones estadísticamente significativas entre las condiciones económicas, objetivas o subjetivas, y el voto al partido en el gobierno. Estas correlaciones son la esencia de los modelos de control electoral.

Sin embargo, y dado que las funciones de utilidad de los votantes cambian entre las distintas elecciones o entre las arenas o sistemas políticos, al igual que los propios sistemas de partidos, si nos quedamos aquí no podemos concluir cuál es el grado de control electoral de los gobiernos, si ha aumentado o se ha reducido, o en qué arenas o sistemas políticos es mayor. En nuestra opinión, resulta una limitación que contrasta con los esfuerzos que se han hecho en otras áreas del comportamiento electoral para tener una medida de la intensidad de la relación entre el voto y sus determinantes. Por ejemplo, en el análisis del voto de clase, en donde contamos con el *índice de Alford* y sus sucesivas mejoras (véase, por ejemplo, Manza, Hout y Brooks, 1995).

En este ensayo proponemos una medida de la fuerza del voto económico o el control electoral de los gobiernos que pretende llenar esta laguna. Con su construcción buscamos, en términos de nuestra pregunta de investigación, mostrar que efectivamente el control electoral de los gobiernos en España es menor en la arena autonómica que en la nacional. Una vez “establecido el fenómeno” (Merton, 1987), será el momento de estudiar sus causas.

Nuestra medida agregada del control electoral de los gobiernos gira sobre el mecanismo de recompensa/castigo detrás del voto retrospectivo. Persigue determinar cuál es la elasticidad de los votantes a la actuación del gobierno o, a la inversa, si en su función de utilidad entran variables que los hacen insensibles a la actuación del gobierno. De acuerdo con los datos de las encuestas postelectorales (en algún caso preelectorales), observamos qué porcentaje de los encuestados tiene un voto congruente con su valoración del gobierno. El voto es *congruente* cuando un individuo *aprueba* la actuación del gobierno y vota al/los partido/s en el gobierno o lo *desaprueba* y vota al/los partido/s en la oposición. Por el contrario, es *incongruente* cuando un individuo *desaprueba* la actuación del gobierno y vota al/los partido/s en el gobierno o la *aprueba* y vota al/los partido/s en la oposición. Cuanto mayor sea el porcentaje de encuestados que vota en congruencia con su valoración del gobierno, mayor será el control electoral del gobierno; y a la inversa. El índice oscila entre 100, máximo control, cuando todos los individuos votan congruentemente con su opinión sobre el gobierno, y 0, mínimo control, cuando ningún individuo vota congruentemente con su opinión del gobierno.

Antes de presentar los valores del índice, es necesario hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, la distinción entre voto congruente e incongruente se separa de otras tipologías sobre el voto económico más o menos populares, como la que propone Stokes (1996). De acuerdo con Stokes, existen cuatro tipos de reacciones individuales a la economía en términos electorales: (i) si los votantes premian al gobierno con la reelección cuando la situación económica es buena y lo castigan cuando es mala, hablamos de un voto económico “normal”; (ii) cuando los votantes tienen en cuenta el medio o largo plazo, de modo que no castigan al gobierno cuando los resultados económicos son malos porque piensan que en el futuro las cosas irán mejor, o no lo premian cuando los resultados económicos son buenos porque creen que en el futuro las cosas irán peor, se trata de un voto económico “intertemporal”; (iii) a su vez, si los votantes consideran que los resultados económicos son malos, pero no hacen al gobierno responsable de ello y, por lo tanto, no lo castigan, tenemos el voto económico “exonerativo”; (iv) finalmente, cuando los votantes tienen una opinión positiva sobre la economía, pero no recompensan al gobierno por los motivos que sean, hablamos de un voto económico “de oposición”.¹⁷ Nuestro voto “congruente” encaja con el voto económico “normal”, mientras que el voto “incongruente” captura las otras tres categorías de Stokes. Aunque interesante, la propuesta de Stokes es problemática en términos empíricos. Determinar los motivos para que un votante se separe del voto económico “normal” exige una calidad y desagregación de la información procedente de las encuestas que no se alcanza en España (y, aventuramos, en ningún país), de modo que las tres categorías residuales de Stokes se antojan una “caja negra”. En consecuencia, pensamos que nuestra dicotomía voto económico congruente/normal versus voto económico incongruente/no normal es más apropiada para los datos que tenemos a nuestra disposición.

En segundo lugar, si bien nuestros argumentos sobre el control electoral de los gobiernos giran sobre el voto económico, hemos decidido centrarnos en la aprobación del gobierno antes que en la propia economía debido a la disponibilidad de la información en las encuestas. De todos modos, es bien conocido que la popularidad del gobierno es una función de las condiciones económicas (Electoral Studies, 2000).

Finalmente, cuando la valoración del gobierno es ordinal en lugar de dicotómica, como en el caso anterior, la *aprobación* de la actuación del gobierno se reemplaza

17 Véase Maravall y Przeworski (1999) para un análisis de los tipos de voto económico que distingue Stokes en las elecciones generales en España.

por la evaluación “buena” o “muy buena” y la *desaprobación* por la “mala” o “muy mala”. No se ha tenido en cuenta a los encuestados que la valoran “regular”, debido a que no está claro cuál es el significado que cabe darle. Como se puede comprobar en la tabla A.1 en el apéndice, centrada en las elecciones autonómicas de 1987, la pauta es que alrededor del 60 por ciento de los que valoran “regular” la actuación del gobierno aprueba su actuación.

Para ilustrar cómo se realiza el cálculo, en las tablas 4.1 y 4.2 se presentan los niveles de control electoral del gobierno de La Rioja en 1987 según las valoraciones dicotómica y ordinal de su actuación, respectivamente. Los datos proceden de la encuesta postelectoral respectiva (estudio CIS 1684).

En la tabla 4.1, 245 individuos aprueban la actuación del gobierno riojano y votan al partido en el gobierno, el PSOE, frente a los 129 que también lo aprueban, pero votan a los partidos en la oposición (a cualquiera de los demás partidos). A su vez, 5 individuos desaprueban la actuación del gobierno riojano y votan al gobierno, mientras que 100 lo desaprueban y votan a la oposición. Los votantes congruentes son los que se encuentran en la diagonal principal de la tabla, es decir, $245 + 100 = 345$. Si tenemos en cuenta que en la tabla aparecen 479 encuestados ($245 + 129 + 5 + 100$), el valor del índice de control electoral es $100 * (345/479) = 72$ por ciento.

Tabla 4.1
Control electoral del gobierno de La Rioja, 1987 (I)

Voto	Valoración del gobierno	
	Aprueba	Desaprueba
Gobierno	245	5
Oposición	129	100

Fuente: Estudio CIS 1684.

Tabla 4.2
Control electoral del gobierno de La Rioja, 1987 (II)

Voto	Valoración del gobierno	
	“Buena” o “muy buena”	“Mala” o “muy mala”
Gobierno	155	2
Oposición	53	43

Fuente: Estudio CIS 1684.

La interpretación es exactamente la misma en la tabla 4.2. Los encuestados que están en la diagonal principal son los que votan congruentemente con su valoración de la actuación del gobierno. Es decir, $155 + 43 = 198$. Puesto que se estudia el comportamiento de 253 personas ($155 + 53 + 2 + 43$), el valor del índice de control electoral es $100 * (198/253) = 78$ por ciento.

En los análisis del control electoral, es importante que las encuestas sean postelectorales o, al menos, próximas a las elecciones. Como queremos maximizar la fiabilidad del recuerdo de voto, los datos recogidos pocos días después de las elecciones, cuando se realiza el trabajo de campo de las encuestas postelectorales, son especialmente apropiados. Además, necesitamos que la valoración de la actuación del gobierno sea al final de la legislatura, puesto que puede cambiar a lo largo del tiempo, al igual que las propias preferencias de los votantes. Con estas restricciones de partida, solo hemos podido encontrar datos para las segundas y últimas elecciones autonómicas y para las generales a partir de 1986. También presentamos datos procedentes de barómetros, si bien no los emplearemos para hacer inferencias causales. Las encuestas que hemos empleado se detallan en las tablas 4.3 y 4.4.

Tabla 4.3
Encuestas empleadas en los análisis*

CC.AA.	Elecciones**	
	Segundas	Últimas
Andalucía	CIS 1869	Demoscopia 2004
Aragón	CIS 1677	CIS 2707
Asturias	CIS 1676	CIS 2708
Baleares	CIS 1986	CIS 2709
Canarias	CIS 1691	CIS 2710
Cantabria	CIS 1680	CIS 2711
Castilla-La Mancha	CIS 1681	CIS 2712
Castilla y León	CIS 1678	CIS 2713
Cataluña	CIS 1746	CIS 2660
Extremadura	CIS 1685	CIS 2715
Galicia	CIS 1491	CIS 2611
Madrid	CIS 1679	CIS 2716
Murcia	CIS 1687	CIS 2717
Navarra	CIS 1682	CIS 2718
País Vasco	CIS 1560	CIS 2601
La Rioja	CIS 1684	CIS 2719
Comunidad Valenciana	CIS 1683	CIS 2714
Año 2002	CIS 2455	

* Véase las notas de la tabla 5.1.

** Véase la tabla 1.1.

Tabla 4.4

Índice de control del gobierno en las elecciones generales (Congreso de los Diputados)*

Elecciones**						
1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008
CIS 1542	CIS 1840	DATA 1993	CIS 2207	CIS 2382-2384	Demoscopia 2004	CIS 2750

* Véase las notas de la tabla 5.2.

** Véase la tabla 1.1.

En las tablas 4.5 y 4.6 se presentan los niveles de control electoral de los gobiernos autonómicos y nacionales, respectivamente. Los valores de nuestra medida avalan la tesis de que el control electoral es menor en el nivel subnacional. Tanto en las segundas y últimas elecciones autonómicas, como en el barómetro autonómico de 2002, con valoraciones del gobierno ordinales o dicotómicas, los valores son más bajos que en las elecciones generales. Las medias autonómicas, muy estables, están en el 77 o 78 por ciento, a más de diez puntos de la media en las elecciones generales. Todas las elecciones nacionales superan individualmente la media autonómica, incluso en 2000, que es un claro *caso atípico*.

Tabla 4.5

Índice de control del gobierno en las elecciones autonómicas*

CC.AA.	Elecciones**		
	Segundas	2002 ^d	Últimas ^f
Andalucía	87 (82) ^c	74 (73)	89 ^e
Aragón	86 (80)	68 (63)	77
Asturias	N.D.	86 (84)	88
Baleares	N.D.	69 (70)	79
Canarias	72 (65)	71 (73)	67
Cantabria	N.D.	89 (80)	78
Castilla-La Mancha	79 (76)	79 (79)	84
Castilla y León	82 (74)	88 (82)	87
Cataluña	82 ^b	73 (65)	75
Extremadura	N.D.	84 (80)	88
Galicia	89 (86) ^b	92 (87)	92
Madrid	85 (79)	81 (78)	87
Murcia	91 (89)	91 (86)	87
Navarra	80 (76)	87 (84)	89
País Vasco	88 ^b	82 (80)	77
La Rioja	78 (72)	85 (82)	82
Comunidad Valenciana	89 (85)	77 (79)	82
<i>Media</i>	77 (72)	77 (74)	78

* Véase las notas de la tabla 5.1 para la explicación de los superíndices y los asteriscos.

** Véase la tabla 1.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas del CIS y Demoscopia.

Tabla 4.6

Índice de control del gobierno en las elecciones generales (Congreso de los Diputados)*

	Elecciones									
	1979	1982	1986	1989 ^b	1993	1996 ^b	2000	2004	2008 ^b	Media
NS/NC	—	—	87	90 (84)	92	94 (83)	81	91	91	90

* Véase las notas de la tabla 5.2 para la explicación de los superíndices.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas del CIS, DATA y Demoscopia.

Pese al escaso número de observaciones del que disponemos, las diferencias entre los niveles de control electoral en las elecciones autonómicas y generales son estadísticamente significativas, ya sea entre las segundas autonómicas y las generales ($p = 0,0166$), las últimas autonómicas y las generales ($p = 0,0105$) o entre todas las autonómicas y las generales ($p = 0,0068$).¹⁸

En la arena autonómica, existen diferencias acusadas entre las Comunidades Autónomas. En las segundas elecciones, entre Murcia y Canarias hay casi veinte puntos de margen, y veinticinco entre Galicia y Canarias en las últimas. Aunque más adelante nos detendremos en explicar las causas de esta variabilidad, una de las pautas más definidas es que cuando los gobiernos son de coalición, el control es más débil. Así, los cinco valores más bajos en las últimas elecciones, Canarias, Cataluña, Aragón, País Vasco y Cantabria, en este orden, corresponden a Comunidades Autónomas con gobiernos de coalición. Navarra es el único caso que se desvía de esta tendencia.¹⁹

No se observan cambios en el tiempo en el control de los gobiernos nacionales o autonómicos. Así, no hay diferencias estadísticamente significativas en los niveles de control electorales de los gobiernos autonómicos entre las segundas y últimas elecciones. Ya se asuma que son muestras dependientes o independientes, o se emplee una valoración dicotómica u ordinal del gobierno, la probabilidad de rechazar la hipótesis nula de que las medias son iguales no baja del 48 por ciento.

En definitiva, y de nuevo en los términos de Merton (1987), disponemos ya de evidencia empírica que avala que las diferencias en el control electoral de los gobiernos nacionales y subnacionales existen en realidad, y que tienen la regularidad necesaria para requerir y permitir una explicación.

18 Hemos empleado la valoración ordinal de la actuación del gobierno.

19 En las primeras elecciones no había gobiernos de coalición.

5.

LOS UMBRALES DE UTILIDAD PARA LA REELECCIÓN DE LOS GOBIERNOS

5.1. Consideraciones generales

Cuando los ciudadanos votan retrospectivamente, deben establecer un umbral de utilidad para castigar o recompensar a los gobiernos según lo alcancen o no. Si estos umbrales son distintos para los gobiernos nacional y subnacionales, es posible que los mismos resultados económicos de los gobiernos supongan la reelección en un caso y el despido en el otro. Evidentemente, cuando las expectativas sobre los gobiernos son distintas, también lo es el resultado del control electoral.

Hay varias razones para esperar que, si existen diferencias en este sentido, vayan en la dirección de que los gobiernos nacionales estén sujetos a exigencias mayores que los subnacionales. En primer lugar, puesto que las competencias y recursos de los gobiernos subnacionales son menores que las de los nacionales, si los votantes descuentan este hecho podrían demandar menores aumentos en su utilidad al final de la legislatura autonómica que al final de la nacional. Además, las diferencias en estos umbrales nacionales y subnacionales deberían ser más pequeños en los Estados más descentralizados que en los menos. Lo mismo ocurriría en el seno de cada país: a medida que se avance en la descentralización también tenderían a converger los dos umbrales.

En segundo lugar, en países como España, donde los gobiernos subnacionales tienen muy amplias competencias sobre el gasto pero limitadas sobre los ingresos, es posible que los votantes perciban de forma distorsionada el “menú fiscal” que les ofrece su gobierno. En particular, que vean las consecuencias positivas del gasto público en las políticas de los gobiernos subnacionales, pero que se diluyan las negativas, esto es, los impuestos o el déficit público. Sobre todo, en este segundo caso, cuando existen restricciones presupuestarias laxas y/o los ciudadanos no tienen la información suficiente sobre el tema.

Finalmente, en los países en los que la descentralización tiene lugar al mismo tiempo que la transición a la democracia, como en España o Sudáfrica, los ciudadanos pueden ser especialmente benevolentes con los nuevos gobiernos, al asociarlos justa o injustamente con el cambio de régimen. Como señala Font (1999: 156) en el caso español, “el efecto positivo de gobernar debería ser especialmente evidente en las primeras legislaturas, cuando todo estaba por hacer. Una vez cubiertas las demandas básicas, será más probable que la población empiece a mostrarse crítica con las realizaciones posteriores”.

5.2. Análisis empírico

Para comprobar si efectivamente los gobiernos autonómicos son mejor valorados que los nacionales, y cómo cambia esta pauta a lo largo del tiempo, en las tablas 5.1 y 5.2 se presentan las evaluaciones que hacen los españoles de cada uno de ellos. Los datos proceden de las respectivas encuestas postelectorales (preelectorales en algunos casos) al final de la legislatura. Nótese que los umbrales de utilidad que fijan los votantes no son observables. Los trataremos como una variable *latente* cuyas consecuencias, las valoraciones del gobierno, sin embargo, sí conocemos.

Tabla 5.1
Valoraciones “buena” y “muy buena” de los gobiernos autonómicos (%)^a

CC.AA.	Elecciones**		
	Segundas	2002 ^d	Últimas ^f
Andalucía	38 (66) ^c	32 (65)	56 ^e
Aragón	59 (58)	30 (56)	42
Asturias	N.D.	39 (60)	35
Baleares	N.D.	33 (62)	34
Canarias	36	25 (54)	14
Cantabria	N.D.	34 (62)	43
Castilla-La Mancha	57 (77)	53 (82)	50
Castilla y León	24 (49)	25 (48)	31
Cataluña	69 ^b	31 (67)	20
Extremadura	N.D.	38 (66)	45
Galicia	30 (53) ^b	28 (44)	32
Madrid	38 (60)	32 (55)	43
Murcia	62 (65)	38 (58)	43
Navarra	25 (56)	39 (58)	34
País Vasco	31 ^b	43 (69)	41
La Rioja	40 (77)	40 (69)	46
Comunidad Valenciana	40 (63)	48 (69)	41
<i>Media</i>	40 (63)	36 (62)	38

^a En cursiva aparecen los resultados cuando se maneja una valoración dicotómica (aprobación/desaprobación) de la actuación del gobierno. En este caso, se trata del porcentaje de individuos que aprueban la actuación del gobierno.

^b Encuesta preelectoral.

^c Preelectoral de las elecciones de 1990, las terceras.

^d Estudio CIS 2455, “Instituciones y Autonomías”, septiembre-octubre 2002.

^e Elecciones de 2004.

^f En Galicia y Cataluña, las últimas elecciones estudiadas son las de 2005; en Cataluña, las de 2006; en las restantes CC.AA., las de 2007.

N.D.: No disponible debido a problemas técnicos en la encuesta.

** Véase la tabla 1.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas del CIS y Demoscopia.

Tabla 5.2

Valoraciones “buena” y “muy buena” del gobierno en las elecciones generales (%)^a

	Elecciones**									Media
	1979	1982	1986	1989 ^b	1993	1996 ^b	2000	2004	2008 ^b	
Control	—	—	67	31 (64)	46	31 (51)*	44	32	30	—

^a En cursiva aparecen los resultados cuando se maneja una valoración dicotómica (aprobación/desaprobación) de la actuación del gobierno. En este caso, se trata del porcentaje de individuos que aprueban la actuación del gobierno.

^b Preelectoral.

* Se trata de la aprobación/desaprobación de la actuación de Felipe González como Presidente del gobierno.

** Véase la tabla 1.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas del CIS, DATA y Demoscopia.

Como se puede observar en la tabla 5.1, no hay diferencias en el agregado en los juicios sobre los gobiernos autonómicos a lo largo del tiempo. De acuerdo con las medias, apenas un punto entre las segundas elecciones y el estudio de 2002 cuando la valoración del gobierno es dicotómica, y dos puntos entre las segundas y últimas elecciones autonómicas cuando la valoración es ordinal. No son diferencias estadísticamente significativas. Ya se asuma que son muestras dependientes o independientes, o se emplee una valoración dicotómica u ordinal del gobierno, la probabilidad de equivocarse al rechazar la hipótesis nula de que las medias de las segundas y últimas elecciones son iguales no baja del 68 por ciento.

Sin embargo, las diferencias entre las Comunidades Autónomas en cada uno de los momentos estudiados sí son acusadas. Si nos quedamos con la valoración ordinal, el porcentaje de individuos que consideraba que el gobierno lo había hecho “bien” o “muy bien” en Murcia, Aragón o Castilla-La Mancha duplicaba (o casi) al de Castilla y León, Navarra o País Vasco. En las últimas elecciones estas diferencias son incluso mayores. Entre Aragón, por un lado, y Canarias y Cataluña, por el otro, hay más de cuarenta y treinta y cinco puntos de diferencia, respectivamente. De todos modos, las Comunidades tienden a la convergencia: en las segundas elecciones la desviación típica de las valoraciones del gobierno es 12,86, frente a 10,35 en las últimas elecciones. Y todo esto pese a que en Canarias y Cataluña las opiniones sobre el gobierno autonómico han caído sensiblemente. En las últimas elecciones, solo uno de cada siete canarios y uno de cada cinco catalanes valoraba como “buena” o “muy buena” la actuación de su gobierno.

La comparación que más nos interesa es la de las valoraciones de los gobiernos nacionales y autonómicos. La tabla 5.2 muestra que entre 1989 y 2008, las

opiniones “buenas” o “muy buenas” sobre la actuación del gobierno español han oscilado entre el 30 y el 46 por ciento. Si comparamos las valoraciones de los gobiernos nacionales y los autonómicos, no hay diferencias estadísticamente significativas entre ellas, ya sea entre las segundas elecciones autonómicas y las generales ($p = 0,3978$), las últimas autonómicas y las generales ($p = 0,5172$) o entre todas las autonómicas y las generales ($p = 0,4339$).²⁰

Es posible, sin embargo, que las diferencias entre los niveles territoriales tengan que ver con los porcentajes de *No sabe (NS)* y *No contesta (NC)* cuando se pregunta sobre la actuación del gobierno respectivo. Puesto que las políticas del gobierno nacional son más visibles que las del autonómico, sobre todo en los primeros momentos del proceso de descentralización, se podría esperar un menor conocimiento de los resultados de la actuación del gobierno autonómico. Del mismo modo, si los gobiernos autonómicos manejan más recursos políticos y económicos en la actualidad que hace veinticinco años, la capacidad de los votantes para valorar su actuación debería haber aumentado. Tenemos, por tanto, dos hipótesis; una *vertical*, la primera, y otra longitudinal.

Aunque tenemos un número reducido de observaciones, las diferencias entre los niveles de NS/NC son estadísticamente significativas, al 1 por ciento, entre las segundas autonómicas y las generales ($p = 0,0028$), pero no entre las últimas autonómicas y las generales ($p = 0,0672$). En el primer caso, los porcentajes de NS/NC son mayores en la arena autonómica, mientras que en el segundo lo son en la nacional. Además, hay sensibles cambios en el tiempo en el porcentaje de individuos que son capaces de valorar cómo lo ha hecho su gobierno autonómico. Tanto si las muestras son dependientes como independientes, se puede rechazar al 1 por ciento ($p = 0,0001$) la hipótesis nula de que las medias de desconocimiento son iguales entre las segundas y últimas elecciones. Si agregamos todas las elecciones autonómicas, las diferencias de medias con las elecciones generales no son estadísticamente significativas ($p = 0,3185$). Es decir, a buen seguro, como consecuencia del proceso de descentralización del Estado, los ciudadanos tienen cada vez más información sobre la actuación de su gobierno autonómico, de modo que las diferencias en este sentido entre los dos niveles de gobierno, nacional y autonómico, en los primeros años ochenta han desaparecido en la actualidad.

20 Hemos empleado la valoración ordinal de la actuación del gobierno, al igual que en las restantes comparaciones de medias del capítulo.

Tabla 5.3

Niveles de NS/NC en la valoración de la actuación del gobierno autonómico (%)*

CC.AA.	Elecciones**		
	Segundas	2002 ^d	Últimas ^f
Andalucía	10 ^c	11	4
Aragón	24	6	4
Asturias	N.D.	6	5
Baleares	N.D.	13	5
Canarias	14	7	3
Cantabria	N.D.	5	4
Castilla-La Mancha	13	5	3
Castilla y León	17	8	4
Cataluña	19 ^b	4	4
Extremadura	N.D.	2	2
Galicia	18 ^b	4	3
Madrid	10	7	3
Murcia	31	9	6
Navarra	11	9	4
País Vasco	22 ^b	11	4
La Rioja	8	7	1
Comunidad Valenciana	10	3	5
Media	16	7	4

* Véase la tabla 5.1.

** Véase la tabla 1.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas del CIS y Demoscopia.**Tabla 5.4**

Niveles de NS/NC en la valoración del gobierno de España (%)*

NS/NC	Elecciones**									
	1979	1982	1986	1989 ^b	1993	1996 ^b	2000	2004	2008 ^b	Media
NS/NC	—	—	15	8	1	4	6	3	5	6

* Véase la tabla 5.2.

** Véase la tabla 1.1.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas del CIS, DATA y Demoscopia.

6.

LA CONTAMINACIÓN ENTRE ARENAS ELECTORALES

Los efectos de “contaminación” o “interacción” electoral en los sistemas políticos que dividen el poder entre instituciones cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos son viejos (aunque revitalizados) conocidos de la ciencia política. Las revisiones de la literatura de Alesina y Rosenthal (1995) y Fiorina (1996) así lo demuestran. Si nos detenemos exclusivamente en el comportamiento electoral de elites políticas en sus decisiones de entrada en la competición y la organización de su campaña, y en la dirección del voto de los electores, la contaminación o interacción entre dos arenas electorales tienen lugar cuando la hipótesis nula de independencia entre estas dos arenas no se cumple, de modo que una arena electoral “contamina” el resultado de la otra (Gschwend, 2008: 230). Explicado en términos contrafácticos, los efectos de contaminación en una elección determinada son la diferencia entre sus resultados reales, sujetos a la influencia de lo que sucede en otras arenas electorales, y los que se producirían si fuera la única elección que se celebrara en el país. Si los resultados fueran idénticos, no habría contaminación alguna. Cuanto mayores sean las diferencias, mayor sería la contaminación. Por supuesto, la condición necesaria, aunque no suficiente, para hablar de contaminación es que celebren al menos dos elecciones de distinta naturaleza en un país.

La existencia de efectos de contaminación electoral echa por tierra, en definitiva, el supuesto de que las estructuras de incentivos de los niveles electorales son independientes, como asumen las teorías *duvergerianas* en su análisis del comportamiento de los actores políticos en países con sistemas electorales de miembros-mixtos o con un bicameralismo incongruente (véase Ferrara y Herron, 2005; I. Lago y Martínez, 2007). Puesto que las elites y los votantes son los mismos en las distintas arenas electorales, es un supuesto demasiado exigente, empíricamente falso, que unos y otros hagan *tabla rasa* de una arena cuando actúan en la otra, y a la inversa. Sobre todo cuando, como veremos más adelante, funcionan las economías de escala para los partidos y la información e interés de los votantes son demasiado limitados como para que empleen atajos completamente distintos en sus decisiones en cada arena.

En definitiva, los efectos de contaminación plantean que el impacto de las motivaciones de los votantes en su comportamiento electoral en unas determinadas elecciones es contingente de las estructuras políticas paralelas.

Nuestro argumento es que los efectos de contaminación electoral, en particular los que se desprenden de la superposición de niveles de gobierno, debilitan la capacidad de los ciudadanos para controlar a los gobiernos. El control óptimo de los gobiernos exige, todo lo demás igual, que (los resultados de) su actuación sea

valorada exclusivamente en función de lo que acontece en la arena electoral en la que tiene sus competencias. Esto es, es necesario que haya una independencia efectiva entre los niveles de gobierno.

Cuando un ciudadano debe castigar o recompensar a un gobierno en una arena electoral determinada, la entrada en su función de utilidad de variables procedentes de otros niveles electorales, y que por definición no tienen nada que ver con la actuación de este gobierno, sesga su control. Positivamente (es decir, a favor del gobierno) si maneja criterios de decisión adicionales que incrementan su probabilidad de votar al gobierno; negativamente (es decir, en contra del gobierno) si estos criterios reducen su probabilidad de votar al gobierno. En cualquiera de los dos casos se viola el supuesto de independencia entre las arenas electorales que exige un control idóneo de los gobiernos. Cuando los gobiernos son conscientes de que buena parte de su suerte se juega en otro nivel electoral, que se escapa de su competencia, sus incentivos para cumplir con los intereses de los ciudadanos se debilitan. El concepto de responsabilidad está en el corazón de las teorías del control electoral en las democracias (Rudolph, 2003b: 700).

Si damos un paso más en nuestro argumento, y lo trasladamos a las relaciones entre los gobiernos nacionales y subnacionales en los Estados descentralizados, las dificultades adicionales para controlar los gobiernos subnacionales son evidentes. Como los Parlamentos y gobiernos autonómicos tienen menor poder que los nacionales, la dirección de la contaminación es fundamentalmente, aunque no solo (I. Lago y Montero, 2009), de arriba abajo, del nivel nacional al subnacional. De este modo, debemos esperar que los votantes en las elecciones autonómicas tengan en cuenta también consideraciones nacionales en su control del gobierno, lo que deviene en un menor control electoral.

Si los votantes en las elecciones subnacionales tienen menos y peor información que en las nacionales, su decisión de castigar o recompensar al gobierno subnacional será más aleatoria y/o errónea que en el caso del nacional. Será más probable, por tanto, que un mal gobierno sea reelegido y uno bueno despedido en el nivel autonómico. El azar, en definitiva, no es un criterio de decisión que impulse el control electoral.

Antes de discutir las hipótesis que se derivan de esta discusión, un repaso de los principales fenómenos de contaminación electoral nos puede ayudar a aclarar su importancia. En nuestra opinión, los cinco que siguen son los más generales y más relevantes empíricamente:

1. Los efectos de arrastre o los *coattails effects* en las elecciones presidenciales

Una amplia literatura avala que las elecciones presidenciales y, en particular, el número de candidatos presidenciales influyen en la fragmentación del sistema de partidos del legislativo a través de los llamados *coattails effects* o efectos de arrastre: la suerte de los partidos en las elecciones legislativas está ligada a la del candidato presidencial (Cox, 1997; Golder, 2006; Shugart y Carey, 1992).

Los mecanismos causales detrás de los *coattails effects* son la existencia de economías de escala en el caso de las elites políticas y los *atajos* informativos que manejan los votantes (Samuels, 2002, 2003, 2004). Por un lado, puesto que la presidencia suele ser el premio electoral más importante en un régimen presidencial, los candidatos presidenciales se convierten en el centro de atención de los medios de comunicación y de las contribuciones a la campaña electoral. Los candidatos legislativos tienen, pues, incentivos para organizar sus campañas alrededor del candidato presidencial de su partido para beneficiarse de sus ventajas organizativas, financieras o de presencia en los medios. Por otro, si los votantes reconocen esta importancia crucial de la presidencia en los regímenes presidencialistas, prestarán mayor atención a las campañas presidenciales y usarán el partido al que pertenece su candidato presidencial preferido como atajo informativo para decidir su voto en las elecciones legislativas. A su vez, la anticipación de este comportamiento refuerza la coordinación de las elites políticas.

Por supuesto, este efecto de arrastre de las elecciones presidenciales depende de la proximidad temporal entre las elecciones presidenciales y las legislativas. Si las elecciones se celebran simultáneamente, el impacto será máximo; a la inversa, cuanto más tiempo pase entre ellas, más independientes serán. Así mismo, el arrastre será mayor cuantos menos candidatos presidenciales viables haya, puesto que los partidos legislativos que no tengan posibilidades de ganar en las presidenciales tendrán una mayor desventaja (Golder, 2006: 36).

De todos modos, hay que tener en cuenta la existencia de efectos de arrastre inversos, en los que las elecciones legislativas influyen en la fragmentación de las presidenciales: las valoraciones subnacionales o legislativas también condicionan el comportamiento electoral de los votantes en las elecciones nacionales o presidenciales (Barry, 1999; Gélinau y Remmer, 2005; Samuels, 2000).

En definitiva, cuanto más fuertes sean estos efectos de arrastre en una u otra dirección, menor será la independencia de cada arena electoral. Y, por tanto, menor la correlación entre las condiciones económicas y políticas (y sus evaluaciones) y los resultados electorales de los gobiernos.

2. El voto escindido o split-ticket voting

El “voto escindido” (o *split-ticket voting*) se refiere a los comportamientos diferenciados de los votantes en elecciones que se celebran simultáneamente, en el sentido de que un individuo vota a partidos distintos en cada una de las elecciones. En un primer momento se estudiaba en su dimensión horizontal, esto es, en elecciones presidenciales y legislativas, sobre todo en Estados Unidos (Campbell y Miller, 1957; DeVries y Tarrance, 1972) o Israel (Arian y Weiss, 1969) y más adelante en las competiciones mayoritario y proporcional en los sistemas electorales de miembros-mixtos (en Alemania, Jesse (1988) o Gschwend, Jhontson y Pattie (2003), en Nueva Zelanda, Karp, Vowles, Banducci y Donovan (2002) por ejemplo. Recientemente se ha empezado a estudiar en su dimensión *vertical* (Gschwend y van der Kolk, 2006), esto es, cuando la escisión del voto tiene lugar en elecciones simultáneas en distintos niveles de gobierno. En España, las elecciones autonómicas en Andalucía son un caso de estudio ideal (Montero, 1988; Sanz, 2008).

¿Cuáles son las razones que maneja un individuo para votar a partidos distintos en elecciones simultáneas? Como resumen, Burden y Kimball (1998: 533), el consenso sobre las causas de la escisión del voto es más bien escaso. En términos generales, la literatura se divide entre las teorías que consideran que es un comportamiento intencionado y los que creen que es algo espurio. Para las primeras, la escisión de voto es una decisión deliberada para conseguir una combinación óptima de políticas y un contrapeso adecuado entre los partidos políticos (Alesina y Rosenthal, 1995 o Fiorina, 1996). En la formulación más reciente de este modelo, se sostiene que los ciudadanos manejan consideraciones estratégicas para compensar las políticas que se ponen en marcha en los distintos niveles de gobierno, ya sea en sistemas presidencialistas o en federales (Kedar, 2005, 2006). Balcells (2007) ha aplicado este argumento a las elecciones autonómicas en Cataluña. En los sistemas electorales de miembros mixtos, el voto escindido podría ser una modalidad de voto estratégico (Gschwend, 2004).

Norpoth (2001) apunta cuatro posibles modelos de voto económico cuando hay gobiernos divididos en función de cómo sea la asignación de responsabilidades que hagan los ciudadanos:

- El modelo de “veredicto dividido”: los ciudadanos asignan la responsabilidad y recompensan o castigan según qué partido controla la institución cuyos escaños están en juego.
- El modelo de “juicio suspendido”: como los ciudadanos no son capaces de determinar quién tiene la responsabilidad, simplemente no castigan o recompensan a ningún partido por las condiciones económicas.
- El modelo de “presidente responsable”: los votantes resuelven la incertidumbre a través de la atribución de la responsabilidad al Presidente y absuelven al Congreso.
- El modelo de “Congreso responsable”: la incertidumbre se resuelve ahora a favor de atribuir la responsabilidad al Congreso y exonerar al Presidente.

Para las explicaciones no intencionales, se trata de un fenómeno espurio que aparece como consecuencia de la competitividad de las elecciones al Congreso, la difuminación de las fronteras ideológicas entre partidos o el sistema electoral (véase Burden y Kimball, 1998).

Cuando las razones detrás de la escisión del voto son estratégicas, en el sentido que sostienen Alesina y Rosenthal (1995) o Fiorina (1996), de nuevo el control de los gobiernos se resiente. Si un individuo vota a favor o en contra del gobierno en una de las elecciones, la más importante, según cuál haya sido su rendimiento, y después busca el contrapeso de su voto en la otra elección, en este último caso no está teniendo en cuenta cómo lo ha hecho el gobierno. Sea este gobierno bueno o malo, su suerte no está en sus manos, sino que depende del voto del ciudadano en el otro nivel. Los incentivos para que el gobierno sea representativo son escasos.

Si giramos hacia la dimensión vertical del voto escindido, y aunque las elecciones nacionales y subnacionales no sean simultáneas, este voto de compensación debilita también el control de los gobiernos subnacionales. Si un ciudadano quiere a distintos partidos en los gobiernos, seguramente votará en el nivel nacional, el más importante, de acuerdo con su valoración de la actuación del ejecutivo, y en el subnacional, a un partido distinto. Es decir, no considerará cómo lo ha hecho el gobierno subnacional. Así, el voto escindido por razones estratégicas debilita el control de los gobiernos en el nivel territorial de menor importancia.

3. El modelo de elecciones de segundo orden

Seguramente el modelo de contaminación electoral más popular es el de las “elecciones de segundo orden” (Reif y Schmitt, 1980; Schmitt, 2005). De acuerdo con este modelo, los votantes (y en cierta medida también las elites políticas) jerarquizan las elecciones en función de la importancia del Parlamento que se elige. De este modo, hay elecciones de primer orden, las nacionales, y de segundo orden, las europeas o las subnacionales.²¹

La tesis básica del modelo es la llamada “hipótesis de la transferencia”: los votantes transfieren sus evaluaciones del gobierno en el nivel nacional al europeo o subnacional. Así, el voto en las elecciones europeas o subnacionales recoge en gran medida consideraciones nacionales (Rohrschneider y Clark, 2008; Rosema, 2007). Los votantes usan las elecciones de menor importancia, las europeas o las subnacionales, para castigar o recompensar a los gobiernos nacionales en función de la evaluación de su actuación. Se trata, en cierto grado, de un comportamiento intertemporal y estratégico; en los términos de Cox (2000) un voto de protesta: castigar hoy al gobierno cuando importa poco el resultado electoral para que cambie su actuación en las elecciones más importantes. De este modo, en la función de utilidad de los votantes en las elecciones europeas o subnacionales entran consideraciones que no tienen nada que ver con los gobiernos cuya actuación se evalúa.

Además, las elecciones de segundo orden se caracterizan por su menor participación en comparación con las de primer orden. Puesto que los abstencionistas no son una muestra aleatoria del electorado (Anduiza, 1999; Lijphart, 1997), la pregunta inmediata es en qué medida el control del gobierno se resiente del distinto nivel de participación. De acuerdo con el análisis de Rosema (2007) sobre las elecciones europeas de 1999, los votantes tienen una mayor tendencia que los abstencionistas, aunque ligera, a usar la evaluación del gobierno nacional como criterio de decisión. Es decir, el nivel de participación no afecta demasiado, aunque sí algo, al control de los gobiernos.

En definitiva, como consecuencia de la menor importancia que se le atribuye a las elecciones subnacionales, el grado de control de los gobiernos en este nivel es menor que el de los nacionales. De nuevo, la decisión de recompensar o castigar

21. Para un análisis en estos términos de las campañas electorales en las últimas elecciones autonómicas en España, puede verse Muñoz y López (2008).

al gobierno subnacional es una función parcial de la actuación del gobierno nacional, esto es, de decisiones que no están en sus manos. Por tanto, hay un riesgo adicional de echar a un buen gobierno y reelegir a uno malo.

Más recientemente, la literatura sobre sistemas electorales y coordinación electoral ha destacado las consecuencias que tiene esta contaminación entre niveles electorales sobre la fragmentación de los sistemas de partidos. Llamen la atención sobre la existencia de dilemas de coordinación cuya resolución suele incrementar la dispersión del voto y, por tanto, el número de competidores que esperarían las teorías duvergerianas (Cox, 1997; Duverger, 1951; Reed, 1991). Se cumple así la pauta avanzada por Fiorina (1996: 29) acerca de que “la escisión del voto y otros aspectos de las relaciones entre el voto para distintos cargos deberían convertirse en un foco de investigación central”.

4. La interacción entre la competición mayoritaria y la de representación proporcional en los sistemas electorales de miembros-mixtos

La combinación de la competición mayoritaria en distritos uninominales y la de representación proporcional en los sistemas electorales de miembros-mixtos aumenta el número de partidos en el primer nivel por encima de la media de los sistemas de mayoría relativa puros. En los sistemas electorales de miembros mixtos, los partidos pequeños se enfrentan a un dilema de coordinación. Para optimizar sus resultados en la elección con representación proporcional, deben presentar su propio candidato en todos los distritos uninominales, aunque no tengan posibilidades de ganar. Al mismo tiempo, tienen incentivos para cooperar con un partido grande para convertir sus votos en escaños de forma eficiente en la elección, si bien tendrían que asumir el desgaste provocado por esta cooperación. Si el dilema se resuelve a favor de la coordinación electoral con un partido importante para maximizar el número de escaños en los distritos uninominales, los efectos de interacción o contaminación son menores (Cox y Schoppa 2002: 1049). Pero si los partidos pequeños resuelven el dilema decidiéndose a ir por su cuenta, es probable que el número de partidos que consiguen votos en los distritos uninominales sea mayor a causa del aumento en la oferta de candidatos.

¿Por qué los partidos pequeños deberían presentar candidatos en los distritos uninominales cuando no tienen posibilidades de ganar? Si lo hacen, pueden llamar la atención de los votantes e incrementar su número de votos potenciales (y, por ende, el de escaños) en la elección bajo representación proporcional. Además, al aportar muchos candidatos en la elección mayoritaria, los partidos pequeños pue-

den desarrollar sus propias estrategias internas. Por ejemplo, de esa forma pueden cumplir los requisitos para recibir financiación pública, o poner a prueba a políticos novatos en distritos en los que hay poco en juego. Sin olvidar la existencia de economías de escala. Una decisión de este tipo generará tendencias centrífugas de cierta importancia en contraposición a la gravedad predicha por Duverger. Por consiguiente, a causa de los efectos de interacción o contaminación, no cabe esperar que en sistemas electorales de miembros mixtos el número de partidos tienda a dos, especialmente cuando predomina el componente proporcional (Cox y Schoppa 2002: 1031; Ferrara y Herron 2005: 17; Gschwend *et al.* 2003: 114; Herron y Nishikawa 2001: 69).

La principal consecuencia para el control electoral de los gobiernos que se desprende de estas dinámicas en el seno de los sistemas electorales de miembros mixtos es que las decisiones de recompensar o castigar al gobierno son distintas en los dos niveles del sistema electoral. Pese, por supuesto, a que los resultados de la acción del gobierno son los mismos.

Si hay una completa independencia entre las dos competiciones, el respaldo electoral del gobierno será diferente en cada una de ellas; si hay una completa dependencia, de modo que los comportamientos de partidos y votantes son miméticos, será el mismo. La medida en que esta conexión entre las competiciones juegue a favor o en contra del gobierno dependerá de que los partidos adicionales que entran en los distritos uninominales estén más cercanos al gobierno o al principal partido de la oposición. En el primer caso, el gobierno perderá votos en favor de sus rivales, digamos, intrabloque. En el segundo, lo más probable es que la mayoría de los votantes insatisfechos con el gobierno, pero dentro de su bloque ideológico, lo sigan votando; mientras que se dispersará el voto en la oposición y, por tanto, habrá una alternativa de gobierno menos fuerte.

Evidentemente, este argumento, *strictu sensu*, solo funciona en los sistemas electorales de miembros mixtos.

5. La interacción entre las arenas nacional y subnacional en los sistemas políticos multinivel

En un reciente estudio, I. Lago y Montero (2009) señalan un dilema de coordinación adicional que aparece en los sistemas políticos multinivel en los que las características institucionales, y sobre todo la descentralización, crean múltiples oportunidades para que los votantes expresen sus juicios sobre los partidos. Los partidos se enfrentan a un dilema cuando pueden conseguir escaños en las elec-

ciones subnacionales, pero no en las nacionales, debido, entre otros elementos, a que los sistemas electorales subnacionales suelen ser más permisivos: ¿deberían tomar parte en unas elecciones en las que tienen una probabilidad prácticamente nula de obtener escaños, o deberían incrementar sus posibilidades y recursos coordinándose con un partido mayor pero pagando un precio en términos, digamos, de identidad?

No se trata ya de qué partidos y votantes tomen decisiones bajo dos conjuntos de reglas electorales para la elección del mismo Parlamento con un sistema de miembros mixtos; las arenas electorales son ahora más complejas. Están constituidas por competiciones nacionales y subnacionales, bajo sistemas electorales distintos y para elegir órganos representativos de distintos niveles territoriales de un mismo país. Así, en países multinivel, los partidos pequeños (partidos locales o regionales con posibilidades de conseguir un escaño en elecciones subnacionales pero no en las nacionales) se enfrentan a un dilema estratégico diferente. Para sacar el mejor resultado posible en las elecciones subnacionales, deben presentar candidatos propios. Pero, al mismo tiempo, en las elecciones generales tienen incentivos para cooperar con un partido de ámbito nacional (o coligarse con uno o varios partidos locales con el mismo dilema) para transformar votos en escaños de forma eficiente. Una vez más, si el dilema se resuelve a favor de presentarse en solitario, es probable que el número de partidos que consiguen votos en las elecciones generales aumente, dada la mayor oferta de partidos competidores. Y la fragmentación electoral será menor si el dilema se resuelve a favor de la coordinación electoral para así maximizar la probabilidad de conseguir por lo menos un escaño en las elecciones generales.

Para los partidos subnacionales, cualquier acuerdo de cooperación con partidos de ámbito nacional comportará ventajas e inconvenientes. En el lado positivo, las ventajas de la cooperación son evidentes. Los partidos subnacionales pueden mejorar sus resultados electorales y quizás conseguir un escaño en las elecciones nacionales. En el lado negativo, los partidos subnacionales se enfrentan a grandes riesgos. A corto plazo, en el caso de partidos nacionalistas de base identitaria, sus votantes podrían censurar el acuerdo, ya que las concesiones irían en contra de la misma esencia de la ideología nacionalista. Desde una perspectiva más general, los partidos subnacionales pueden perder la oportunidad de reclutar a nuevos votantes en una campaña electoral nacional de gran importancia y poner en peligro su presencia en la política nacional. Por consiguiente, verían drásticamente reducido su potencial de negociación, así como su visibilidad. A medio o corto plazo, los partidos subnacionales se arriesgan a ser absorbidos por el partido de ámbito nacional, o a que éste se deshaga de ellos.

Por otra parte, la estrategia no-cooperativa supone también costes y beneficios evidentes. Dado que la mayoría de organizaciones regionales suelen ser partidos *pequeños*, a corto plazo su decisión de participar en las elecciones nacionales depende de su reputación ideológica, de la cobertura mediática y de la financiación pública que finalmente puedan obtener. Si tienen éxito, los partidos subnacionales habrán reforzado su visibilidad a escala nacional, incrementado su apoyo ideológico y aumentado sus recursos materiales: una combinación que puede reforzar sus posibilidades de conseguir escaños. Sin embargo, esta suerte de perspectiva a corto plazo puede resultar inadecuada para los partidos subnacionales. Es claro que en sus programas electorales las demandas de cambios más o menos drásticos para el autogobierno en sus respectivos territorios son primordiales. Y el *locus* de estos objetivos políticos se encuentra en el Parlamento nacional. Es mucho más probable que tengan éxito a medio o largo plazo si son capaces de disfrutar de representación en el Parlamento nacional y tienen además la posibilidad de desempeñar un papel crucial en el ámbito legislativo de la política nacional, sobre todo con gobiernos de minoría.

La dirección de esta contaminación, sin embargo, no es única; es posible que, exactamente en los mismos términos, partidos que consiguen escaños en las elecciones nacionales entren en las competiciones subnacionales sin posibilidades de conseguir representación. El caso de Izquierda Unida en muchas Comunidades Autónomas en España es un buen ejemplo.

Las consecuencias de esta entrada de partidos sin posibilidades de obtener escaños en las competiciones nacional o subnacionales sobre el control de los gobiernos no están claras *a priori*. Al igual que en los sistemas electorales de miembros mixtos, depende de si esta oferta adicional de partidos compite directamente con el partido en el gobierno o con la oposición. En cualquier caso, todos los votantes de estos partidos no-viables tienen un comportamiento electoral más expresivo que estratégico, al menos en el corto plazo, de modo que no deberían seguir la lógica de recompensa-castigo de los gobiernos.

Ya conocemos las principales expresiones de la contaminación o interacción electoral. Sin embargo, como destaca Gschwend (2008: 230-231), todavía carecemos de una teoría general sobre las relaciones en el seno de los sistemas de gobierno multinivel. En nuestra opinión, con las cautelas que merece este ejercicio, la intensidad (y dirección) de los efectos de contaminación electoral depende al menos de cuatro variables: el equilibrio entre el poder de las instituciones que se eligen en cada arena electoral; la cercanía temporal en las elecciones de cada

institución; la claridad en la atribución de las responsabilidades políticas y la similitud entre los sistemas electorales que se emplean en cada nivel.

En primer lugar, cuanto más asimétrica sea la distribución de competencias entre los niveles de gobierno, mayor será la influencia de la más importante sobre la otra. Si la preeminencia de una de las instituciones es un hecho, los partidos y los votantes adaptarán sus estrategias a los incentivos que ofrece la más importante de ellas, y simplemente las “exportarán” o copiarán en la otra. Las estrategias de nominación de candidatos o la escasa sofisticación de los votantes en el uso de las listas abiertas en las elecciones del Senado en España (Penadés y Urquizu, 2007), o el manejo de las opiniones sobre los gobiernos nacionales como atajo para decidir el voto en las elecciones europeas (Rosema, 2007) son buenos ejemplos.

En segundo lugar, cuanto mayor sea la proximidad temporal entre las elecciones, en mayor medida la lógica de la elección más importante se trasladará a la elección menos importante. Los efectos de arrastre de los sistemas presidenciales son la mejor ilustración de esta tesis. Otro tanto sucede si varias elecciones subnacionales se celebran simultáneamente y no por separado. Por ejemplo, todo lo demás igual, la contaminación de las elecciones generales en España sobre las autonómicas en Andalucía debería ser mayor cuando se celebran el mismo día, como en 2008, y menor cuando tienen lugar en distintos años, como las autonómicas de 1994 frente a las generales de 1993. Del mismo modo, la lógica de las elecciones autonómicas en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución Española debería ser más nacional que en las del 151, puesto que las primeras celebran conjuntamente sus elecciones.

En tercer lugar, cuanto más clara sea la distribución de competencias entre las instituciones, ya sea porque se detalla minuciosamente en las reglas de juego y/o los votantes lo hayan aprendido, menor será la contaminación entre arenas. Y a la inversa.

En cuarto lugar, todo lo demás igual, cuanto más distintos sean los sistemas electorales que se emplean en los distintos niveles de gobierno, en términos fundamentalmente de su permisividad y tipo de voto, mayor será la contaminación de un sistema de partidos sobre el otro. Al revés, si los sistemas electorales de los distintos niveles son exactamente iguales, lo más normal es que los partidos viables en una competición también lo sean en la otra. Desaparece, por tanto, el riesgo de entrada de partidos sin posibilidades de ganar escaños. El reciente trabajo de I. Lago y Montero (2009) así lo avala.

En resumen, los efectos de contaminación electoral más grandes deberían tener lugar cuando la importancia de las instituciones es asimétrica, las elecciones se celebran al mismo tiempo, no están bien definidas o no son bien conocidas las tareas de cada nivel de gobierno y los sistemas electorales en cada arena tienen características distintas.

6.1. Análisis empírico

En nuestro análisis empírico de los efectos de la contaminación electoral sobre el control de los gobiernos autonómicos, basado en datos individuales y agregados, comprobamos en qué medida en las elecciones en España se verifican las siguientes hipótesis:

- El comportamiento electoral de los individuos en el nivel subnacional o autonómico es dependiente del nacional; esto es, la existencia de una transferencia de juicios nacionales al nivel subnacional.
- La contaminación es mayor en las elecciones autonómicas que se celebran simultáneamente con las generales o con otras autonómicas; es decir, si se produce un efecto de arrastre de las elecciones nacionales sobre las autonómicas.
- Los individuos votan en las elecciones autonómicas para compensar las políticas en los niveles nacional y subnacional: la existencia de un voto de compensación.
- La abstención diferencial en las elecciones autonómicas debilita el control de los gobiernos subnacionales: la existencia de una jerarquía en el control de los gobiernos.

6.1.a. Análisis con datos individuales

Sobre la existencia de contaminación electoral

Para estimar en qué medida los ciudadanos controlan a sus gobiernos, en las tablas 6.1 a 6.5 se ha calculado qué porcentaje de los votantes vota de acuerdo con su valoración del gobierno. Como ya sabemos, en términos del control electoral, el voto es congruente cuando un individuo (i) valora positivamente cómo lo ha hecho el gobierno y vota a alguno de los partidos que integran el gobierno

o (ii) valora negativamente cómo lo ha hecho el gobierno y vota a alguno de los partidos de la oposición. Por el contrario, el voto es incongruente cuando un individuo (iii) valora positivamente cómo lo ha hecho el gobierno y vota a alguno de los partidos de la oposición o (iv) valora negativamente cómo lo ha hecho el gobierno y vota a alguno de los partidos que integran el gobierno. Un valor de 100, máximo control, significa que todos los individuos votan en función de la valoración que hacen de la actuación del gobierno; un valor de 0, mínimo control, supone que ningún individuo vota en función de la valoración que hace de la actuación del gobierno.²²

Para asegurar que nuestros resultados son robustos, manejamos dos medidas de la actuación del gobierno. Una dicotómica, en la que los individuos “aprueban” o “desaprueban” la política llevada a cabo por el gobierno, y una ordinal, en la que los individuos valoran la actuación del gobierno en una escala con cinco categorías: “Muy bien”, “Bien”, “Regular”, “Mal” o “Muy mal”. Hemos considerado que las valoraciones “Muy bien” y “Bien” suponen que se aprueba la acción del gobierno, y las valoraciones “Mala” o “Muy Mal” quieren decir que se desaprueba. La categoría “Regular” se excluye de nuevo del análisis, debido a que no se puede imputar claramente una valoración en uno u otro sentido.

Las encuestas que se manejan en las tablas 6.1 y 6.2 preguntan sobre el recuerdo de voto en las elecciones autonómicas y la intención de voto en unas elecciones generales que se celebraran “mañana”. Como las encuestas son postelectorales, referidas a las elecciones autonómicas de 1987, la pregunta sobre la actuación del gobierno autonómico alude a la legislatura recién terminada, mientras que la pregunta sobre la actuación del gobierno español tiene que ver con la legislatura en curso. Para que el análisis tenga sentido, es necesario que el voto sea pasado en el nivel autonómico y futuro en el nacional. Si se pregunta sobre la actuación en estos momentos del gobierno nacional, no se puede conciliar con el voto pasado.

Si nos detenemos, en primer lugar, en la tabla 6.1, en la que se emplea la escala ordinal de valoración del gobierno autonómico, vemos que entre el 72 por ciento (en Canarias) y el 91 (en Murcia) vota congruentemente con esta valoración en las elecciones autonómicas. Pero el dato que nos interesa destacar es que, con la excepción de Aragón y Murcia, en las ocho Comunidades Autónomas res-

22 Una estrategia analítica similar, aplicada a las elecciones europeas, se puede encontrar en Rosema (2007).

tantes la congruencia del voto en las elecciones generales de acuerdo con esta valoración del gobierno autonómico es muy similar a su congruencia en las autonómicas. En Andalucía, Canarias, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana, la valoración del gobierno autonómico predice incluso mejor el voto en las generales que en las autonómicas, mientras que en Castilla y León tiene la misma capacidad predictiva.

Tabla 6.1

Contaminación entre arenas electorales, 1987 (I)

CC.AA.	Valoración "buena" o "muy buena" gobierno autonómico	
	Voto congruente en autonómicas (%)	Voto congruente en generales (%)
Andalucía	87	88
Aragón	86	52
Asturias	—	—
Baleares	—	—
Canarias	72	75
Cantabria	—	—
Castilla-La Mancha	79	75
Castilla y León	82	82
Cataluña	—	—
Extremadura	—	—
Galicia	89	—
Madrid	85	82
Murcia	91	51
Navarra	80	82
País Vasco	88	—
La Rioja	78	79
Comunidad Valenciana	89	90

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas postelectorales del CIS.

Los resultados son prácticamente idénticos cuando la actuación del gobierno se operacionaliza en términos de aprobación/desaprobación (tabla 6.2). Si acaso, merece la pena destacar que las diferencias en la congruencia del voto son ahora incluso menores que antes.

Tabla 6.2

Contaminación entre arenas electorales, 1987 (II)

CC.AA.	Aprobación gobierno autonómico	
	Voto congruente en autonómicas (%)	Voto congruente en generales (%)
Andalucía	82	83
Aragón	80	65
Asturias	—	—
Baleares	—	—
Canarias	65	68
Cantabria	—	—
Castilla-La Mancha	76	73
Castilla y León	74	75
Cataluña	82	—
Extremadura	—	—
Galicia	86	—
Madrid	79	78
Murcia	89	68
Navarra	76	76
País Vasco	—	—
La Rioja	72	74
Comunidad Valenciana	85	83

En las tablas 6.3 y 6.4 hemos repetido el análisis con las dos medidas de valoración de la actuación del gobierno usando datos para 2002. Antes de discutir los resultados hay que destacar dos cuestiones. Primero, el estudio del CIS que se emplea no es postelectoral, sino uno específico sobre “Instituciones y Autonomías” realizado en las diecisiete Comunidades Autónomas en el mismo momento. Segundo, a diferencia de las tablas anteriores, ahora hay gobiernos con el mismo partido en el nivel nacional y autonómico, y otros con distintos partidos en cada nivel. Por ejemplo, en Andalucía gobierna el PSOE y en Castilla y León el PP, mientras que el gobierno español está en manos del PP. Cuando hay gobiernos de distinto color político en cada nivel de gobierno, los datos de congruencia en el voto deben leerse de un modo distinto al que conocemos. Si los ciudadanos votan al mismo partido en los dos niveles, un 75 por ciento de congruencia en el voto en las elecciones autonómicas, por ejemplo, equivale a un 25 por ciento en las generales. El propio hecho de que sean resultados inversos muestra que los individuos saben quién gobierna en cada nivel territorial.

Tabla 6.3

Contaminación entre arenas electorales, 2002

CC.AA.	Valoración "buena" o "muy buena" gobierno autonómico	
	Voto congruente en autonómicas (%)	Voto congruente en generales (%)
Andalucía	74	23
Aragón	68	36
Asturias	86	16
Baleares	69	39
Canarias	73	58
Cantabria	89	86
Castilla-La Mancha	79	40
Castilla y León	88	84
Cataluña	73	44
Extremadura	84	18
Galicia	92	89
Madrid	81	76
Murcia	91	91
Navarra	87	87
País Vasco	86	12
La Rioja	85	86
Comunidad Valenciana	77	77

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio CIS 2455.

Los niveles de congruencia en el voto oscilan entre el 69 por ciento en Aragón y el 92 por ciento en Galicia cuando la valoración del gobierno es ordinal, y entre el 63 por ciento en Aragón y el 87 en Galicia cuando la valoración es dicotómica.

Para simplificar la lectura de los datos y su comparación con los anteriores, si nos detenemos en las siete Comunidades Autónomas con gobiernos del PP en solitario (Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, La Rioja y la Comunidad Valenciana), apenas hay diferencias entre la congruencia del voto en las autonómicas y las generales en términos de la valoración del gobierno autonómico: cinco puntos en Madrid, cuatro en Castilla y León y tres en Galicia a favor de las autonómicas; un punto a favor de las generales en La Rioja y empate en Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana. Los resultados son muy similares cuando se emplea la valoración dicotómica del gobierno.

Tabla 6.4
Contaminación entre arenas electorales, 2002

CC.AA.	Aprobación gobierno autonómico	
	Voto congruente en autonómicas (%)	Voto congruente en generales (%)
Andalucía	73	39
Aragón	63	39
Asturias	84	22
Baleares	70	36
Canarias	71	62
Cantabria	80	79
Castilla-La Mancha	79	38
Castilla y León	82	78
Cataluña	65	39
Extremadura	80	23
Galicia	87	84
Madrid	78	78
Murcia	86	85
Navarra	84	85
País Vasco	80	16
La Rioja	82	84
Comunidad Valenciana	79	79

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio CIS 2455.

La conclusión a la que llegamos hasta aquí es que hay una contaminación electoral extraordinaria entre las elecciones autonómicas y las generales: los ciudadanos son poco elásticos en su voto a la diferencia entre las actuaciones de los gobiernos de los dos niveles territoriales. Sin embargo, todavía no podemos saber cuál es la dirección de la contaminación. Para aclarar esta cuestión, en la tabla 6.5 hemos repetido los análisis anteriores, pero usando ahora la valoración del gobierno nacional en su versión dicotómica para medir la congruencia en el voto.

Tabla 6.5

Contaminación entre arenas electorales, 1987 (III)

CC.AA.	Aprobación gobierno nacional	Voto congruente en autonómicas (%)
Andalucía	—	—
Aragón	59	81
Asturias	—	—
Baleares	—	—
Canarias	60	69
Cantabria	—	—
Castilla-La Mancha	61	82
Castilla y León	47	83
Cataluña	—	—
Extremadura	—	—
Galicia	—	—
Madrid	55	84
Murcia	63	90
Navarra	51	77
País Vasco	—	—
La Rioja	60	80
Comunidad Valenciana	61	89

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas postelectorales del CIS.

Como se puede observar conjuntamente en las tablas 6.2 y 6.5, en las nueve Comunidades Autónomas para las que se dispone de datos en 1987, la congruencia del voto en las elecciones autonómicas es mayor en todas ellas en términos de la aprobación del gobierno nacional que de los autonómicos. Las diferencias oscilan entre un punto en Aragón, Murcia y Navarra, y los ocho en La Rioja y los nueve en Castilla y León. Estas diferencias son pequeñas, pero muy reveladoras de la dirección de la contaminación electoral si se tiene en cuenta que las opiniones sobre los gobiernos proceden de una encuesta postelectoral autonómica, sesgada a favor de los gobiernos autonómicos; y que el voto declarado en las autonómicas es más preciso que en las generales, puesto que el primero es el recuerdo (con un referente inmediato) y el segundo una intención (con un referente difuso).

Por supuesto, la comparación ideal sería analizar la congruencia del voto en las elecciones en dos niveles en un momento en que no haya elecciones en ninguno de ellos, o cuando tienen lugar elecciones simultáneas. En el primer caso, no hay datos; en el segundo, solo Andalucía en algunas elecciones satisface la exigencia. En la tabla 6.6 se presentan precisamente los grados de control en las

elecciones 2000 y 2004 en Andalucía, cuando se celebraron simultáneamente generales y autonómicas y, por tanto, no hay sesgos en una u otra dirección en las valoraciones de los gobiernos y el recuerdo de voto. Como se puede comprobar, las elecciones generales contaminan en mayor medida las elecciones generales que a la inversa. En 2000, la congruencia en el voto es mayor en los dos niveles electorales cuando se utiliza la valoración del gobierno nacional: un 79 por ciento en las generales y un 78 en las autonómicas, frente a un 71 y un 72, respectivamente, cuando se maneja la valoración del gobierno autonómico. Además, hay que tener en cuenta que (i) la mayor congruencia se alcanza en las elecciones generales en función de cómo lo ha hecho el gobierno nacional y (ii) la congruencia en el voto en el nivel autonómico es sensiblemente mejor cuando se maneja la valoración del gobierno nacional frente a la del autonómico.

En 2004, los resultados no son tan claros, debido seguramente a la excepcionalidad de las elecciones. La congruencia en el voto en las elecciones generales es mayor cuando se considera la valoración del gobierno nacional en lugar del autonómico, y a la inversa en el voto en las elecciones autonómicas. De todos modos, (i) el mayor nivel de congruencia en el voto se alcanza en las generales en función de la opinión sobre el gobierno nacional y (ii) la diferencia en la congruencia del voto en cada nivel cuando usamos las valoraciones de los dos gobiernos es mayor en las elecciones, nueve puntos, que en las autonómicas, dos puntos.

En definitiva, los resultados de nuestros análisis muestran que los incentivos de los gobiernos subnacionales para actuar representativamente se resienten debido a la propensión de los votantes a castigarlos o recompensarlos de acuerdo con los resultados del gobierno nacional. Es decir, hay una contaminación electoral en el sentido de que la arena nacional penetra más en la autonómica que a la inversa.

Tabla 6.6
Control en las elecciones generales y autonómicas en Andalucía

Voto (en)	Valoración Gobierno			
	2000		2004	
	Nacional	Autonómico	Nacional	Autonómico
Generales	79	71	92	83
Autonómicas	78	72	86	88

Fuente: Estudio CIS 2455.

Sobre el voto de contaminación

Para determinar si efectivamente se usa un voto de compensación en las elecciones autonómicas en España, y estimar después su impacto en el control de los gobiernos en este nivel territorial, hacemos una inferencia directa de estas motivaciones estratégicas de los votantes. En particular, nos basamos en las respuestas de los individuos a cuestiones de las encuestas que preguntan explícitamente por las razones del voto. La pregunta del estudio CIS 2455, "Instituciones y Autonomías", que empleamos dice lo siguiente:

Me gustaría que me dijera, ahora, si Ud. está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.

(...)

En las elecciones autonómicas es mejor votar a un partido distinto al que está en el gobierno nacional, para evitar que gobierne el mismo en todas las instituciones.

Más bien de acuerdo

Más bien en desacuerdo

NS

NC

En el estudio que manejamos, una vez excluidos los que no responden, el 31 por ciento (2.556 individuos) está de acuerdo con la afirmación. En la tabla 6.7 se puede observar que Cataluña y el País Vasco, con un 48 y 47 por ciento, respectivamente, son las Comunidades Autónomas en las que más personas dicen que siguen este voto de compensación; mientras que Murcia y Navarra, con un 10 y un 12 por ciento, son las que arrojan los menores porcentajes. En general, con la excepción de Navarra y Madrid, hay una pauta de que las Comunidades con mayor presencia del nacionalismo periférico son las que tienen un mayor nivel de acuerdo con la afirmación.

En la discusión de los fenómenos de contaminación electoral formulamos la hipótesis de que el voto de compensación debilita el control de los gobiernos. Los datos de la tabla 6.7 así lo confirman. Con la excepción de Castilla-Mancha, Extremadura y Navarra, y el empate en Cataluña y el País Vasco, en las trece Comunidades Autónomas restantes el control de los gobiernos, medido de nuevo como la congruencia entre el voto y la valoración dicotómica de la actuación del gobierno, es mayor entre los que dicen no usar este voto de compensación. En términos medios, la media autonómica de congruencia en el voto es el 79,1 entre los que no emplean el voto y el 71,6 entre los que sí lo emplean. Esta diferencia es esta-

dísticamente significativa al 5 por ciento cuando la hipótesis nula es que las medias son iguales, y al 1 por ciento cuando la hipótesis nula es que la media de control entre los que están de acuerdo con el voto de compensación es mayor que entre los que están en desacuerdo.

Tabla 6.7
Control y de voto de compensación, 2002*

CC.AA.	Aprobación gobierno autonómico		
	Voto de compensación (%)	Control con voto de compensación (%)	Control sin voto de compensación (%)
Andalucía	22	63 (83)	76 (294)
Aragón	30	52 (63)	69 (145)
Asturias	19	65 (23)	83 (115)
Baleares	27	68 (65)	70 (157)
Canarias	36	66 (82)	70 (124)
Cantabria	30	79 (57)	80 (138)
Castilla-La Mancha	30	82 (74)	78 (172)
Castilla y León	21	70 (50)	85 (204)
Cataluña	48	66 (230)	66 (240)
Extremadura	17	83 (54)	79 (207)
Galicia	30	77 (74)	89 (171)
Madrid	34	77 (113)	79 (248)
Murcia	10	61 (18)	87 (198)
Navarra	12	92 (12)	86 (118)
País Vasco	47	81 (98)	81 (81)
La Rioja	25	66 (32)	85 (87)
Comunidad Valenciana	24	70 (77)	82 (255)

* Entre paréntesis, el número de individuos.

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio CIS 2455.

Sin embargo, el problema de esta metodología basada en la medición directa es que juega claramente a favor de la hipótesis alternativa de que hay voto de compensación. Se trata de una debilidad general inherente a las inferencias directas de comportamientos estratégicos en los estudios electorales, dada la tendencia de los encuestados a declarar su acuerdo.²³ Que uno de cada tres individuos en España manifieste su sensibilidad hacia el voto de compensación parece exagerado.

23 Para una discusión del problema, aplicada al voto estratégico, puede verse Evans (2002).

Para asegurar la robustez de nuestros hallazgos, hemos añadido un filtro a nuestros datos. Ya no es suficiente con estar de acuerdo con el voto de compensación; además, los individuos tienen que ejercerlo. De este modo, hemos seleccionado exclusivamente a los encuestados que están de acuerdo con votar a partidos distintos en cada arena electoral, y efectivamente lo hicieron en las generales de 2000 y en las autonómicas más próximas. Usamos, en este sentido, su recuerdo de voto en cada una de ellas.

Tabla 6.8

Control en las elecciones generales y voto de compensación

	Con voto de compensación	Sin voto de compensación
Control	69	78
N	138	2991

Fuente: Estudio CIS 2455.

Como puede verse en la tabla 6.8, la muestra se reduce muy sensiblemente. En cualquier caso, la diferencia en el control electoral entre unos y otros sigue siendo notable. La congruencia en el voto según la valoración dicotómica de la actuación del gobierno es del 69 por ciento entre los que usaron un voto de compensación y de un 78 por ciento entre los que dicen no hacerlo. En suma, el voto de compensación debilita el control de los gobiernos.

Sobre la abstención diferencial o el rango secundario de las elecciones autonómicas

Como ya sabemos, una de las principales consecuencias de la menor importancia de las elecciones autonómicas es la *abstención diferencial*, esto es, votar solo en las elecciones generales (Riba, 2000),²⁴ puesto que los ciudadanos no se abstienen aleatoriamente, sino que algunos grupos de votantes tienen una mayor probabilidad de hacerlo; en la tabla 6.9 comprobamos si la abstención diferencial está relacionada con el control electoral. De acuerdo con las encuestas postelectorales de las generales de 2000 y 2004, y en particular con el recuerdo de voto en estas dos elecciones y las autonómicas inmediatamente anteriores, el control electoral en las elecciones generales es ligeramente más elevado entre los votantes habituales.²⁵ En 2004, entre los que declaran haber votado en generales y autonó-

24 Para un análisis en estos términos de las elecciones autonómicas de 2007, véase Ferrer, Galais y Pallarés (2008).

25 Hemos seleccionado encuestas postelectorales de las generales porque en muchas encuestas postelectorales de las autonómicas se pregunta por la intención de voto en las generales, en lugar

micas, la congruencia en el voto en función de la valoración dicotómica de la actuación del gobierno nacional es del 82 por ciento, frente al 80 por ciento de los que solo recuerdan haber votado en las generales. En 2004, los porcentajes son 92 y 89 por ciento, respectivamente.

Tabla 6.9

Control en las elecciones generales y abstención diferencial

Elecciones	Todos	Votantes habituales	Abstencionistas diferenciales
2000	81	82	80
2004	91	92	89

Fuente: Encuesta postelectoral del CIS (2000) y de Demoscopia (2004).

6.1.b. Análisis con datos agregados

En el análisis empírico de la contaminación electoral con datos agregados, comprobamos su intensidad y dirección en las elecciones generales y autonómicas en España, desde los primeros momentos del proceso de descentralización hasta la actualidad. Nos interesa determinar en qué medida los resultados electorales de los gobiernos autonómicos son dependientes de la situación económica nacional y/o de la autonómica. Y a la inversa: si los resultados electorales de los gobiernos nacionales son una función de las situaciones económicas en los dos niveles territoriales.

Ya sabemos que para que el control electoral de un gobierno en una determinada arena sea óptimo, los votantes no pueden tener en cuenta cómo lo ha hecho el gobierno en el otro nivel. De acuerdo con la discusión anterior, en la que se puso de manifiesto la mayor importancia política y económica del gobierno nacional, nuestras hipótesis son las siguientes:

H_1 : *los resultados electorales de los gobiernos nacionales y autonómicos deberían estar correlacionados con la situación económica respectiva en cada nivel.*

H_2 : *el efecto de la situación económica nacional sobre los resultados electorales de los gobiernos nacionales debería ser mayor que el de la situación*

de por el recuerdo de voto. Y cuando se pregunta por la intención, la tasa de no respuesta es muy alta. Precisamente en este análisis nos interesa un recuerdo de voto lo más preciso posible. Además, al trabajar con las elecciones generales se maximiza el número de observaciones.

económica autonómica sobre los resultados electorales de los gobiernos autonómicos.

H₃: el efecto de la situación económica nacional sobre los resultados electorales de los gobiernos autonómicos debería ser mayor que el de la situación económica autonómica sobre los resultados electorales de los gobiernos nacionales.

H₄: dados los crecientes recursos políticos y económicos de los gobiernos autonómicos, el efecto de la situación económica nacional sobre los resultados electorales de los gobiernos autonómicos debería ser cada vez menor.

La especificación del modelo estadístico que manejamos para analizar esta serie de hipótesis se separa en algunos aspectos de las investigaciones existentes. En sus explicaciones de los resultados electorales de los partidos en los gobiernos autonómicos, Lago Peñas y Lago Peñas (2001) y León-Alfonso (2007) añaden a las variables económicas los resultados de estos mismos partidos en las elecciones generales inmediatamente anteriores. Si bien esta variable es estadísticamente significativa y responsable de buena parte del ajuste del modelo, su inclusión puede generar problemas cuando se trata de deslindar la influencia de factores comunes o generales y factores idiosincrásicos a cada Comunidad Autónoma, como es nuestro caso.²⁶

Como alternativa, en el artículo de Gélinau y Remmer (2003) sobre las provincias argentinas se incluyen al mismo tiempo las variables económicas provinciales y estatales para explicar los resultados de los gobiernos subnacionales. Se trata de un diseño problemático, sobre todo cuando existe una fuerte integración económica regional, como en España, que genera ciclos económicos similares y difunde rápidamente los shocks económicos. Por supuesto, la consecuencia no es otra que una fuerte correlación entre el paro, el Producto Interior Bruto (PIB) o la inflación en el ámbito estatal y el regional. Una multicolinealidad que da lugar a imprecisión en los coeficientes estimados.

Para evitar estos problemas, en nuestras especificaciones se combinan efectos fijos temporales, que capturan las tendencias comunes o generales, tanto políti-

²⁶ Además, la inclusión de esta variable se acompaña del restrictivo supuesto de que son las elecciones generales las que contaminan las elecciones autonómicas, y en ningún caso al revés. Y si no es así, de modo que la relación sea bidireccional, tendríamos un problema de endogeneidad que sesga los resultados.

cas como económicas; y variables de naturaleza económica medidas en el ámbito autonómico y expresadas en términos de diferencial respecto al comportamiento medio en el conjunto de España.²⁷ En otras palabras, el impacto del ciclo económico/político común en los resultados electorales de los gobiernos es capturado por los efectos temporales fijos, mientras que el de los comportamientos idiosincrásicos o diferenciales respecto a la media es recogido por las variables económicas. De acuerdo con la investigación sobre el voto económico (Lewis Beck y Stegmaier, 2007), las tres variables más importantes, y que serán las que usemos aquí, son el crecimiento del PIB, la inflación y la tasa de paro.

En el análisis de las elecciones generales, se utilizan los resultados electorales en cada Comunidad Autónoma desde 1982 hasta 2008. En total, se incluyen ocho elecciones. Las elecciones generales de 1977 y 1979 no se tienen en cuenta debido a que, con la excepción de Cataluña, Galicia y País Vasco, no hubo elecciones autonómicas durante esos años. Porque lo que nos interesa es precisamente la existencia de contaminación electoral entre las dos arenas. En la medida que el objeto de análisis es el cambio en los resultados electorales del partido en el gobierno, disponemos de siete observaciones para cada una de las 17 Comunidades, es decir, un panel de datos completo y simétrico de 119 observaciones.

El número de observaciones se reduce cuando nos centramos en las elecciones autonómicas. En primer lugar, se excluyen las Comunidades Autónomas en las que la celebración de las elecciones sigue un calendario propio, como sucede en Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. El motivo es la dificultad de distinguir estadísticamente entre mecanismos de ámbito estatal y autonómico. Cuando las elecciones coinciden en el tiempo, es posible introducir y estimar un efecto temporal para capturar los impactos de los factores comunes. Cuando no hay ninguna coincidencia, es imposible estimar individualmente el efecto de la parte idiosincrásica y el de los factores comunes. En todo caso, cabe advertir que la exclusión de esas cuatro Comunidades juega a favor de la hipótesis alternativa o la existencia de contaminación electoral de “arriba a abajo”, en la medida en que cabría esperar que en ellas los factores idiosincrásicos pesen más que en las demás Comunidades. En segundo lugar, se eliminan las observaciones correspondientes a ciclos electorales en los que haya habido cambios en los partidos en el

27 Esta estrategia contrasta también con trabajos como el de Khemani (2001), que utiliza los valores observados a escala regional para explicar los resultados electorales tanto en el ámbito nacional como el propio regional en sendas ecuaciones. En la medida en que los ciclos económicos regionales no sean independientes del nacional, no es posible medir el efecto de la evolución económica idiosincrásica de cada región.

gobierno autonómico durante la legislatura. En definitiva, como solo se han celebrado siete elecciones autonómicas desde 1983 a 2007, tenemos un máximo de seis observaciones para cada Comunidad Autónoma, que se traducen en un panel incompleto de 70 observaciones por causa de los cambios de gobierno.

En las elecciones generales, la variable dependiente es la diferencia entre el porcentaje de votos del/os partido/s en el gobierno central entre dos elecciones generales consecutivas, esto es, $\Delta VOTOSPGC_{it} = VOTOSPGC_{it} - VOTOSPGC_{it-1}$. En las elecciones autonómicas, la variable dependiente se define como: $\Delta VOTOSPGA_{it} = VOTOSPGA_{it} - VOTOSPGA_{it-1}$, donde $VOTOSPGA_{it}$ es el porcentaje de votos del/os partido/s en el gobierno autonómico entre dos elecciones autonómicas consecutivas. Las fuentes de los datos sobre la composición de los gobiernos y los resultados electorales son www.elecciones.mir.es y www.pre.gva.es/argos/archivo/index.html.

Como ya hemos apuntado, las variables independientes relativas a la economía son la evolución diferencial en cada Comunidad Autónoma del PIB, el índice de precios al consumo (IPC) y la tasa de paro. La tasa de crecimiento diferencial del PIB real en cada Comunidad Autónoma la definimos como: $RENTA_{it} = \Delta PIB_{it} - \Delta PIB_{ESPt}$, donde ΔPIB_{it} es la media de las tasas de crecimiento anuales del PIB en la Comunidad Autónoma i correspondientes al período que va desde el año posterior a cada elección hasta el siguiente año electoral.²⁸ Por ejemplo, para la observación correspondiente a la variación del apoyo al gobierno autonómico en las elecciones de 1987 se toma la media de las tasas anuales de crecimiento de 1984, 1985, 1986 y 1987.²⁹ La variable ΔPIB_{ESPt} se define de la misma manera, pero está referida al conjunto de la economía española. Los datos proceden de la Contabilidad regional del Instituto Nacional de Estadística (INE) y se hallan disponibles en la página web del INE (www.ine.es). Hemos utilizado datos procedentes de dos bases distintas. Para las tasas de crecimiento de los años 1982 a 1995 recurrimos a la base 1986. Para las correspondientes a los ejercicios 1996 a 2007 empleamos la base 2000.

28 La única excepción son las elecciones generales en 2008, ya que carecemos de datos de crecimiento para este año. En ese caso utilizamos la media de tres años: 2005, 2006 y 2007.

29 Optamos por hacer un promedio de tasas anuales y no computar la tasa anual media acumulativa por los cambios de base que se producen en la Contabilidad regional del INE: no tiene sentido operar con valores absolutos de años correspondientes a bases distintas. El motivo de no incorporar el primer año del ciclo, que coincide con el de las elecciones anteriores, pero sí el final (en este caso no incluir 1983, pero sí 1987), se debe a que 1984 es el primer año (y 1987 el último) para el que el gobierno diseña y aprueba el presupuesto y, por tanto, determina las políticas públicas.

La tasa diferencial de crecimiento de los precios se calcula como: $PRECIOS_{it} = \Delta IPC_{it} - \Delta IPC_{ESPt}$, donde ΔIPC_{it} es la variación del IPC entre los meses correspondientes a dos elecciones consecutivas. Usando de nuevo como ejemplo las elecciones autonómicas de 1987, sería la evolución del IPC entre mayo de 1983 y mayo de 1987. La variación total se divide por el número de meses transcurridos (48 si se agota el ciclo electoral de cuatro años). ΔIPC_{ESPt} se define de la misma manera para España. Para el cómputo de la inflación hemos recurrido al programa de cálculo de la variación del IPC que proporciona el INE en su página web (<http://www.ine.es/daco/ipc.htm>).

El diferencial en la evolución de la tasa de paro se calcula como: $PARO_{it} = \Delta U_{it} - \Delta U_{ESPt}$, donde ΔU_{it} es la variación de la tasa de desempleo entre los trimestres correspondientes a dos elecciones consecutivas. Tomando de nuevo como ejemplo las autonómicas de 1987, sería la evolución de la tasa de paro entre el segundo trimestre de 1983 y el segundo trimestre de 1987. ΔU_{ESPt} se define de la misma manera para España. Los datos proceden de la Encuesta de Población Activa que realiza el INE y están disponibles en su página web (www.ine.es). Hemos utilizado datos procedentes de tres series de la EPA: 1976-1995, 1996-2004 y 2005-2008.

Los efectos fijos temporales se incorporan mediante la inclusión de un conjunto de variables ficticias temporales (T). Por ejemplo, la variable $T1$ adopta valor 1 para el primer ciclo electoral y 0 para las restantes. El conjunto de variables ficticias, o *dummies*, no es coincidente para el modelo que incluye los resultados de las generales como endógena y el que explica el resultado en las autonómicas. En el primer caso, los ciclos son siete: 1982-1986, 1986-1989, 1989-1993, 1993-1996, 1996-2000, 2000-2004 y 2004-2008. En el segundo son solo seis: 1983-1987, 1987-1991, 1991-1995, 1995-1999, 1999-2003, 2003-2007.

Los dos modelos estimados son los siguientes:

$$\Delta VOTOSPGC_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 RENTA_{it} + \alpha_3 PARO_{it} + \alpha_4 PRECIOS_{it} + \sum_{j=1}^7 \phi_j T_j + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

$$\Delta VOTOSPGA_{it} = \beta_1 + \beta_2 RENTA_{it} + \beta_3 PARO_{it} + \beta_4 PRECIOS_{it} + \sum_{j=1}^6 \phi_j T_j + \mu_{it} \quad [2]$$

donde ε y μ son sendas perturbaciones aleatorias tipo ruido blanco. En ambas ecuaciones, los efectos temporales fijos capturarían los factores comunes al comportamiento electoral en todas las Comunidades Autónomas, tanto los de naturaleza económica como política. Los coeficientes de las tres variables econó-

micas permiten determinar la influencia de los comportamientos económicos diferenciales sobre el apoyo electoral al gobierno nacional o al autonómico.

Inicialmente se estimaron ambos modelos por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) y se contrastaron varias hipótesis: la necesidad de incorporar efectos individuales, la existencia de multicolinealidad entre los regresores, y la presencia de autocorrelación residual, heterocedasticidad y correlación cruzada de los residuos. Los contrastes revelaron la escasa relevancia de los tres primeros problemas. Por el contrario, la hipótesis de homocedasticidad se podía rechazar al 10 por ciento de significatividad y la correlación contemporánea era muy elevada. Dada la escasa dimensión temporal del panel no es posible la utilización del estimador de Parks (estimación SURE). Siguiendo a Beck y Katz (1995), optamos por mantener los coeficientes estimados mediante MCO y reemplazar los errores estándar MCO por otros robustos computados a partir de la fórmula propuesta por los propios autores (*Panel Corrected Standard Errors* o PCSE).

Los resultados de la estimación de los modelos [1] y [2], sobre las elecciones generales y las autonómicas, respectivamente, aparecen en la tabla 6.10. En las elecciones generales, todas las variables ficticias temporales son estadísticamente significativas al 1 por ciento. Los coeficientes reflejan la tendencia a la baja en los resultados electorales del PSOE desde 1982 hasta 2000; el notable crecimiento electoral del PP en las elecciones de 2000 y su caída en 2004; y la ligera mejora del PSOE en las elecciones de 2008 respecto a las de 2004. En cuanto a las variables que capturan la influencia de la evolución económica relativa de cada Comunidad Autónoma, todas presentan el signo esperado, pero ninguna es estadísticamente significativa. El ajuste del modelo es satisfactorio ($R^2=0.631$). De este modo, las diferencias autonómicas en la coyuntura económica no son importantes en la explicación de los resultados electorales del partido en el gobierno nacional. En otras palabras, no hay evidencia de que la arena autonómica contamine la nacional.

En el modelo sobre las elecciones autonómicas, los resultados son bien distintos. Si nos detenemos, en primer lugar, en las variables económicas, el diferencial en el crecimiento del PIB autonómico, estadísticamente significativo al 5 por ciento, tiene un impacto positivo sobre los resultados electorales del partido en el gobierno. La evolución relativa del paro y los precios también presentan los signos esperados, pero no son estadísticamente significativos. Es decir, las hipótesis 2 y 3 que se formulaban antes tienen un fuerte respaldo empírico: mientras que la situación económica nacional influye en los resultados electorales autonómicos, no hay evidencia de que suceda a la inversa.

Tabla 6.10
Contaminación entre arenas electorales

	Modelos	
	Elecciones generales	Elecciones autonómicas
<i>RENTA</i>	0,05 [0,24] (0,28)	1,72** [0,70] (0,85)
<i>PARO</i>	-0,19 [0,12] (0,12)	-0,31 [0,32] (0,34)
<i>PRECIOS</i>	-6,98 [9,17] (9,17)	-18,76 [23,62] (23,86)
<i>T1</i>	-2,88*** [0,14] (0,77)	-9,60*** [1,37] (2,06)
<i>T2</i>	-3,88*** [0,16] (0,77)	2,71** [1,27] (1,90)
<i>T3</i>	-1,51*** [0,11] (0,76)	-5,09*** [0,95] (1,75)
<i>T4</i>	-1,08*** [0,14] (0,76)	0,52 [0,72] (1,62)
<i>T5</i>	6,54*** [0,09] (0,76)	-0,06 [0,64] (1,60)
<i>T6</i>	-6,35*** [0,10] (0,76)	0,23 [0,75] (1,65)
<i>T7</i>	1,71*** [0,05] (0,76)	
R ²	0,63	0,31
N	119	70

Notas: Debajo de cada coeficiente aparecen los errores PCSE (entre corchetes) y los errores MCO (entre paréntesis). En la primera columna las variables *T1* a *T7* hacen referencia, respectivamente, a los ciclos electorales: 1982-1986, 1986-1989, 1989-1993, 1993-1996, 1996-2000, 2000-2004, y 2004-2008. En el segundo *T1* a *T6* se refieren a: 1983-1987, 1987-1991, 1991-9995, 1995-9999, 1999-2003, y 2003-2007.

** Significativo al 5%.

*** Significativo al 1%.

Por su parte, los efectos temporales fijos, que miden la *nacionalización* de las elecciones autonómicas, son estadísticamente significativos, al 1 por ciento, en los tres primeros ciclos electorales, esto es, entre 1983 y 1995. A partir de 1995, estos efectos temporales dejan de ser importantes; es decir, ya no se observa una tendencia electoral común de los gobiernos autonómicos. Como ya concluían Lago Peñas y Lago Peñas (2001), esta menor nacionalización de las elecciones autonómicas en la actualidad frente a los primeros años del Estado autonómico tiene que ver con la progresiva importancia política y económica de las Comunidades Autónomas y la aparición de arenas electorales autonómicas, en plural. De hecho, basta comparar la abrumadora presencia del PSOE al frente de los primeros gobiernos autonómicos (11 de 13 analizados), y la inexistencia de gobiernos de coalición con los apenas tres gobiernos en solitario del PSOE y los cinco gobiernos de coalición en la última legislatura. Con las cautelas que merece esta comparación, las notables diferencias en los ajustes de los dos modelos habla bien a las claras de que los resultados de las Comunidades Autónomas en las elecciones generales son mucho más parecidos entre sí que en las autonómicas. Como control adicional, hemos comprobado que las interacciones entre $T4$, $T5$ y $T6$ y la coincidencia entre el color de los gobiernos nacional y autonómicos no funcionaba en el modelo [2]. De este modo, se confirma nuestra hipótesis cuarta, que establecía que el efecto de la situación económica nacional sobre los resultados electorales autonómicos debería atenuarse con el paso del tiempo.

En el modelo sobre las elecciones generales, hemos comprobado si la coincidencia de color político entre los dos niveles de gobierno tenía alguna importancia en los resultados del gobierno nacional. La hipótesis era que en las Comunidades Autónomas donde hubiese esta coincidencia de gobiernos, los resultados del partido en el gobierno nacional serían mejores. De acuerdo con la misma lógica, en el modelo [2] incluimos la misma variable bajo el supuesto de que la coincidencia de color podría beneficiar a los gobiernos autonómicos. En ambos casos la variable no era estadísticamente significativa, con p-valores muy elevados.

En definitiva, los resultados de nuestras estimaciones respaldan el argumento de que la contaminación electoral tiene lugar desde la arena nacional a la autonómica, y no al revés. No obstante, esta contaminación electoral tiende a disminuir a medida que se avanza en el proceso de descentralización.

7.

LA ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES POLÍTICAS



7.1. La atribución de responsabilidades políticas

La atribución de responsabilidades es *conditio sine qua non* para que el control electoral de los gobiernos sea efectivo (Hamilton, 1961). Si los votantes tienen un *velo de ignorancia* sobre el grado de responsabilidad que cabe atribuir a un gobierno en los resultados económicos (buenos o malos), el voto retrospectivo no garantiza que sean castigados los malos gobiernos y recompensados los buenos. Dados los incentivos que tienen los malos políticos para hacerse pasar por buenos, el criterio de decisión de los votantes cuando no se pueden quitar este velo de ignorancia es aleatorio o, si se prefiere, su voto sería como echar una moneda al aire. Por supuesto, el azar no es suficiente para que los gobiernos se sientan amenazados y actúen de la mejor manera posible para satisfacer los intereses de los ciudadanos. Control de gobiernos e información imperfecta son antónimos.

La distribución de esta información sobre la responsabilidad de los gobiernos entre los electorados no es aleatoria. Cuando se analizan las diferencias en la capacidad de los ciudadanos para atribuir correctamente las responsabilidades políticas, se observan diferencias sistemáticas entre los individuos *dentro* de los países o los sistemas políticos y *entre* países o sistemas políticos. En el primer caso, hay ciudadanos más capaces que otros de determinar qué papel ha desempeñado el gobierno, pese a que todos ellos actúan exactamente en el mismo entramado institucional. En el segundo, los niveles agregados en la atribución de responsabilidades difieren entre los países o sistemas políticos, pese a que las características medias o medianas de los ciudadanos son similares.

Las diferencias individuales tienen que ver con la tantas veces demostrada tesis de la ignorancia y falta de sofisticación de los votantes.³⁰ De acuerdo con el clásico análisis de Berelson, Lazarsfeld y Gaudet (1954: 307-310) “nuestros datos revelan que ciertos requerimientos comúnmente asumidos para el adecuado funcionamiento de la democracia no se encuentran en el comportamiento del ciudadano medio (...) Muchos votan sin una implicación real en las elecciones (...) El ciudadano no tiene mucha información sobre los detalles de la campaña (...) En un sentido riguroso o estricto los votantes no son muy racionales”. Y poco después Campbell, Converse, Miller y Stokes (1960: 543) confirmaban que “[el electorado] es casi completamente incapaz de juzgar la racionalidad de las acciones del gobierno; sabe poco sobre las políticas particulares y lo que ha conducido a

30 En Kinder (1983) y Sniderman (1993) se pueden encontrar amplias revisiones de esta literatura.

ellas, la masa del electorado no es ni capaz de valorar los objetivos ni la adecuación de los medios para conseguir tales fines”.

Si nos detenemos en lo que saben los votantes sobre la economía, su conocimiento sobre los niveles de desempleo, inflación, crecimiento o deuda pública son escasos, así como sobre el funcionamiento del sistema económico (Aindt, 2000: 357-359). En general, son los individuos de cierta edad, con mayor nivel de estudios y una renta por encima de la media los que están mejor informados.

En cualquier caso, ya sabemos que la carencia de información no significa que los ciudadanos sean incapaces de tomar decisiones políticas razonadas. A través de la utilización de la *heurística* o atajos informativos pueden compensar su limitada información política.

De acuerdo con Rudolph (2003a, 2003b), las atribuciones de responsabilidad que hacen los votantes dependen de su ideología en cuestiones económicas y su identificación de partido. Por su parte, en su análisis de las Comunidades Autónomas en España, León-Alfonso (2007) añade que están correlacionadas con el nivel de información política. Estos hallazgos se ajustan a los de Duch y Palmer (2002) o Duch, Palmer y Anderson (2000) cuando concluían que la heterogeneidad subjetiva en las evaluaciones de la economía dependía de la cercanía al partido en el gobierno, las situaciones económicas personales o la sofisticación e información de los votantes.

En segundo lugar, la literatura sobre comportamiento electoral y político ha girado en los últimos años hacia el institucionalismo. La tesis es que la conexión entre las percepciones económicas de los votantes y su voto está condicionada por el contexto político o, con más propiedad, el contexto político interactúa con las percepciones económicas en el voto económico. Así, si los hallazgos sobre la importancia empírica del voto económico no son consistentes entre los países (Lewis-Beck y Stegmaier, 2007), seguramente es debido a que los contextos políticos no son estáticos y exógenos, esto es, el comportamiento de los individuos no es independiente de la arena política en el que se produce. En este sentido, el argumento general de la investigación sobre el tema, sobre todo a partir de Powell y Whitten (1999), es que las instituciones aumentan o reducen la capacidad de los ciudadanos para recompensar o castigar a los gobiernos. Una vez que los votantes se han formado su opinión sobre el estado de la economía, su transformación en un voto a favor o en contra del gobierno depende (o interactúa) de que le atribuyan la responsabilidad al gobierno. Mientras que algunos arreglos institucionales dan lugar a una elevada “claridad en la responsabilidad”

de los gobiernos en los resultados de las políticas que se ponen en marcha, otros la oscurecen. Y puesto que cuando no existe esta claridad de responsabilidades, los votantes tienen dificultades para decidir a quién castigan o recompensan, se socava su capacidad para votar en función de sus evaluaciones de los resultados económicos. De este modo, la economía afecta más al respaldo electoral de los gobiernos cuanto más clara está la responsabilidad del gobierno en los resultados de las políticas que se ponen en marcha.

En definitiva, el voto económico es contingente del contexto político en el que los votantes evalúan a los gobiernos (Anderson, 2007a, 2007b). La evidencia empírica que avala esta tesis es enorme (Anderson, 2000; Bengtsson, 2004; Lewis-Beck, 1988; Powell, 2000; Samuels, 2000; o Tavits, 2007, entre otros muchos) aunque haya algunas voces discordantes (como Royed, Leyden y Borrelli, 2000).

Según Powell y Whitten, hay cinco características institucionales que atenúan la claridad en las responsabilidades: (i) muchos partidos en el gobierno, (ii) gobiernos minoritarios, (iii) partidos débilmente cohesionados, (iv) el control de alguna institución que participa en el desarrollo de las políticas en manos de los partidos de la oposición, y (v) comisiones legislativas fuertes presididas por miembros de los partidos de la oposición. Y a la inversa. Entre estas características institucionales hay que incluir, según Anderson (2000), otras dos, propias del mecanismo de recompensa/castigo en manos de los votantes: (vi) la existencia de una alternativa de gobierno creíble, que haga de la política electoral un juego de suma cero, y (vii) el tipo de mayoría en el gobierno y en el legislativo de la que disfruta el partido en el gobierno.

Los mecanismos causales detrás de estas variables es que la capacidad de los votantes para asignar responsabilidades políticas es una función de la facilidad con la que puedan identificar a la persona competente. Cuanto mayor es la percepción de que el control único de las políticas está en manos del gobierno, más probable es que se le asigne la responsabilidad por los resultados económicos y políticos que se alcanzan (Powell y Whitten, 1999: 398). Además, si hay una alternativa de gobierno creíble, los malos resultados atribuidos a la actuación del gobierno se convertirán en un voto en su contra.

En realidad, versiones de este argumento sobre la claridad de las responsabilidades se pueden encontrar en ensayos como los de Pasquino (1998) o, anteriormente, Finer (1975). Por, ejemplo, para Pasquino, el funcionamiento adecuado de las democracias depende de que sea un juego de suma cero entre gobierno y oposición o, si se prefiere, que tenga una naturaleza mayoritaria. Esto es, debe

haber una división del trabajo total entre gobierno y oposición para evitar lo que Pasquino denominada *pequeña consociación*: "todos los actores políticos y sociales importantes se corresponsabilizan de hecho en las prácticas de la propia consociación. El gobierno se ve obligado a moderar su programa para hacer sitio a las demandas de la oposición, y lo hará recurriendo a una ampliación del gasto público, es decir, derrochando recursos" (Pasquino, 1998: 71).

No obstante, esta discusión de la claridad de las responsabilidades es excesivamente restrictiva, puesto que se detiene solo en su dimensión *horizontal*, esto es, en el grado de responsabilidad dentro de un gobierno nacional. En los sistemas de gobierno multinivel, en los que hay una dispersión de la autoridad política en múltiples niveles de gobierno (Hooghe y Marks, 2001), ya sea entre el gobierno nacional de un Estado y una organización supranacional (como la Unión Europea) o los gobiernos subnacionales, aparece también una dimensión *vertical* de la responsabilidad (C.D. Anderson, 2006; León-Alfonso, 2010).

De acuerdo con C.D. Anderson (2006: 450) y Cutler (2004: 19-22), hay dos razones para que los gobiernos multinivel debiliten la claridad de responsabilidades. En primer lugar, los votantes necesitan más información para saber cuáles son los resultados de las actuaciones de cada nivel de gobierno y la responsabilidad de cada uno de ellos. Cuando solo hay un gobierno (nacional), (casi) toda la responsabilidad es suya. Pero si hay también gobiernos subnacionales, la asignación de responsabilidades ya no puede ser directa: los votantes tiene que saber ahora si las competencias sobre cada tema son compartidas o exclusivas. El voto retrospectivo deber ser, pues, más sofisticado. Y la celebración de múltiples elecciones en los distintos niveles de gobierno reduce incluso más la ya escasa motivación e interés de los votantes (W. Downs, 1999).

En segundo lugar, en términos de las elites políticas, cuando se superponen niveles de gobierno, los ejecutivos tienen fuertes incentivos para apropiarse de la responsabilidad por los buenos resultados políticos o económicos, y eludirla cuando estos resultados son malos. Aparece así la que podemos denominar *estrategia del calamar* de los gobiernos, cifrada en ocultar sus responsabilidades políticas con la tinta de la distribución de competencias. Como ya sabemos, a la difusión horizontal de la responsabilidad como excusa de los gobiernos, se añade ahora la posibilidad de una difusión vertical. En un caso, la responsabilidad de una decisión impopular se traslada a una institución o a actores situados en el mismo nivel, como sucede en la voluminosa literatura sobre el gobierno dividido en Estados Unidos o en los gobiernos de coalición; en el otro, esta responsabilidad se traslada a un nivel superior de autoridad (McGraw, 1990). También los

gobiernos nacionales siguen estrategias similares cuando echan las culpas al gobierno anterior o al contexto internacional. Pero en su repertorio estratégico no está (o apenas) la difusión vertical de la responsabilidad, al menos hasta que haya una cierta simetría en los recursos que manejan los niveles de gobierno. La confusión o el velo de ignorancia de los votantes es, pues, el mejor aliado de los malos gobiernos.

Sumados estos dos mecanismos, la dispersión vertical de la autoridad política mengua los efectos de las evaluaciones económicas en el voto al gobierno. Todo lo demás igual, en un Estado completamente centralizado, el control electoral del gobierno debería ser mayor que en uno descentralizado, y, dentro de este último, el control electoral del gobierno nacional debería ser mayor que el de los subnacionales, dadas sus menores posibilidades de librarse de su responsabilidad por los malos resultados económicos.

Cuando se trasladan estos argumentos al análisis de España, hay que tener en cuenta que muchas variables que debilitan el control electoral de los gobiernos solo funcionan en las Comunidades Autónomas. Primero, en términos de la claridad de responsabilidades, los gobiernos de coalición son relativamente frecuentes en el nivel autonómico, pero desconocidos en el nacional. Por ejemplo, en la legislatura 2003-2007, siete de los diecisiete gobiernos autonómicos eran de coalición. Segundo, los sistemas de partidos autonómicos están más fragmentados que el nacional. En términos de la contaminación electoral, es la arena nacional la que penetra en la autonómica, más que al revés. Tercero, los problemas para el control electoral que se desprenden de la existencia de gobiernos nacionalistas, como veremos más adelante, afectan a las Comunidades Autónomas. Es decir, no se pueden estudiar las diferencias en el grado de control de los gobiernos nacional y autonómico, o entre los autonómicos, sin tener en cuenta *todos* estos elementos. Dado que los tres se producen al mismo tiempo, si solo se revisa uno, el riesgo de que los hallazgos sean espurios es elevado.

7.1.a. Análisis empírico

El análisis empírico que sigue, basado en datos individuales y agregados, se divide en dos partes. En la primera nos centramos en la asignación de responsabilidades desde un punto de vista individual. Esto es, comprobamos si los votantes saben qué gobierno es responsable de las distintas políticas que se ponen en marcha y qué consecuencias tiene este conocimiento sobre el control electoral de los gobiernos. En la segunda estudiamos en qué medida las diferencias en el grado de control electoral de los gobiernos entre las Comunidades Autónomas y entre los

niveles nacional y autonómico se pueden explicar en términos del argumento de la claridad de responsabilidades y los efectos de contaminación electoral.

Sobre la atribución de responsabilidades

Como hemos señalado previamente, la existencia de un control electoral adecuado depende de que los ciudadanos asignen correctamente la responsabilidad a los gobiernos competentes en cada caso. En los Estados descentralizados como el español, en los que hay una clara *contaminación* o dominio del nivel nacional sobre el subnacional, cabe esperar que esta atribución de responsabilidades sea mejor cuando se trata de competencias o políticas nacionales que si hablamos de las subnacionales.

Por tanto, nuestra hipótesis es la siguiente:

H₁: los votantes tienen más dificultades en la asignación de responsabilidades políticas en el nivel autonómico que en el nacional.

En España, además, y debido a los distintos ritmos y niveles competenciales de las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución Española y asimiladas y forales –Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y la Comunidad Valenciana– y las restantes del artículo 143, se puede comprobar el impacto de los *grados* de descentralización en la atribución de responsabilidades. Frente a las comparaciones entre países, este análisis dentro de un país es especialmente interesante para estimar el efecto causal de la descentralización, puesto que se pueden controlar mucho más las posibles variables intervinientes en la relación.

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₂: en las Comunidades Autónomas con mayores niveles competenciales, las del artículo 151 de la Constitución Española y asimiladas y forales, la asignación de responsabilidades sobre las competencias en manos del gobierno autonómico debería ser mejor que en las Comunidades del artículo 143.

Sin embargo, esta misma lógica, aplicada a las competencias en manos del gobierno nacional, nos llevaría a esperar que en las Comunidades Autónomas en las que menos recursos manejan los gobiernos autonómicos, la atribución correcta de las responsabilidades políticas debería de ser mayor que en las demás. Si la contaminación o penetración nacional es mayor, los votantes tenderán a responsabilizar al gobierno nacional. Como argumenta León-Alfonso (2010), la relación entre la descentralización y la claridad de responsabilidad debería ajustar a una distribución en

forma de μ : la atribución de responsabilidades sería más clara en las CC.AA. con altos o bajos niveles de descentralización que en las de niveles intermedios.

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₃: en las Comunidades Autónomas con menores niveles competenciales, las del artículo 143 de la Constitución Española, la asignación de responsabilidades sobre las competencias en manos del gobierno nacional debería ser mejor que en las Comunidades del artículo 151 y asimiladas y forales.

Finalmente, tras más de veinticinco años de Estado de las Autonomías, sería interesante comprobar si los ciudadanos han aprendido a manejarse en arreglos institucionales complejos o si, por el contrario, los mayores recursos de los que disponen las Comunidades Autónomas han complicado su toma de decisiones. Como señala C.D. Anderson (2006: 459), la mayor descentralización fiscal da lugar a un menor voto económico. Desafortunadamente, no podemos estudiar esta cuestión en España, debido a que no hay datos de encuesta al principio del proceso de descentralización.

Para comprobar el alcance empírico de estas hipótesis, hemos recurrido a los datos que ofrece la encuesta sobre "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005" elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF).³¹ En su cuestionario se incluye una batería de preguntas sobre la responsabilidad política en distintos servicios públicos y prestaciones sociales. Entre todos los existentes, hemos seleccionado cinco particularmente relevantes y en los que a priori cabría esperar una mayor proporción de respuestas acertadas. Jugamos así a favor de la hipótesis alternativa de que los ciudadanos son capaces de distinguir entre las competencias de cada nivel de gobierno.

En primer lugar, Sanidad y Educación absorben más de la mitad de los presupuestos autonómicos, y desde 2001 se encuentran en manos de todas las Comunidades Autónomas, si bien la legislación básica depende del gobierno nacional. De este

31. Datos de la encuesta: Ámbito geográfico, Territorio nacional. Población, Universo total de individuos de 18 y más años, económicamente activos e inactivos. Metodología Cuantitativa, mediante aplicación de cuestionario estructurado en hogar. Diseño muestral, Muestreo por conglomerados polietápico con estratificación y subestratificación de las unidades de primera etapa (secciones censales). Tamaño muestral, 1.410 entrevistas personales en hogar. Afijación no proporcional. Margen de error 2,7 para los datos globales en el supuesto de muestreo aleatorio simple y categorías equiprobables ($p=q=50\%$) a un nivel de confianza del 95 por ciento. Trabajo de campo, 28 de noviembre a 22 de diciembre de 2005. Empresa adjudicataria, CUANTER, S.A.

modo, cuando en la encuesta del IEF se pregunta por la administración responsable, hemos considerado como correctas las respuestas que asignan la responsabilidad a las Comunidades o las que señalan que está compartida entre las Comunidades y el Estado.

Pese a todo, como se puede observar en la tabla 7.1, más de la mitad de los encuestados, el 53 por ciento en la Sanidad y el 54 por ciento en la Educación, asignan incorrectamente las responsabilidades. Asignación que tiende a recaer en el gobierno nacional. Por su parte, cuando nos referimos a prestaciones integradas en el sistema de Seguridad Social, diseñado y ejecutado de forma centralizada bajo el principio de “caja única”, un porcentaje muy inferior de ciudadanos atribuye incorrectamente las responsabilidades de gasto: un 30 por ciento en el caso de las pensiones de jubilación, un 26 por ciento en el del seguro por desempleo y un 22 por ciento en el de las pensiones de enfermedad o invalidez. Es decir, como se establecía en nuestra primera hipótesis, cuando las competencias las tiene el gobierno nacional, los ciudadanos son más capaces de imputar correctamente las responsabilidades políticas. Estos resultados son similares a los de León-Alfonso (2007: capítulo 4), aunque los datos y la metodología sean diferentes.

Tabla 7.1

“De los siguientes servicios públicos y prestaciones sociales, ¿quién cree usted que es el responsable, por ejemplo a la hora de poner una reclamación, el Estado central, la Comunidad Autónoma, el ayuntamiento, o es compartida?” (%)

Servicios y Prestaciones	Administración responsable en la actualidad*					
	Estado	Autonómica	Local	Compartida	NS/NC	Error
Sanidad	44	39	3	8	6	53
Educación	42	36	6	10	6	54
Pensiones de jubilación	70	16	2	5	7	30
Seguro de desempleo	64	20	3	6	7	36
Pensiones de enfermedad o invalidez	68	16	3	6	7	32

* Excluida la última columna, en negrita, los porcentajes se han calculado sobre los totales de fila. La columna de los errores suma el porcentaje de encuestados que se equivoca.

Fuente: IEF, Documento de trabajo 10/06.

En segundo lugar, el *velo de ignorancia* sobre la responsabilidad política se hace incluso más tupido cuando se estudian los impuestos. De acuerdo con la tabla 7.2, en los tres bloques de impuestos cedidos parcialmente a las Comunidades Autónomas desde 2001 (IRPF, IVA e IIEE), entre el 78 por ciento y el 81 por ciento de los encuestados se equivoca en la imputación de la competencia. Sin

embargo, el porcentaje de error desciende al 56 por ciento cuando se trata del Impuesto de Sociedades.

Tabla 7.2

“Con respecto a los siguientes impuestos, ¿a qué administración cree usted que se pagan, al estado central en su totalidad, a la Comunidad Autónoma en su totalidad, o una parte al uno y otra parte a la otra?” (%)

Impuestos	Administración*				
	Todo al Estado	Todo a las CC.AA.	Una parte al Estado y otra a las CC.AA.	NS/NC	Error**
IRPF	53	10	22	15	78 (69)
IVA	53	13	19	15	81 (65)
I. de Sociedades	44	16	19	21	56 (60)
Impuestos Especiales	43	15	21	21	79 (75)

* Excluida la última columna, en negrita, los porcentajes se han calculado sobre los totales de fila. La columna de los errores suma el porcentaje de encuestados que se equivoca.

** Entre paréntesis aparecen los porcentajes calculados para las Comunidades Autónomas forales (83 observaciones).

Fuente: IEF, Documento de trabajo 10/06.

Puesto que la asignación de responsabilidades de gasto ha cambiado en el tiempo en España, es posible que si examinamos las Comunidades Autónomas del artículo 151, las asimiladas y las forales, los aciertos sean mayores. Estas Comunidades recibieron los traspasos en materia educativa y sanitaria en los años ochenta y primeros noventa. Así se señala en nuestra segunda hipótesis. La respuesta es afirmativa. Como se recoge en la tabla 7.3, los errores en la atribución de responsabilidades alcanzan el 43 por ciento en las Comunidades Autónomas del artículo 151, asimiladas y forales, frente al 69 por ciento en las restantes Comunidades; esto es, la diferencia asciende a 26 puntos porcentuales más. Otro tanto sucede en educación, donde los porcentajes de error ascienden al 67 y al 46 por ciento, respectivamente: 21 puntos porcentuales de diferencia.

Tabla 7.3

Errores en la asignación de responsabilidades en materia educativa o sanitaria (%)*

	En CC.AA. artículo 143	En CC.AA. artículo 151 y asimiladas y forales
Sanidad	69 (569)	43 (839)
Educación	67 (569)	46 (839)

Fuente: IEF, Documento de trabajo 10/06.

* Entre paréntesis, el número de observaciones.

Por el contrario, y como se establecía en nuestra tercera hipótesis, los errores en la asignación de responsabilidades son menores en las Comunidades Autónomas del artículo 143 cuando se trata de competencias centralizadas. Así, según la tabla 7.4, las respuestas incorrectas se sitúan en el 19 por ciento en el caso de las pensiones de jubilación y seguro por desempleo y el 22 por ciento para pensiones de enfermedad o invalidez. Los porcentajes correspondientes al resto de Comunidades se sitúan entre el 38 por ciento y el 44 por ciento.

Tabla 7.4

Errores en la asignación de responsabilidades en materia de pensiones de jubilación, seguro de desempleo, y pensiones de enfermedad o invalidez (%)

	En CC.AA. artículo 143	En CC.AA. artículo 151 y asimiladas y forales
Pensiones de jubilación	19 (569)	38 (839)
Seguro de desempleo	19 (569)	44 (839)
Pensiones de enfermedad o invalidez	22 (569)	38 (839)

Fuente: IEF, Documento de trabajo 10/06.

* Entre paréntesis, el número de observaciones.

Por último, hemos analizado la atribución de responsabilidades tributarias en las Comunidades Autónomas forales, con un sistema diferente al resto en funcionamiento desde el principio del proceso de descentralización. En este caso los impuestos analizados son recaudados por las haciendas forales, para luego abonar a la Administración central un cupo anual por competencias no asumidas. Por tanto, la respuesta correcta es que los impuestos se pagan en su totalidad a las haciendas autonómicas. Los niveles de acierto son superiores a los de las Comunidades de régimen común, si bien no tanto como cabría esperar. Las respuestas incorrectas se sitúan en el 69 por ciento (IRPF), 65 por ciento (IVA), 60 por ciento (IS) y 75 por ciento (IIEE) en un caso; frente al 78 por ciento, 81 por ciento, 56 por ciento, y 79 por ciento, respectivamente, en el otro.

Sobre la claridad de responsabilidades, la contaminación electoral y el control de los gobiernos

Cuando se analizan las diferencias en el control electoral entre los niveles nacional y autonómico en España, no todas las variables que componen el modelo de la claridad de responsabilidades se pueden estudiar aquí. Por ejemplo, la cohe-

sión de los partidos es una constante entre los dos niveles territoriales, y una constante no puede explicar diferencias. Tampoco nos podemos centrar en las características de las comisiones legislativas en cada caso, si bien no parece una variable especialmente relevante en nuestro país. En el análisis empírico de la claridad de responsabilidades nos vamos a detener en tres variables: la composición de los gobiernos, la viabilidad de las alternativas de gobierno y la presencia del nacionalismo.³²

En primer lugar, los gobiernos de coalición tienden a oscurecer la responsabilidad de los partidos en los resultados de la actuación del gobierno: cuanto mayor es la complejidad del gobierno menor es el voto económico (Anderson, 1995, 2000). Como resume Lewis-Beck (1986: 41), “a más partidos en el gobierno de coalición, mayor es la difusión de la responsabilidad de gobierno”. La evidencia empírica disponible no deja lugar a dudas. Por ejemplo, según Samuels (2004), en los sistemas presidenciales, los presidentes que gobiernan en coalición perdieron una media de 4,68 puntos (N = 21), comparado con los 6,31 (N = 54) de los presidentes que no gobernaban en coalición. En los sistemas parlamentarios, los resultados son similares: los partidos en gobiernos de coalición perdieron 0,92 puntos (N = 37), cuando los partidos que gobernaban en solitario perdieron una media de 3,59 puntos (N = 71). Los gobiernos subnacionales no son una excepción. De acuerdo con Alonso (2008), los gobiernos de coalición pierden una media de 0,66 puntos (N = 199), frente a los 3,38 de los gobiernos monocolors (N = 65).

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₁: cuantos más partidos haya en el gobierno, menor será el control electoral del gobierno.

En segundo lugar, según Anderson (2000), en el argumento de Powell y Whitten sobre la claridad de las responsabilidades se halla implícita la existencia de partidos o candidatos alternativos cuando los votantes quieren despedir al gobierno. Los votantes necesitan saber alrededor de qué partido se deben coordinar para que el gobierno pierda. A menor fragmentación del sistema de partidos, más fácil es la coordinación y, por tanto, más fuerte el voto económico. En fin, también las alternativas de gobierno tienen que estar claramente definidas para que el mecanismo de recompensa-castigo dé lugar a un gobierno nuevo. Según el ejemplo

32 Véase, en este sentido, Pallarés, Lago y Galais (2008).

que ofrece el propio Anderson (2000: 156), no es lo mismo una competición electoral entre un gobierno con el 51 por ciento de los escaños y diez partidos repartiéndose el 49 restante, que otra en la que un solo partido está en la oposición y tiene el 49 por ciento de los escaños.

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₂: cuanto más fragmentado esté un sistema de partidos, menor será el control electoral del gobierno.

Finalmente, de acuerdo con las recientes investigaciones de Aguilar y Sánchez-Cuenca (2007) y Alonso (2008) sobre España y otros países, la elasticidad de voto de los votantes nacionalistas es menor que la de los no nacionalistas. La razón es que "deciden su voto no en función de lo que hace el gobierno, sino en función de a quién representa" (Aguilar y Sánchez-Cuenca, 2007: 64). El voto económico debería ser, pues, mayor entre los no nacionalistas.

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₃: cuanto más fuerte sea el nacionalismo (periférico) en una Comunidad Autónoma, menor será el control electoral del gobierno.

Además de estas variables ligadas a la claridad de responsabilidades, manejamos otras tres. La primera es el *paso del tiempo*, esto es, comprobamos en qué medida el control de los gobiernos cambia entre las primeras elecciones y las últimas. No tenemos aquí una hipótesis definida. Por un lado, cabe esperar que los votantes aprendan a valorar los gobiernos en función de su actuación o, si se prefiere, que cada vez su voto sea más elástico. Pero también sabemos que, en el nivel subnacional, los avances en la descentralización fiscal hacen más borrosa la división de responsabilidades y, por tanto, atenúan el voto económico (C.D. Anderson, 2006).

Las dos últimas variables que manejamos añaden a la explicación del control electoral de los gobiernos la existencia de efectos de contaminación electoral. Como ya hemos visto, el efecto de arrastre de las elecciones nacionales sobre las subnacionales depende de su proximidad temporal. Así, la *nacionalización* de las elecciones autonómicas será mayor cuando se celebren al mismo tiempo que las nacionales o cuando varias Comunidades Autónomas tengan sus elecciones simultáneamente. Y nacionalización es sinónimo de menor control electoral de los gobiernos subnacionales.

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₄: cuando coincidan las elecciones nacionales y las autonómicas o varias autonómicas, menor será el control electoral de los gobiernos autonómicos.

De acuerdo con esta misma lógica, cuando coincidan los colores de los gobiernos nacional y autonómico, los votantes tendrán más dificultades para distinguir entre las actuaciones de uno y su responsabilidad. En otras palabras, gobiernos del mismo partido aumentan la probabilidad de rechazar la hipótesis nula de independencia entre las arenas electorales. Por el contrario, también se podría argumentar que la coincidencia de colores de los gobiernos desactiva la estrategia de confundir a los votantes y se convierte así en un atajo informativo más preciso.

Nuestra hipótesis es la siguiente:

H₅: la coincidencia del color político de los gobiernos nacional y autonómico no debería tener un efecto claro sobre el control electoral de los gobiernos autonómicos.

Las variables incluidas en los análisis estadísticos son las siguientes:

- La variable dependiente, **Control**, es el índice que ya conocemos y que mide la congruencia entre el voto y la valoración de la actuación del gobierno. Los datos proceden de las tablas 4.5 y 4.6. El valor máximo, 100, significa un control perfecto; el valor mínimo, 0, muestra un control inexistente. En las estimaciones solo hemos tenido en cuenta los valores de control postelectorales de las segundas y últimas elecciones. En los casos de Cataluña en las segundas elecciones y el Congreso en 1986 se han redondeado al alza los valores de control, de acuerdo con las medias autonómica y nacional de la variable, puesto que proceden de una valoración dicotómica del gobierno que da lugar a cifras más bajas.
- Las variables independientes miden los mecanismos detrás de la claridad de responsabilidades y la contaminación electoral:
 - **Gobierno**: Es el número de partidos en el gobierno. Oscila entre 1 en los gobiernos de un solo partido y 3 en Cataluña y el País Vasco.
 - **NEPP**: Es el número efectivo de partidos parlamentarios de Laakso y Taagepera (1979) en las elecciones anteriores a las que se estudia el nivel de control. Se calcula como sigue: para n partidos que consiguen votos, $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{ni} p_i^2}$,
donde el término p es la proporción de votos conseguidos por el partido i en

las elecciones. La variable oscila entre los 1,9 de Castilla-La Mancha al final del período y los 4,0 del País Vasco al principio. La fuente de los datos es Ocaña y Oñate (1999) para las primeras elecciones autonómicas y generales, e I. Lago y Montero (2004) para las últimas.

- **Identidad:** Es el porcentaje de individuos que se declara en las encuestas “Solo [CC.AA.]” o “Más [CC.AA.] que español”. Cuanto mayor es el porcentaje, mayor es la intensidad de la identidad regional subjetiva. La fuente de los datos es I. Lago Peñas (2004).
- **Tiempo:** Es una variable dicotómica en la que el valor 1 corresponde a las primeras elecciones y el 2 a las últimas. Cuando se incluyen las elecciones generales, la variable las divide en dos grupos.
- **Simultaneidad:** Es una variable dicotómica en la que el valor 1 corresponde a las elecciones autonómicas que se celebran conjuntamente o al mismo tiempo que las generales, y el 0 a las demás.
- **Color:** Es una variable dicotómica en la que el valor 1 corresponde a las elecciones a las que se llega con el mismo partido en el gobierno nacional y autonómico y 0 cuando son distintos. En las elecciones generales, la variable adopta el valor 1.
- **Autonómicas:** Es una variable dicotómica en la que el valor 1 corresponde a las elecciones autonómicas y el 0 a las generales.

Como existen problemas de multicolinealidad entre las variables Gobierno, NEPP e Identidad, patentes cuando se aplica la llamada “regla de Klein” (Greene, 2003), estas variables aparecen primero en modelos individuales. Además, cuando aparece en la especificación la variable *Autonómicas*, no se tienen cuenta ni *Simultaneidad* ni *Identidad*, puesto que no tienen sentido o crean de nuevo problemas de multicolinealidad.

Los resultados de las regresiones (lineales) que comprueban el alcance de las hipótesis aparecen en las tablas 7.5 a 7.8. En la tabla 7.5 se explica el grado de control electoral de los gobiernos en función de las variables que operacionalizan el argumento de la claridad de las responsabilidades. El número de partidos que integran el gobierno, en el primer modelo, y el número efectivo de partidos parlamentarios, en el segundo, son las únicas variables estadísticamente significativas, al 1 y 5 por ciento, respectivamente. Las dos variables tienen los signos negativos esperados: cuanto mayor es la complejidad de los gobiernos y menos definida se encuentra la alternativa de gobierno, menor es el control del gobierno. Así, cada partido adicional que se suma al gobierno reduce el control electoral en más de seis puntos, mientras que cada partido parlamentario efectivo atenúa este control en cerca de cuatro puntos. En cuanto al resto de variables, el tiempo

no tiene un efecto claro; la identidad regional subjetiva, sin embargo, sí tiene el signo negativo esperado, pero no es estadísticamente significativa.

Tabla 7.5

Claridad de la responsabilidad y control de gobiernos

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Gobierno	-6,50*** (2,23)		
Tiempo	0,71 (0,97)	-0,72 (1,07)	-0,67 (1,11)
NEPP		-3,67* (1,86)	
Identidad			-0,10 (0,07)
Constante	89,86*** (3,16)	94,70*** (5,41)	86,93*** (3,10)
R ² ajustado	0,20	0,10	0,00
N	30	30	30

La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios.

Entre paréntesis, los errores típicos robustos. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

En la tabla 7.6 se cambia la claridad de las responsabilidades por la contaminación electoral como determinantes del control de los gobiernos. Ni la simultaneidad de elecciones autonómicas o autonómicas y generales, ni la coincidencia de los colores de los gobiernos nacional y subnacionales son estadísticamente significativas. Las dos variables tienen un signo negativo: el mismo color de los gobiernos nacional y autonómico y la coincidencia de elecciones debilita el control de los gobiernos autonómicos.

Tabla 7.6

Contaminación electoral y control de gobiernos

	Modelo 1
Color	-0,03 (2,37)
Simultaneidad	-2,90 (2,63)
Constante	85,51*** (2,21)
R ² ajustado	-0,02
N	30

La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios.

Entre paréntesis, los errores típicos robustos. *** $p < 0,01$.

Los resultados de la combinación de la claridad de responsabilidades y la contaminación electoral en la explicación del control de los gobiernos se contienen en la tabla 7.7. Si nos detenemos en los tres primeros modelos, tanto la fragmentación de los gobiernos autonómicos como la parlamentaria son de nuevo estadísticamente significativas al 1 y 5 por ciento, respectivamente, y sus efectos son ahora mayores: por cada partido que entra en el gobierno, el control se reduce en ocho puntos; por cada partido parlamentario efectivo adicional, el control disminuye en más de cinco puntos y medio. La novedad es que tanto la simultaneidad en las elecciones como la identidad regional subjetiva pasan a ser estadísticamente significativas al 10 por ciento. Sus signos son los esperados: en elecciones coincidentes, el control cae cinco puntos; y seis puntos más en la identidad regional subjetiva supone una reducción de alrededor de un punto en el control. El color de los gobiernos tiene otra vez un signo negativo, pero no es estadísticamente significativa. Finalmente, el tiempo tiene un efecto errático.

En los dos últimos modelos se combinan aditivamente la fragmentación de los gobiernos con el número efectivo de partidos y, después, con la identidad regional subjetiva.³³ La variable Gobierno sigue siendo estadísticamente significativa al 1 por ciento, si bien su coeficiente se reduce, mientras que las otras dos pierden su relevancia estadística.

33 La elevada correlación entre el número efectivo de partidos y la identidad regional subjetiva no permite su inclusión en la misma especificación.

Tabla 7.7**Claridad de la responsabilidad, contaminación electoral y control de gobiernos (I)**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Gobierno	-8,01*** (2,31)			-6,15*** (2,15)	-7,10*** (1,90)
Tiempo	1,51 (1,15)	-0,47 (1,12)	-0,40 (1,34)	1,04 (1,12)	1,31 (1,12)
NEPP		-5,05** (1,87)		-2,69 (1,83)	
Identidad			-0,17* (0,10)		-0,06 (0,10)
Color	-0,26 (2,14)	-1,16 (2,14)	-1,01 (2,64)	-0,68 (2,01)	-0,49 (2,13)
Simultaneidad	-5,19* (2,59)	-4,92* (2,55)	-4,97 (3,34)	-5,83** (2,52)	-5,79* (3,23)
Constante	93,98*** (2,41)	102,11*** (5,68)	92,03*** (4,20)	100,60*** (5,72)	95,21*** (3,80)
R ² ajustado	0,29	0,18	0,07	0,32	0,28
N	30	30	30	30	30

La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios.

Entre paréntesis, los errores típicos robustos. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

Finalmente, en la tabla 7.8 se comprueba en qué medida la claridad de responsabilidades y la contaminación electoral, en los términos en las que las hemos definido, son capaces de explicar las diferencias en el nivel de control de los gobiernos nacional y autonómicos. Puesto que, como ya sabemos, los gobiernos y sistemas de partidos autonómicos son los más fragmentados, es posible que aquí esté la respuesta a la paradoja que se planteaba al principio de la investigación. En efecto, estas dos variables atenúan, pero no eliminan las diferencias. Controlando por las variables anteriores, el control en las elecciones autonómicas es entre 4 y 5 puntos menor en las generales; la variable es estadísticamente significativa al 5 por ciento. La fragmentación del gobierno y el número efectivo de partidos parlamentarios son estadísticamente significativos al 5 y 10 por ciento, respectivamente.

Tabla 7.8

Claridad de la responsabilidad, contaminación electoral y control de gobiernos (II)

	Modelo 1	Modelo 2
Gobierno	-6,43*** (2,12)	
Tiempo	0,06 (0,76)	-1,16 (0,88)
NEPP		-4,05** (1,59)
Constante	96,58*** (2,47)	103,32*** (4,54)
R ² ajustado	0,32	0,26
N	37	37

La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios.

Entre paréntesis, los errores típicos robustos. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$.

En definitiva, las hipótesis 1 y 2, que señalan los efectos negativos de la fragmentación partidista y del gobierno en el control electoral, tienen un fuerte respaldo empírico, mientras que las hipótesis 3 y 4, acerca de la presencia del nacionalismo periférico y la simultaneidad de las elecciones generales y autonómicas, se confirman débilmente. La coincidencia de color político de los gobiernos nacional y autonómico y el paso del tiempo no importan en absoluto.

8

CONTROL DE GOBIERNOS Y COORDINACIÓN ELECTORAL

El castigo a los partidos en el gobierno no es una respuesta automática a las valoraciones negativas sobre su actuación. Que tenga lugar depende de dos condiciones sobre la viabilidad electoral futura del partido en el gobierno. Primero, la fuerza del principal partido en la oposición o, en otras palabras, la incertidumbre sobre el ganador de las elecciones. Segundo, la capacidad de coordinación de los votantes del partido en el gobierno alrededor de otro partido próximo ideológicamente y viable como alternativa de gobierno.

Nuestro argumento se basa en la coordinación electoral y el voto estratégico de los votantes del partido del gobierno en las elecciones en $t-1$ e insatisfechos con su actuación antes de las elecciones en t .³⁴ Desde la seminal contribución de Duverger (1954), los efectos de los sistemas electorales sobre la fragmentación de los sistemas de partidos se estudian como una cuestión de coordinación electoral. En palabras de Cox (2000: 49), “la coordinación electoral se refiere a distintos procesos a través de los que votantes y políticos coordinan sus acciones electorales con el fin de conseguir más escaños o carteras en el ejecutivo”. Cada sistema electoral establece un método para convertir los votos en escaños que da lugar a problemas de coordinación en la medida en que hay menos escaños que potenciales candidatos dispuestos a ganarlos. Los escaños serán para aquellos que consigan reunir un nivel de apoyo suficiente entre el electorado, ya sea (1) persuadiendo a los votantes de que son mejores que las alternativas o, cuando esto no es suficiente, (2) limitando el número total de competidores reales (por ejemplo, a través de coaliciones electorales, listas conjuntas o el *apparentement* de listas); (3) limitando el número de competidores a quienes apoyan los votantes o (4) los mecanismos (2) y (3) al mismo tiempo. El proceso de limitar la entrada (o la fragmentación del voto) depende de la coordinación de las acciones de más de un actor (Cox 1999: 146).

Una de las principales consecuencias de la coordinación electoral en estos términos es la generalización de las leyes de Duverger (en plural)³⁵ en los sistemas

34 El voto estratégico o útil se refiere al emitido cuando la consideración de las posibilidades electorales de los distintos competidores lleva a que un elector vote a un partido o candidato que no es su primera preferencia. Entre sus distintas motivaciones se incluyen tratar de influir en la distribución de escaños en un distrito, en la selección de candidaturas para la segunda vuelta y en la formación ulterior de los gobiernos unipartidistas o de coalición, así como algunas expresiones del llamado voto de protesta (Montero, Colomer y Lago, 2005).

35 Como es bien sabido, las Leyes de Duverger establecen que (1) “los sistemas de mayoría simple a una sola vuelta favorecen el bipartidismo” y que (2) “los sistemas de mayoría simple con segunda vuelta y representación proporcional favorecen el multipartidismo” (Duverger 1954: 217 y 239). Aunque la primera es denominada “ley” y la segunda “hipótesis”, Duverger (1986: 69-70) ha aclarado que ambas comparten el estatus de “ley”.

electorales de mayoría relativa en distritos uninominales, los de segunda vuelta y los de representación proporcional: el número de partidos o candidatos viables (es decir, todos aquellos competidores que esperan conseguir un escaño y aquellos que empatan en la lucha por el último escaño) es igual a la magnitud de distrito (M) más uno. Cox (1997: cap. 4) lo ha bautizado como la “regla de $M+1$ ”. Así, cuando todos los candidatos o partidos dispuestos a competir en un distrito están interesados fundamentalmente en las elecciones inmediatas (es decir, tienen una racionalidad instrumental en el corto plazo) y disponen de buena información sobre las probabilidades relativas de los competidores potenciales (es decir, tienen una información bastante precisa y pública sobre la suerte electoral de los candidatos), funcionan dos reglas $M+1$ distintas en cada distrito. En primer lugar, el número de candidatos que compiten tiende a ser de $M+1$ como máximo. En segundo lugar, si más de $M+1$ partidos o candidatos toman parte en las elecciones a causa de un fallo en la regla de coordinación de la entrada en la competición electoral, los votantes tienden a concentrarse, como mucho, en $M+1$ de ellos.

De acuerdo con la regla de $M+1$, bajo ciertas condiciones el voto estratégico reducirá la competición con más de $M+1$ candidatos a una en la cual, como máximo, haya $M+1$ candidatos compitiendo con posibilidades reales de ganar los escaños: se trata de un equilibrio *duvergeriano*.³⁶ Pero aunque no se satisfagan todas las precondiciones del modelo, pueden surgir equilibrios *no-duvergerianos* cuando dos o más candidatos están empatados por la segunda posición. En este caso, ninguno quedará claramente “fuera de la competición” y, por lo tanto, sus seguidores no tendrán incentivos claros para abandonarlo.

La coordinación electoral también es crucial en el voto económico. Cuando hay un empate entre los dos partidos mayoritarios, para simplificar, uno en la izquierda y en el gobierno, $I1$, y otro en la derecha, D , los votantes de $I1$ que desean castigarlo no tienen incentivos para hacerlo. Si votan a otro partido en la izquierda, $I2$, D ganará las elecciones y alcanzará el gobierno. El voto estratégico jugará

36 Los equilibrios duvergerianos se refieren a competiciones electorales en distritos uninominales en las que todos los seguidores de los partidos o candidatos minoritarios votan estratégicamente a alguno de los dos mayoritarios. Por tanto, solo compiten dos partidos o candidatos. Recibe precisamente este nombre por ajustarse a la predicción de Duverger. Por su parte, los equilibrios no duvergerianos son competiciones electorales en distritos uninominales en la que los dos o más partidos o candidatos que se disputan el segundo lugar están tan igualados que sus seguidores no son capaces de decidir cuál de ellos será abandonado estratégicamente. Por tanto, los electores votan sinceramente, de modo que compiten más de dos partidos o candidatos (Montero, Colomer y Lago, 2005).

a favor de I1 y no habrá tanto control electoral como debiera, puesto que las valoraciones negativas del gobierno se convertirán en un voto a su favor. Por el contrario, si las encuestas preelectorales dan a I1 como claro ganador, sus votantes en las elecciones en $t-1$ e insatisfechos ahora con su labor, votarán a I2. No es necesario el voto estratégico y, por tanto, habrá un mayor control electoral.

Solo hay un escenario en el que el empate entre I1 y I2 no impide el control del gobierno. Y depende de que no haya incentivos para el voto estratégico a favor de I1. Si los partidos en la izquierda están atrapados en un equilibrio *duvergeriano*, esto es, I1 no es dominante en la izquierda, de modo que I2 también está en condiciones de ganar las elecciones, I2 se puede convertir en el punto focal sobre el que se coordinen los votantes de I1 en las elecciones en $t-1$ e insatisfechos con su actuación antes de las elecciones en t .

En la tabla 8.1 se representan los tres escenarios que hemos discutido y sus consecuencias sobre el control electoral. En los escenarios 1 y 3 no hay incentivos para el voto estratégico de los antiguos votantes de I1 que valoran negativamente su actuación en el gobierno. En un caso, I2 es una alternativa de gobierno viable a I1; en el otro, la dispersión del voto en la izquierda no impide la victoria de I1. En consecuencia, I2 se hará con el voto de castigo a I1. En el segundo escenario, el voto estratégico a favor de I1 hará que no se le castigue si lo ha hecho mal. Si los votantes de izquierda no se coordinan sobre I1, la izquierda pierde. Votar a I1, pese a todo, es la estrategia dominante de los votantes en la izquierda.

Tabla 8.1
Escenarios electorales y control de gobiernos

Resultados según las encuestas preelectorales (%)*			Control
I1	I2	D	
40	30	30	Sí
45	10	45	No
60	10	30	Sí

* I1, partido en la izquierda y en el gobierno; I2, partido en la izquierda y en la oposición; D, partido en la derecha y en la oposición.

Se trata de porcentajes de fila.

De todos modos, el escenario en el que la izquierda (o la derecha) tengan el gobierno y haya un equilibrio *no duvergeriano* es muy poco probable empíricamente. Por esta razón, en nuestro análisis vamos a comprobar solamente la siguiente hipótesis:

H_1 : *cuanto menor sea la incertidumbre sobre el ganador de las elecciones, mayor será el control electoral del gobierno.*

En términos de la literatura sobre los determinantes institucionales del control de los gobiernos, nuestro argumento sobre la coordinación electoral se opone, o al menos complementa, las tesis de la “claridad de las responsabilidades”. Ya sabemos que, de acuerdo con esta teoría, el control electoral sería mayor cuantos menos partidos (efectivos) haya, puesto que la alternativa de gobierno estaría más clara. Para nosotros, el número de partidos no es tan importante como la posibilidad de una coordinación alternativa exitosa o la ausencia de costes si se avanza en la descoordinación. Por ejemplo, en un escenario electoral en el que I1, I2 y D tengan el 50, 5 y 45 por ciento de los votos, respectivamente, de acuerdo con nuestro argumento el control electoral sería menor que en otro en el que I1, I2 y D tengan el 55, 15 y 30 por ciento de los votos, respectivamente, pese a que en este último la fragmentación del sistema de partidos es mayor. En el primer caso, el voto estratégico evita el castigo al gobierno; no así en el segundo. No obstante, cabe esperar una correlación positiva entre el número de partidos y la incertidumbre electoral, como sucede en las Comunidades Autónomas en España.

El análisis estadístico de nuestra hipótesis, basado en una regresión lineal, maneja solo datos autonómicos, no nacionales. Controlamos así variables intervinientes como la contaminación electoral. La variable dependiente es el nivel de control electoral del gobierno, calculado de acuerdo con el índice que ya conocemos. La *incertidumbre* electoral sobre el ganador de las elecciones la hemos definido como el cociente entre el porcentaje de voto en las elecciones inmediatamente anteriores del (principal) partido en el gobierno y el principal partido de la oposición. Si el cociente es igual a 1, significa que hay un empate. Cuanto más grande sea el cociente, mayor es la diferencia entre los dos partidos. Un valor de 1,25 supone que el partido en el gobierno tenía en las elecciones anteriores un 25 por ciento más de votos que el partido de la oposición. Y un valor de 2 quiere decir que el partido en el gobierno dobla en votos al principal de la oposición. Los valores negativos reflejan que el (principal) partido en el gobierno tiene menos votos que el mayoritario de la oposición. Es decir, que su riesgo de perder y, por tanto, la necesidad de que haya una coordinación electoral intensa son grandes. En las elecciones autonómicas que estudiamos, sucede en Navarra en 1983 y Murcia en 2003.³⁷ De acuerdo con la

37 Los resultados de nuestras estimaciones son muy parecidos si estos valores negativos los convertimos en positivos, esto es, si el partido de la oposición pasa al numerador y el principal partido en el gobierno al denominador.

discusión anterior, el efecto esperado de la variable es positivo: a mayor diferencia entre los dos principales partidos, mayor control electoral.

Como variables de control aparecen *Gobierno* –el número de partidos en el gobierno– y *NEPP* –el número efectivo de partidos parlamentarios en las elecciones anteriores a las que se estudia el nivel de control. La elevada correlación entre las dos variables nos ha llevado a no incluirlas en la misma especificación.

En la tabla 8.2 se contienen los resultados de las estimaciones. Nuestro argumento tiene un fuerte respaldo empírico. Como se puede observar, la incertidumbre sobre el ganador es estadísticamente significativa al 1 por ciento, tanto cuando se controla el número de partidos en el gobierno, como cuando se controla el número efectivo de partidos parlamentarios en la legislatura anterior. Y el signo de la variable, positivo, es el esperado: cuanto mayor sea la diferencia entre el primer y segundo partido, mayor es el control electoral. Así, en comparación con la situación de empate, cuando el primer partido dobla en votos al segundo, el control aumenta en casi cinco puntos en el primer modelo y en algo más de seis en el segundo.³⁸

Tabla 8.2
Coordinación electoral y control de gobiernos

	Modelo 1	Modelo 2
Incertidumbre	4,70*** (1,68)	6,18*** (1,88)
Gobierno	-5,65*** (1,69)	
NEPP		-4,39*** (1,51)
Constante	83,57*** (3,52)	86,19*** (3,98)
R ² ajustado	0,31	0,30
N	30	30

La estimación es por mínimos cuadrados ordinarios.

Entre paréntesis, los errores típicos robustos. *** p < 0,01.

³⁸ Las correlaciones entre *Incertidumbre* y *Gobierno* (-0,06) y entre *Incertidumbre* y *NEPP* (0,17) permiten rechazar la existencia de problemas de multicolinealidad.

9. CONCLUSIONES



Una consecuencia no intencionada de los procesos de descentralización política y económica o, con mayor generalidad, de la dispersión vertical del poder es que la superposición de niveles de gobierno dificulta su control electoral por parte de los votantes. Puesto que los gobiernos nacionales siguen disponiendo, pese a todo, de mayor poder que los subnacionales o supranacionales, es en estos dos últimos niveles territoriales donde funciona con mayores dificultades el mecanismo recompensa-castigo propio del voto retrospectivo. De este modo, la cara de la moneda de las instituciones multinivel es que, *ceteris paribus*, aumentan la calidad de las políticas públicas y reducen los costes en su provisión. La mayor cercanía del gobierno a los ciudadanos y un mejor conocimiento de las preferencias de éstos explican este resultado. La cruz es que puede desincentivar que los políticos respondan de la mejor manera posible a los intereses y deseos de los ciudadanos.

A partir del análisis del caso español, y si bien nuestras reflexiones son aplicables a las distintas modalidades de instituciones multinivel, hemos comprobado que, efectivamente, el control electoral de los gobiernos autonómicos es sensiblemente menor que el de los nacionales. De acuerdo con el índice de control electoral que hemos creado, basado en la congruencia entre el voto a favor (en contra) del gobierno y la valoración de su gestión, el control (medio) de los gobiernos autonómicos está alrededor de unos diez puntos por debajo del control del nacional en una escala que oscila entre 0 y 100. Así, los votantes congruentes con su valoración del gobierno suponen el 77/78 por ciento en las elecciones autonómicas, frente al 90 por ciento en las generales.

Analizada la representación política como un modelo de principal (los votantes) y agente (los políticos), hay varios mecanismos que explican este menor control electoral en el nivel autonómico o, si se prefiere, la aparición del *trade-off* entre eficiencia y control. Tales mecanismos se manifiestan en los distintos pasos de la secuencia del control electoral: la fijación de un criterio para la reelección del gobierno, el juicio que realizan los votantes sobre la satisfacción o no de este umbral y, finalmente, el voto en una u otra dirección.

En primer lugar, los llamados efectos de interacción o contaminación entre arenas electorales en el sentido de que el comportamiento de los partidos políticos y los votantes en las elecciones autonómicas, las menos importantes, depende en cierta medida de lo que acontece en las elecciones nacionales, las más importantes. Así, (i) los votantes tienden a castigar o recompensar a los gobiernos subnacionales de acuerdo con los resultados de la actuación del gobierno nacional. En muchos casos el voto en las elecciones autonómicas llega a predecirse

mejor cuando la variable independiente es la valoración del gobierno nacional que cuando se maneja la valoración del gobierno autonómico; (ii) un número significativo de votantes vota en las elecciones autonómicas para compensar su voto (o el de los demás) en las elecciones generales y conseguir de este modo una combinación óptima de políticas y/o un contrapeso adecuado entre los partidos políticos en los distintos niveles de gobierno; (iii) los abstencionistas diferenciales –los individuos que votan en las elecciones generales, pero no en las autonómicas, debido a la menor importancia de las segundas– basan su voto en menor medida en su valoración del gobierno que los votantes habituales.

Sumados estos comportamientos, la consecuencia es que la reelección de los gobiernos autonómicos se juega en parte en la arena nacional, esto es, depende de algunos temas o decisiones que no están en sus manos. El voto a favor o en contra del gobierno autonómico tiene más que ver con el azar (cómo lo haga el gobierno nacional) que cuando se trata del gobierno nacional. Una aleatoriedad que es sinónimo de un menor control electoral y de menores incentivos para que el gobierno sea representativo.

Los efectos de contaminación electoral son tan relevantes en el plano académico como en el propiamente político. Por ejemplo, en la discusión sobre la fecha de celebración de las elecciones autonómicas gallegas de 2008, el Presidente de la Xunta, Emilio Pérez Touriño, señalaba que “los ciudadanos gallegos se merecen, y así ha sido hasta ahora, que cuando se les convoca a las elecciones autonómicas elijan en clave de país, en clave de autonomía, en clave de elegir al mejor presidente y el mejor Parlamento (...) Y no tener que verse obligados a hacer un ejercicio de disección en la campaña electoral entre voto aquí o voto allá”. Sobre la posibilidad de su coincidencia con las elecciones europeas, añadía que “[las elecciones europeas de junio son] una convocatoria electoral de ámbito europeo, otras elecciones, otra perspectiva y otro posicionamiento, que no es el autonómico”.³⁹ Por su parte, el Vicesecretario General del PSdeG-PSOE, Ricardo Varela, indicaba que “las elecciones en el País Vasco tienen una dinámica propia [que] puede enturbiar o desviar la atención en unas elecciones como las gallegas, donde tenemos que hablar de nuestros problemas y de nuestras propuestas, no de ninguna cuestión externa”.⁴⁰ Igualmente, en una entrevista a los responsables de política municipal del PP, Juan Manuel Moreno, y PSOE, Antonio Hernando, realizada meses antes de las elecciones autonómicas y municipales de 2011, el primero señalaba

39 *La Voz de Galicia*, 31 de mayo de 2008: 13.

40 *El País*, 10 de agosto de 2008: 3 de la edición gallega.

que “hay un ansia, una rabia democrática de la ciudadanía. La única manera de expresar esa rabia es votando. Y ¿cuáles son las primeras elecciones? Las del 22 de mayo. Es imposible que no sean en clave nacional... Los ciudadanos quieren el cambio y van a utilizar el voto para echar a Zapatero. Y lo digo así. Saben que si el PSOE se pega una leche importante, si hay una hecatombe electoral, si pierde poder autonómico y local, a Zapatero no le quedará otra que adelantar las elecciones o dimitir”. Por su parte, el segundo apuntaba que: “El electorado es muy maduro; en cada convocatoria responde a lo que se le pregunta. Sería un gravísimo error democrático hurtar a los ciudadanos un debate al que tienen derecho: cómo quieren que sea su ciudad”.⁴¹

En segundo lugar, la correcta atribución de las responsabilidades políticas es imprescindible para que el control electoral de los gobiernos sea efectivo. Si los ciudadanos no saben cuál es el grado de responsabilidad que cabe atribuir a un gobierno en los resultados económicos, ya sean buenos o malos, difícilmente pueden castigar a los malos gobiernos y recompensar a los buenos.

La claridad en la atribución de responsabilidades políticas es contingente del contexto político, en el sentido de que las instituciones aumentan o atenúan la capacidad de los ciudadanos para saber en manos de quién están las políticas que se ponen en marcha. Si nos detenemos en la dimensión vertical de la claridad de responsabilidades, es un punto de encuentro en la literatura que los gobiernos multinivel debilitan su atribución. Así sucede en España. Cuando las competencias se hallan en manos del gobierno nacional, los ciudadanos aciertan en mayor medida en la imputación de la responsabilidad política que cuando son los gobiernos autonómicos los titulares. Por ejemplo, más de la mitad de los españoles asigna incorrectamente la responsabilidad en Sanidad o Educación, mientras que menos de un tercio se equivoca en el caso de las pensiones de jubilación o el seguro por desempleo. Los resultados son similares en los impuestos. De todos modos, de acuerdo con la evidencia que tenemos, este acierto es mayor en las Comunidades Autónomas que más tiempo han disfrutado de competencias propias, aunque, a la inversa, es menor cuando hablamos de competencias en manos del Estado. El conocimiento de estos temas que tienen los ciudadanos de las Comunidades Forales avala estas pautas.

En cuanto a la dimensión horizontal de la claridad de responsabilidades, nuestro principal hallazgo es que el control electoral es sensiblemente menor cuando los

41 *El País*, 17 de enero de 2011: 13.

gobiernos son de coalición: cada partido adicional en el gobierno reduce el control electoral entre seis y ocho puntos porcentuales en nuestro índice. Precisamente es en la arena autonómica donde existen habitualmente gobiernos de esta naturaleza –la mayoría en la última legislatura–, mientras que son desconocidos en el nivel nacional.

En tercer lugar, para que la opinión negativa de un votante sobre el partido en el gobierno se convierta en un voto en su contra, es necesario que haya una alternativa de gobierno en el mismo espacio ideológico. En otras palabras, que se disponga de una alternativa de coordinación exitosa. Si un partido de centro-izquierda está en el gobierno, sus votantes descontentos con su actuación difícilmente dejarán de votarlo si la alternativa es votar a un partido minoritario en la izquierda que no está en condiciones de ganar las elecciones. No habrá, por tanto, un control electoral adecuado. Solo cuando no haya costes si se avanza en la descoordinación, esto es, en la dispersión del voto, funcionará el mecanismo de recompensa-castigo. Para ello, el partido en el gobierno tiene que aparecer *ex ante* como seguro ganador de las elecciones.

De acuerdo con los resultados de nuestro análisis empírico cuantitativo sobre los gobiernos autonómicos, cuanto mayor es la diferencia entre el primer y segundo partido, mayor es el control electoral. En comparación con la situación de empate, cuando el partido en el gobierno dobla en votos al principal de la oposición, el control electoral aumenta entre cinco y seis puntos en nuestro índice.

En cuarto lugar, si los votantes en España descuentan que (i) las competencias y recursos de los gobiernos subnacionales son menores que las de los nacionales y (ii) los gobiernos subnacionales tienen muy amplias competencias sobre el gasto, pero limitadas sobre los ingresos, de modo que es posible que los votantes vean las consecuencias positivas del gasto público en las políticas de los gobiernos subnacionales, pero que se diluyan las negativas; es posible que los umbrales para la reelección de los gobiernos autonómicos sean menores que los de los nacionales. Así mismo, si los votantes aprenden cómo funcionan los Estados descentralizados, sus criterios para reelegir a los gobiernos podrían cambiar a medida que se avanza en la descentralización. A partir de las valoraciones realizadas por los propios ciudadanos, y recogidas en las encuestas postelectorales respectivas, hemos comprobado que no se producen diferencias significativas en este sentido ni entre los dos niveles de gobierno ni entre los autonómicos a lo largo del tiempo.

Por el contrario, los españoles son más capaces de valorar la gestión de su gobierno autonómico en la actualidad que en el pasado reciente: los porcentajes de

No Sabe/No Contesta cuando se pregunta sobre la actuación del gobierno autonómico respectivo han caído sensiblemente. Si en la segunda legislatura autonómica la media era del 16 por ciento, en la última legislatura apenas llegaba al 4 por ciento.

Finalmente, pensamos que la investigación futura sobre las consecuencias políticas de la descentralización política y económica debe centrarse en la *pendiente* del proceso de descentralización en lugar de la *constante*; esto es, cambiar los análisis estáticos por los dinámicos para que los cambios en estos efectos políticos sean la prioridad. A diferencias de países federales, como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña o India, por ejemplo –casos de estudio de Chhibber y Kollman (1998, 2004)– en los que la descentralización política y económica se inició hace mucho y apenas hay ya espacio para nuevos avances, España resulta particularmente adecuada para estos análisis dinámicos. Su inicio es reciente, es relativamente asimétrico entre las regiones y está sujeto a cambios significativos cada pocos años. Es decir, se dispone de una notable variabilidad en el tiempo y el espacio en la variable independiente clave. Y si ahora nos topamos con el problema de la falta de datos individuales sobre los primeros años ochenta, que permita la comparación que pedimos y que en este libro hemos tratado de realizar, en pocos años sí serán posibles tales análisis. En este sentido, el proceso de descentralización en España es, o al menos se aproxima mucho, un “experimento crucial” (Campbell, 1969; Shugart, 2005) para estimar sus efectos políticos.

10.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- Adelantado, José, Quim Brugué, Raquel Gallego, Ricard Gomá, Antón Losada y Natalia Rosetti. 2002a. "Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y Estado de Bienestar". En Joan Subirats y Raquel Gallego (eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Adelantado, José, Quim Brugué, Raquel Gallego, Ricard Gomá, Antón Losada y Natalia Rosetti. 2002b. "Las políticas públicas autonómicas: las formas de gestión del Estado del Bienestar". En Joan Subirats y Raquel Gallego (eds.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Adserá, Alicia, Carles Boix y Mark Payne. 2003. "Are you being served? Political accountability and quality of government". *The Journal of Law, Economics & Organization*. 19: 445-490.
- Aja, Eliseo. 2003. *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- Alesina, Alberto y Howard Rosenthal. 1995. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alonso, Sonia. 2008. "La duración en el poder y el rendimiento electoral de los partidos nacionalistas gobernantes: ¿la ventaja competitiva del nacionalismo?" *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 121: 81-103.
- Anderson, Cameron A. 2006. "Economic Voting and Multilevel Governance: A Comparative Individual-Level Analysis". *American Journal of Political Science* 50: 449-463.
- Anderson, Christopher J. 1995. "The dynamics of public support for coalition governments". *Comparative Political Studies* 28: 350-383.
- : 2000. "Economic voting and political context: a comparative perspective". *Electoral Studies* 19: 151-170.
- : 2007a. "The End of Economic Voting? Contingency Dilemmas and the Limits of Democratic Accountability". *Annual Review of Political Science* 10: 271-296.
- : 2007b. "Interaction of structures and voter behavior". En Russell J. Dalton y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Anduiza, Eva. 1999. *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Arian, Alan y Shevah Weiss. 1969. "Split-ticket voting in Israel". *Western Political Quarterly* 25: 375-389.
- Balcells i Ventura, Laia. 2007. "¿Es el voto nacionalista de proximidad o un voto de compensación? Una nueva aproximación «espacial» al voto en dos dimensiones". *Revista Española de Ciencia Política* 16: 61-88.
- Barry, Amos. 1999. "The Reverse Coattails Effect: Local Part Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election". *American Political Science Review* 88: 95-111.
- Beck, Nathaniel, y Jonathan N. Katz. 1995. "What To Do (and not To Do) with Time-Series Cross-Section Data". *American Political Science Review* 89: 634-647.
- Bengtsson, Åsa. 2004. "Economic voting: The effect of political context, volatility and turnout on voters' assignment of responsibility". *European Journal of Political Research* 43: 749-767.
- Berelson, Bernard, Paul F. Lazarsfeld y William N. McPhee. 1954. *Voting. A study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Besley, Timothy y Anne Case. 1995a. "Incumbent behaviour: Vote Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition". *American Economic Review* 85: 25-45.

- : 1995b. "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits". *Quarterly Journal of Economics* 150: 769-798.
- Blanco, Roberto. 2002. "Las peculiaridades del control del gobierno en las Comunidades Autónomas (Una aproximación desde el caso gallego)". En Ascensión Elvira y M^a Dolores González (coords.). *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boadway, Robin. 2000. "Recent Developments in the Economics of Federalism". En Harvey Lazar (ed.). *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal federalism*. Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Borowiak, Craig. T. 2007. "Accountability Debates: The Federalists, The Anti-Federalists, and Democratic Deficits". *The Journal of Politics* 69: 998-1014.
- Burden, Barry C. y David C. Kimball. 1998. "A New Approach to the Study of Ticket-Splitting". *American Political Science Review* 92: 533-544.
- Burki, Shahid J., Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington: The World Bank.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller, y Donald P. Stokes. 1960. *The American Voter*. Nueva York: Wiley.
- Campbell, Angus y Warren E. Miller. 1957. "The Motivational Basis of Straight and Split Ticket Voting". *American Political Science Review* 51: 293-312.
- Campbell, Donald T. 1969. "Reforms as Experiments". *American Psychologist* 24: 409-429.
- Castells, Antoni. 2000. "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica". *Papeles de Economía Española* 83: 37-59.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- : 1999. "Electoral Rules and Electoral Coordination". *Annual Review of Political Science* 2: 145-161.
- : 2000. "Coordination, Electoral". En Richard Rose (ed.). *Encyclopedia of Elections*, ed. Richard Rose. Londres: MacMillan.
- Cox, Karen E., y Leonard J. Schoppa. 2002. "Interaction effects in mixed-member electoral systems". *Comparative Political Studies* 35: 1027-1053.
- Crawford, Vincent y Joel Sobel. 1982. "Strategic Information Transmission". *Econometrica* 50: 1433-1451.
- Cutler, Fred. 2004. "Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations". *Publius. The Journal of Federalism* 34: 19-38.
- Chhibber, Pradeep, y Ken Kollman. 1998. "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States". *American Political Science Review* 92: 329-342.
- : 2004. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Dafflon, Bernard. 2006. "The Assignment of Functions to decentralized Governments: Theory to Practice". En Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (eds.). *Handbook of Fiscal Federalism*. Chentelham: Edward Elgar.
- De Mello, Luiz y Matias Barenstein. 2001. "Fiscal decentralization and Governance: A Cross-Country Approach". *IMF Working Paper*. 01/71.

- De Vries, Walter y V. Lance Tarrance. 1972. *The ticket-splitter: a new force in American politics*. Grand Rapids, Michigan: B. Eerdmans Publishing Company.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Downs, William M. 1999. "Accountability Payoffs in Federal Systems? Competing Logics and Evidence From Europe's Newest Federation". *Publius. The Journal of Federalism* 29: 87-110.
- Duch, Raymond M. y Harvey D. Palmer. 2002. "Heterogeneous perceptions of economic conditions in cross-national perspective". En Hand Dorussen y Michael Taylor (eds.). *Economic Voting*. Londres: Routledge.
- Duch, Raymond M., Harvey D. Palmer y Christopher J. Anderson. 2000. "Heterogeneity in Perceptions of National Economic Conditions". *American Journal of Political Science* 44: 635-652.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. Nueva York: Wiley.
- : 1986. "Duverger's Law: Forty Years Later". En Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, Inc.
- Ebel, Robert D. y Serdar Yilmaz. 2003. "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization". En Jorge Martínez-Vázquez, Jorge y James Alm (eds.). *Public Finance in Developing and Transitional Countries*. Chentelham: Edward Elgar.
- Electoral Studies (2000). Número especial sobre "Economic voting", 19.
- Escobar-Lemmon, María. 2003. "Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures". *American Journal of Political Science* 47: 683-697.
- Evans, Geoffrey. 2002. "On the Validation of Measures of Strategic Motivations: A Critical Comment of Alvarez and Nagler", *British Journal of Political Science* 32: 185-188.
- Evans, Geoffrey y Robert Andersen. 2006. "The Political Conditioning of Economic Perceptions". *Journal of Politics* 68:194-207.
- Ferejohn, John. 1986. "Incumbent Performance and Electoral Control". *Public Choice* 50: 5-25.
- : 1990. "Information and the Electoral Process". En John Ferejohn y James Kuklinski (eds.). *Information and Democratic Processes*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ferrara, Federico y Erik S. Herron. 2005. "Going It Alone? Strategic Entry under Mixed Electoral Rules". *American Journal of Political Science* 49: 16-31.
- Ferrer, Mariona, Carolina Galais y Francesc Pallarés. 2008. "La abstención en las elecciones autonómicas de 2007: características territoriales y bases individuales en perspectiva autonómica comparada". En Francesc Pallarés (ed.). *Autonómicas y Locales 2007*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Finer, Samuel E. 1975. *Adversary Politics and Electoral Reform*. Londres: Anthony Wigram.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- : 1996. *Divided Government*. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Fissman, Raymond y Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries". *Journal of Public Economics* 83: 325-345.
- Font, Joan. 1999. "El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 87: 145-176.

- Gallego, Raquel. 2003. "Las políticas sanitarias de las Comunidades Autónomas". En Raquel Gallego, Ricard Gomá, y Joan Subirats (eds.). *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos, 102-122.
- García Díaz, Miguel Ángel. 2009. "Presupuestos de las Comunidades Autónomas 2009 y deuda en circulación en 2008". *Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* 16/09.
- Gélineau, François y Karen L. Remmer. 2003. "Subnational Electoral Choice. Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999". *Comparative Political Studies* 36: 801-821.
- : 2005. "Political Decentralization and Electoral Accountability: The Argentine Experience, 1983-2001". *British Journal of Political Science* 36: 133-157.
- Gil-Ruiz, Carmen Luisa y Jaime Iglesias. 2007. "El gasto público en España en un contexto descentralizado". *Presupuesto y Gasto Público* 47: 185-206.
- Golder, Matt. 2006. "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation". *American Journal of Political Science* 50: 34-48.
- Grant, Ruth W. y Robert O. Keohane. 2005. "Accountability and Abuses of Power in World Politics". *American Political Science Review* 99: 29-43.
- Greene, William. H. 2003. *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Greenwalt, Kent. 1984. "The Perplexity Borders of Justification and Excuse". *Columbia Law Review* 84: 1897-1927.
- Greider, William. 1992. *Who Will Tell the People: The Betrayal of American Democracy*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Gschwend, Thomas. 2004. *Strategic Voting in Mixed Electoral Systems*. Reutlingen: SFG-Elsevier.
- : 2008. "Studying Contamination Effects in Multi-Level Systems of Governance: First Thoughts about Hypotheses and Research Design". En Cess van der Eijk y Hermann Schmitt (eds.). *The multilevel electoral systems of the EU*. Mannheim: CONNEX Report Series N° 04.
- Gschwend, Thomas, Ron Jhonston y Charles Pattie. 2003. "Split-Ticket Patterns in Mixed-Member Proportional Elections Systems: Estimates and Analyses of Their Spatial Variation at the German Federal Election, 1998". *British Journal of Political Science* 33: 109-127.
- Gschwend, Thomas y Henk van der Kolk. 2006. "Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands". *Acta Politica* 41: 163-179.
- Hamilton, Alexander. 1961. *The Federalist Papers*. Nueva York: Mentor.
- Hendriks, Jean y Ben Lockwood. 2005. "Decentralization and Electoral Accountability: Incentives, Separation, and Voter Welfare". Warwick Economic Research Papers 729 (http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/papers/twerp_729.pdf).
- Herron, Erik S. y Misa Nishikawa. 2001. "Contamination effects and the number of parties in mixed-superposition electoral systems". *Electoral Studies* 20: 63-86.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Huther, Jeff y Anwar Shah. 1998. "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal decentralization". *World Bank Policy Research Working Paper*, 1804.
- Inman, Robert P. y Daniel L. Rubinfeld. 1997. "The Political economy of federalism". En David Mueller (ed.). *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Iyengar, Shanto. 1987. "Television News and Citizens' Explanation of National Affairs". *American Political Science Review* 81: 815-832.
- Jesse, Eckhard. 1988. "Split voting in the Federal Republic of Germany: an analysis of the federal elections from 1953 to 1987". *Electoral Studies* 7: 109-124.
- Karp, Jeffrey A., Jack Vowles, Susan A. Banducci y Todd Donovan. 2002. "Strategic Voting, Party Activity, and Candidate Effects: Testing Explanations for Split Voting in New Zealand's New Mixed System". *Electoral Studies* 21: 1-22.
- Kedar, Orit. 2005. "When Moderate Voters Prefer Extreme Parties: Policy Balancing in Parliamentary Election". *American Political Science Review* 99: 185-199.
- : 2006. "How Voters Work around Institutions: Policy Balancing in Staggered Elections". *Electoral Studies* 25: 509-527.
- Khemani, Stuti. 2001. "Decentralization and Accountability: Are Voters More Vigilant in Local than in National Elections?" *Policy Research Working Paper* 2557. Washington: The World Bank.
- Key Jr., V.O. 1966. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Cambridge, MA.: Harvard University Press,
- Kiewiet, D. Roderick. 2000. "Economic retrospective voting and incentives for policymaking". *Electoral Studies* 19: 427-440.
- Kinder, Donald R. 1983. "Diversity and complexity in American public opinion". En Finifter, Ada (ed.). *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- : 1998. "Communication and opinion". *Annual Review of Political Science* 1: 167-197.
- Kuklinski, James H. y Paul F. Quirk. 2000. "Reconsidering the Rational public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion". En Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins y Samuel L. Popkin (eds.). *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "Effective number of parties. A measure with applications to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Lago, Ignacio y Ferran Martínez. 2007. "The importance of electoral rules: comparing the number of parties in Spain's Lower and Upper Houses". *Electoral Studies* 26: 381-391.
- Lago, Ignacio y José Ramón Montero. 2004. "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 105: 11-42.
- : 2009. "Coordination between Electoral Arenas in Multi-Level Countries". *European Journal of Political Research* 48: 176-203.
- : 2010. *The Nationalisation of Party Systems Revisited: A New Measure Based on Parties' Entry Decisions, Electoral Results, and District Magnitude*. Ensayo presentado en la reunión anual de la Canadian Political Science Association, Montreal.
- Lago, Ignacio, José Ramón Montero y Mariano Torcal. 2007. "Introducción. Modelos de voto y comportamiento electoral". En José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.). *Elecciones Generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lago Peñas, Ignacio. 2004. "Cleavages and Thresholds: The Political Consequences of Electoral Laws in the Spanish Autonomous Communities". *Electoral Studies* 23: 23-43.

- Lago Peñas, Santiago. 2001. "La evolución del gasto público autonómico y el sistema de financiación de las Comunidades de régimen común". *Estudios sobre la Economía Española* 101. FEDEA (<http://www.fedea.es/hojas/publicado.html>).
- : 2002. "Algunas reflexiones sobre la dinámica del gasto autonómico". *Presupuesto y Gasto Público* 29: 73-86.
- : 2007. "El ejercicio de la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas: ¿Cuáles son los factores explicativos?". *Análisis Local* 71: 51-61.
- : 2010. "El nuevo modelo de financiación autonómica: Luces y Sombras". En Bosch, Nuria y Solé-Ollé, Albert (dir.). *Informe sobre Federalismo Fiscal en España 2009*. Barcelona: IEB.
- Lago Peñas, Ignacio y Santiago Lago Peñas. 2001. "La influencia de los resultados económicos sobre el apoyo electoral de los gobiernos autonómicos. 1980-1997". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 93: 165-179.
- : 2005. "Does the Economy Matter? An Empirical Analysis of the Causal Chain Connecting the Economy and the Vote in Galicia". *Economics and Politics* 17 (2): 215-243.
- Lago Peñas, Ignacio, Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez. 2011. (eds). "The political and economic consequences of decentralization". Número especial de *Environment and Planning C: Government and Policy* 29.
- Lau, Richard R. y David P. Redlawsk. 2001. "Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making." *American Journal of Political Science* 45: 951-971.
- León-Alfonso, Sandra. 2007. *The Political Economy of Fiscal Decentralization. Bringing Politics to the Study of Intergovernmental Transfers*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- : 2010. "Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain". *European Journal of Political Research* 50: 80-109.
- Lewis-Beck, Michael S. 1986. "Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy". *American Journal of Political Science* 30: 315-346.
- : 1988. *Economics and Elections. The Major Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- : 2006. "Does Economics Still Matter? Econometrics and the Vote?" *Journal of Politics* 68: 208-212.
- Lewis-Beck, Michael S. y Martin Paldam. 2000. "Economic Voting: An Introduction". *Electoral Studies* 19: 113,121.
- Lewis-Beck, Michael S. y Mary Stegmaier. 2007. "Economic models of voting". *The Oxford Handbook of Political Behavior* Eds R Dalton. H D Kligemann. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal participation: democracy's unresolved dilemma". *American Political Science Review* 91: 1-14.
- Linz, Juan José. 1985. "De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías". En F. Rodríguez (ed.). *La España de las Autonomías (pasado, presente, futuro)*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Lippman, Walter. 1922. *Public Opinion*. Nueva York: MacMillan.
- Lockwood, Ben. 2006. "The Political Economy of Decentralization". En Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (eds.). *Handbook of Fiscal Federalism*. Chentelham: Edward Elgar.

- López i Casasnovas, Guillem. 2007. "La descentralización fiscal en España en la disyuntiva de la nueva financiación autonómica. Algunas reflexiones generales y específicas al caso de la sanidad". *Revista de Estudios Regionales* 78: 29-74.
- López Laborda, Julio. 2007. "La nivelación horizontal". En Santiago Lago Peñas (dir.). 2007. *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Lupia, Arthur y Matthew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need To Know?* Nueva York: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. 1999. "Elections and Representation". En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.): *Democracy, accountability and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Manza, Jeff, Michael Hout y Clem Brooks. 1995. "Class Voting in Capitalist Democracies Since World War II". *Annual Review of Sociology* 21: 137-162.
- Maravall, José María. 1999. "Accountability and Manipulation". En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.): *Democracy, accountability and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Maravall, José María y Adam Przeworski. 1999. "Reacciones políticas a la economía". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 87: 11-52.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Bob Searle. 2007. *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Nueva Cork: Springer.
- Mas, Matilde y Francisco Pérez. 1992. "El gasto de las Comunidades Autónomas: estructura y preferencias". *Información Comercial Española* 712: 51-57.
- McGraw, Kathleen M. 1990. "Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications". *British Journal of Political Science* 20: 119-131.
- Merton, Robert K. 1987. "Three fragments from a sociologist's notebook: establishing the phenomenon, specified ignorance and strategic research materials". *Annual Review of Sociology* 13: 1-28.
- Mill, John Stuart. 2007. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- Monasterio, Carlos y Javier Suárez Pandiello. 1998. *Manual de hacienda autonómica y local*. Barcelona: Ariel.
- Monasterio, Carlos. 2002. "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española* 163: 157-187.
- Montero, José Ramón. 1988. "Voto nacional y voto autonómico: la escisión del voto en las elecciones de 1986 en Andalucía". *Revista española de investigaciones sociológicas* 42: 177-196.
- Montero, José Ramón, Josep María Colomer e Ignacio Lago. 2005. "Glosario básico de sistemas electorales". *Zona Abierta* 110/111: 349-358.
- Montero, José Ramón, e Ignacio Lago. 2005. "La investigación sobre sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos". *Zona Abierta* 110/111:1-35.
- Muñoz, Jordi y Lucía López. 2008. "Elecciones y agenda de campaña en contextos multinivel: las elecciones autonómicas de 2007". En Francesc Pallarés (ed.). *Autonómicas y Locales 2007*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Norpoth, Helmut. 2001. "Divided Government and Economic Voting". *Journal of Politics* 63: 414-435.
- Ocaña, Francisco A. y Pablo Oñate. 1999. *Análisis de datos electorales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- O'Neill, Kathleen. 2003. "Decentralization as a political strategy". *Comparative Political Studies* 26: 1068-1091.
- Pallarés, Francesc, Ignacio Lago y Carolina Galais. 2008. "Los apoyos electorales: incentivos y factores en contextos multinivel". En Francesc Pallarés (ed.). *Autonómicas y Locales 2007*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pasquino, Gianfranco. 1998. *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Pedraja, Francisco. 2006. "Autonomía y equidad en la financiación autonómica: de dónde venimos y a dónde vamos". *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* 14:10-23.
- Penadés, Alberto e Ignacio Urquizu. 2007. "Elecciones al Senado: listas abiertas, votantes cerrados y sesgo conservador". En José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.). *Elecciones Generales 2004*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pitkin, Hanna F. 1985. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pollack, Mark A. 1997. "Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community". *International Organization* 51: 99-134.
- Powell, G. Bingham Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham Jr. y Guy Whitten. 1999. "A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context". *American Journal of Political Science* 37: 391-414.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin. 1999. (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Reed, Steven R. 1991. "Structure and Behaviour: Extending Duverger's Law to the Japanese case". *British Journal of Political Science* 20: 335-356.
- Riba, Clara. 2000. "Voto dual y abstención diferencial". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 91: 59-88.
- Rodden, Jonathan, Gunnar S. Eskeland y Jennie Litvack (eds.). 2003. *Fiscal decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Rohrschneider, Robert y Nick Clark. 2008. "Second-Order Elections versus First-Order Thinking: How Voters Perceive the Representation Process in a Multi-Layered System of Governance". En Cess van der Eijk y Hermann Schmitt (eds.). *The multilevel electoral systems of the EU*. Mannheim: CONNEX Report Series N°. 04.
- Rosema, Martin. 2007. "Low turnout: Threat to democracy or blessing in disguise? Consequences of citizens' varying tendencies to vote". *Electoral Studies* 26: 612-623.
- Royed, Terry, Kevin M. Leyden y Stephen A. Borrelli. 2000. "Is 'Clarity of Responsibility' Important for Economic Voting? Revisiting Powell and Whitten's Hypothesis". *British Journal of Political Science* 30: 669-668.
- Rubenstein, Jennifer. 2007. "Accountability in an Unequal World". *The Journal of Politics* 69: 616-632.
- Rudolph, Thomas J. 2003a. "Institutional Context and the Assignment of Political Responsibility". *Journal of Politics* 65: 190-215.
- : 2003b. "Who's Responsible for the Economy? The Formation and Consequences of Responsibility Attributions". *American Journal of Political Science* 47: 698-713.

- Ruiz-Huerta, Jesús, Santiago Díaz de Sarralde, José Manuel Tránchez y Lucía Torrejón. 2007. "¿Cómo avanzar en la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas?". En Santiago Lago Peñas (dir.). 2007. *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Ruiz-Huerta, Jesús. 2000. "Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites". *Papeles de Economía Española* 83: 87-99.
- Samuels, David. 2000. "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil". *Journal of Politics* 62: 240-253.
- : 2002. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior". *Comparative Political Studies* 35: 461-483.
- : 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sánchez Maldonado, José y Salvador Gómez Sala. 2003. "La financiación autonómica 20 años después". *Revista de Estudios Regionales* 66: 41-55.
- Sanz, Alberto. 2008. "Split-Ticket Voting in Multi-Level Electoral Competition: European, National and Regional Concurrent Elections in Spain" En Cess van der Eijk y Hermann Schmitt (eds.). *The multilevel electoral systems of the EU*. Mannheim: CONNEX Report Series Nr. 04.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper.
- Shapiro, Carl y Joseph Stiglitz. 1984. "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review* 74: 433-444.
- Shugart, Matthew Soberg. 2005. "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead". En Michael Gallagher y Paul Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Eric R.A.N. 1989. *The Unchanging American Voter*. Berkeley: University of California Press.
- Sniderman, Paul M. 1993. "The new look in public opinion research". En Ada Finifter (ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Sniderman, Paul M., Richard A. Brody y Philip E. Tetlock. 1991. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Solé-Ollé, Albert. 2004. "Electoral Accountability and Tax Mimicking: The Effects of Electoral Margins, Coalition Government, and Ideology". *European Journal of Political Economy* 19: 685-713.
- Stegarescu, Dan. 2005. "Public Sector decentralization: Measurement, Concepts, and Recent International Trends". *Fiscal Studies* 26(3): 301-333.
- Stokes, Susan C. 1996. "Public Opinion an Market Reforms: The Limits of Economic Voting". *Comparative Political Studies* 29: 499-519.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Valle, Victorio. 1996. "La Hacienda pública de la democracia española. Principales rasgos". *Papeles de Economía Española* 68: 2-26.
- Wibbels, Erik. 2003. "Bailouts, Budget Constraints, and Leviathans: Comparative Federalism and Lessons form the Early United States". *Comparative Political Studies* 36:475-508.
- Whitten, Guy D. y Harvey D. Palmer. 1999. "Cross-national analyses of economic voting". *Electoral Studies* 18: 49-67.

- Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics and Organizations* 11: 1-31.
- Winer, Stanley. 1983. "Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions". *Journal of Political Economy* 91: 126-140.
- Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Zubiri, Ignacio. 2007. "Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización". En Santiago Lago Peñas (dir.). 2007. *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

11. APÉNDICE



Tabla A.1

Relación entre las valoraciones del gobierno autonómico ordinales y dicotómicas, 1987

CC.AA.	Valoración "buena" o "muy buena" gobierno autonómico	
	Voto congruente en autonómicas (%)	Voto congruente en generales (%)
Andalucía	63	37
Aragón	55	45
Asturias	—	—
Baleares	—	—
Canarias	61	39
Cantabria	—	—
Castilla-La Mancha	60	40
Castilla y León	53	47
Cataluña	—	—
Extremadura	—	—
Galicia	54	46
Madrid	52	48
Murcia	57	43
Navarra	61	39
País Vasco	—	—
La Rioja	71	29
Comunidad Valenciana	52	48

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas postelectorales del CIS.

Una consecuencia no intencionada de los procesos de descentralización política y económica o, con mayor generalidad, de la dispersión vertical del poder es que la superposición de niveles de gobierno dificulta su control electoral por parte de los votantes. Y puesto que los gobiernos nacionales disponen de mayor poder que los subnacionales o supranacionales, es en estos dos últimos niveles territoriales donde el mecanismo de recompensa-castigo propio del voto retrospectivo funciona con mayor dificultad. De este modo, la cara de la moneda de las instituciones multinivel es que aumentan la calidad de las políticas públicas y reducen los costes en su provisión. La mayor cercanía del gobierno a los ciudadanos y un mejor conocimiento de las preferencias de estos explican este resultado. La cruz es que disminuyen los incentivos para que los políticos respondan de la mejor manera posible a los intereses y deseos de los ciudadanos.

A partir del análisis del caso español, si bien nuestras reflexiones son aplicables a las distintas modalidades de instituciones multinivel, en este libro se comprueba que el control electoral de los gobiernos autonómicos es sensiblemente menor que el de los nacionales. Una vez analizada la representación política como un modelo de principal (los votantes) y agente (los políticos), hay varios mecanismos que explican este menor control electoral en el nivel autonómico o, si se prefiere, la oposición entre eficiencia y control: los llamados efectos de interacción o contaminación entre arenas electorales, la atribución de las responsabilidades políticas, la existencia de alternativas de gobierno en el mismo espacio ideológico y las propias características de los procesos de descentralización en cuanto a las competencias sobre gastos e ingresos.

ISBN 978-84-393-8792-3



9 788439 387923