

# CARRETERAS Y VOTOS: EL PSOE Y LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES DE APOYO, 1982-1996

Luis de la Calle Robles

*Instituto Juan March  
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*

**C**on la crisis de las llamadas políticas de demanda, las políticas de oferta (basadas principalmente en la inversión en bienes públicos) han emergido como la herramienta fundamental para los gobiernos que persiguen la reelección (de manera altruista o egoísta). Sin embargo, ¿cómo distribuyen éstos el gasto en bienes públicos entre las distintas unidades territoriales que conforman un país? ¿Siguen criterios puros de eficiencia económica o, por el contrario, promueven mayores niveles de inversión allí donde esperan atrapar un mayor rendimiento político de las mismas? Esta cuestión, la utilización estratégica (o no) del gasto público motiva este trabajo. Se analiza el gasto provincial en carreteras en España por los gobiernos socialistas (1982-1996). Principalmente, hay indicios de dicha utilización estratégica, si bien los electores parecen no ser capaces de evaluarla correctamente.

**Palabras clave:** Políticas de oferta, gasto en carreteras, España, PSOE, swing voting.

**W**ith the demise of demand-side policies, supply-side policies have become the most useful tool for incumbents to get re-elected. However, we don't know really how they decide to allocate the budget between the different territorial constituencies: whether they promote economic efficiency criteria, or whether they pursue to maximize the probability of re-election (as long as both are not compatible). In this paper I grab this matter by looking at the allocation of infrastructure (concretely, road) spending in the provincial districts during the socialist governments in Spain (1982-1996). Broadly speaking, governments seem to have into account political criteria when allocating road budgets, even though citizens don't seem to react to these incentives.

**Key words:** Supply-side policies, infrastructure spending, Spain, PSOE, swing voting.

## INTRODUCCIÓN

Todo político persigue dos objetivos: por un lado, garantizar la consecución de aquellas políticas que ve como más necesarias para promover el bienestar de la sociedad (o, al menos, de los sectores en los que se apoya); y, por el otro, garantizar

su permanencia en el cargo, tanto porque quiera maximizar la satisfacción que el mismo pueda reportarle, o porque sea dependiente del mismo para sacar adelante sus proyectos. No hay uno sin el otro. La implementación de políticas concretas demanda la perpetuación del partido (lí-

der) que las promueve en el cargo. A la inversa, los políticos que persiguen el reconocimiento público (poder, riqueza, status) necesitan de propuestas que atraigan a una parte sustancial de los votantes. En suma, tanto los políticos altruistas con grandes ideas pero despreocupados por el poder como los arribistas ágrafos están condenados a la hoguera del fracaso electoral. Tan sólo aquéllos que se preocupan por ganar, ganan.

En este marco, la construcción de coaliciones de apoyo emerge como uno de los fenómenos más relevantes para la comprensión del comportamiento de los partidos políticos modernos. Éstos tienen ideas sobre los principios rectores de la sociedad y políticas para concretarlos. Pero son conscientes de que aquéllas, primero no generan respuestas electorales determinísticas (si favorezco al colectivo A, éste automáticamente votará en bloque por mí); y segundo, tienen propensión a promover escenarios de suma cero (lo que doy a unos tengo que tomarlo de otros). Ambos puntos afianzan la necesidad estratégica de construir amplias coaliciones electorales dispuestas a votar por el gobierno y, en consecuencia, a prorrogar su labor. Y aquí, la utilización de bienes públicos<sup>1</sup> con fines partidistas y/o de eficiencia económica<sup>2</sup> es una herramienta muy apetitosa accesible para cualquier gobierno interesado en su puesto.

En concreto, en este trabajo se adoptan las infraestructuras como un buen ejemplo para estudiar las relaciones entre la promoción del bien público (nunca mejor dicho) y la continuidad en el cargo. Los recursos de todo gobierno son escasos. Por ello, ¿persiguen los gobiernos criterios estrictamente de eficiencia a la hora de asignar los recursos del presupuesto para el gasto en infraestructuras? Si así, ¿esperan entonces que la simple construcción de carreteras, puertos, colegios y hospitales convierta a los votantes ideológicos en votantes orientados hacia el gobierno? Si no, ¿qué criterios utilizan los gobiernos

para dicha asignación? ¿Invertir más allí donde más apoyos tiene? ¿Captar los votos de la oposición invirtiendo más en sus nichos electorales?

Estas cuestiones motivan este trabajo. Lo que aquí se persigue es un análisis de las políticas de gasto en carreteras de los sucesivos gobiernos del PSOE desde 1982 hasta 1996. La motivación para enfocar el estudio en la inversión en carreteras<sup>3</sup> (y no en puertos, hospitales o colegios) es la *visibilidad* que aporta este tipo de políticas para el votante, así como la aparente facilidad en la localización geográfica de las mismas. Lo que se persigue es comprobar, por un lado, qué tipos de criterios siguen los gobiernos a la hora de asignar recursos susceptibles de ser utilizados para la construcción de coaliciones electorales de apoyo, y, por el otro, si los votantes responden a esta clase de estímulos, esto es: si los votantes son capaces de discernir, primero, si el estado de las carreteras es mejor de lo que era (o es mejor de lo que es en cualquier otra parte del territorio), y segundo, si votan en consecuencia (reconocen el mérito). Ambos elementos van unidos, ya que de nada sirve si los votantes son conscientes de la mejora, pero votan de manera ideológica<sup>4</sup>.

En lo que sigue trato de responder a esas cuestiones. La primera sección presenta una revisión de la (escasa) literatura existente sobre el tema. La segunda presenta las principales hipótesis y contrasta los resultados para el global del periodo con datos de panel. La tercera sección disecciona esos datos a través de una doble aproximación: el análisis por legislatura del gasto trata de buscar la evolución de los principios que guían la acción de gobierno; el análisis de encuesta permite cotejar si la evolución del gasto provincial es captada por la ciudadanía, y si, ese conocimiento, caso de existir se transforma en votos. Por último, la cuarta sección resume los principales hallazgos y plantea cuestiones para posteriores investigaciones.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

El gasto en infraestructuras ha sido considerado tradicionalmente como una de los principales componentes de las llamadas *políticas de oferta*. Estas políticas se basan en la promoción del contexto económico más propicio para el fomento de la inversión, tanto en su vertiente de capital físico (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.) como en su vertiente de capital humano (educación y sanidad). Frente a ellas, las *políticas de demanda* preconizan la redistribución directa de la renta, al transferir recursos desde unos grupos (contribuyentes) hacia otros (beneficiarios) con la intención de garantizar una distribución más igualitaria de la renta en la sociedad. Si bien ambas han convivido desde hace tiempo, la primera ha cobrado renovada importancia con la debacle de las políticas de demanda.

Asociadas al keynesianismo y al proceso de reconstrucción iniciado después de la 2ª Guerra Mundial en los países europeos (si bien con raíces más antiguas en los estados escandinavos), las políticas de demanda se transformaron en la herramienta clásica de los gobiernos para encarar procesos de desaceleración económica (Hibbs 1987; Garret 1998; Scharpf 1991). El estado asume un nuevo papel como demandante de bienes y servicios (así como propiamente de productor y redistribuidor vía transferencias) que van a ser pagados con los impuestos recaudados siguiendo criterios fiscales de progresividad. Los objetivos son el pleno empleo y una distribución más igualitaria de la riqueza del país, así como contribuir a paliar los efectos del ciclo económico (a través de políticas anticíclicas de demanda). El fracaso de estas últimas políticas (derivado de la confluencia de diversos factores<sup>3</sup>), supuso la aparición de la tesis de la *convergencia* (Keohane & Milner 1996; Oatley 1999 y Mulas 2002 para contrastes empíricos recientes de la misma). Ésta demanda la confluencia de los diversos modelos occidentales de estado de bienestar (liberal, social-demó-

crata y conservador-corporatista) en un único patrón basado en la ortodoxia económica (presupuesto equilibrado, renuncia al manejo del tipo de cambio para ser más competitivo, independencia de los bancos centrales para evitar comportamientos oportunistas, etc.), la cual dificulta enormemente la efectividad de las políticas basadas en el incremento de la demanda. En consecuencia, la inevitabilidad de la convergencia suponía el fin de la hipótesis partidista (*partisan politics*), en el sentido de que tanto los gobiernos de izquierdas como los de derechas acabarían siguiendo las mismas políticas económicas, dado el mencionado fracaso.

Sin embargo, diversos estudios en la última década se han encargado de mostrar que aún es posible la diferencia *partidista*, si bien no tanto desde la gestión gubernamental de la demanda como desde la gestión de la oferta (p.ej. Boix 1998). Incluso si se da por sentado que un gobierno tiene las manos atadas para promover políticas redistributivas intensas, aún queda espacio para la elaboración y desarrollo de otro tipo de políticas capaces de mejorar la distribución de la riqueza en la sociedad. Es el caso de la inversión en capital fijo, en su doble vertiente de capital físico (infraestructuras, las cuales reducen los costes de producción e incrementan la productividad, además de permitir la redistribución de activos dentro de un mismo territorio) y de capital humano (educación y sanidad, las cuales garantizan la igualdad de acceso a recursos básicos para toda la ciudadanía, lo que redundaría en la igualdad de oportunidades). Así, este hallazgo ha permitido la convivencia de políticas monetarias ortodoxas junto con políticas fiscales partidistas, pero sólo desde el lado de la oferta.

Dos campos de investigación han analizado el papel que las infraestructuras públicas ocupan dentro de la economía. Por desgracia, ambos han recorrido caminos divergentes. Por un lado, la literatura sobre el papel que la inversión pública en

capital productivo (infraestructuras) juega a nivel económico se ha fijado sobre todo en sus resultados (convergencia/divergencia entre las unidades geográficas) y, en menor medida, en los procesos de asignación de los recursos.

Las inversiones en capital fijo productivo persiguen promover bienes públicos que son tanto *outputs* (directamente consumidos por los ciudadanos) como *inputs* (incluidos en la función de producción de las empresas). En consecuencia, y utilizando el estado como unidad de agregación, más infraestructuras supone menores costes de transporte y mayor productividad (de la Fuente & Vives 2003). Ahora bien, el proceso de asignación de recursos demanda necesariamente la desagregación de las inversiones, de manera que a la hora de establecer la localización de las mismas diversos criterios pueden ser utilizados (con resultados diferentes). Así, es posible señalar tres criterios existentes en manos del gobierno para la asignación desagregada (a efectos de este estudio: provincial) de la inversión en infraestructuras. Primero, el criterio de *eficiencia* (más inversión donde mayor es el retorno esperado de la misma) predice que el gasto se orientará hacia las regiones más avanzadas. Segundo, el criterio de *equidad* (más inversión donde menor es el ingreso per capita) trata de compensar con las herramientas públicas las desigualdades generadas por el mercado. Finalmente, el criterio de *neutralidad* demanda que las inversiones se localicen bajo patrones equitativos (a todos por igual), sin discriminar por la (des)ventaja de la región (De La Fuente & Vives 1995). Por supuesto, la utilización estratégica por parte de los gobiernos de la inversión para la construcción de coaliciones de apoyo no es incompatible con lo expuesto y, de hecho, el gobierno puede perseguir cualquiera de los criterios con fines a la vez interesados y altruistas. Lo interesante entonces es analizar los objetivos perseguidos por los políticos al desarrollar políticas de gasto en bienes públi-

cos. Lamentablemente, esta literatura se ha centrado en el análisis puramente económico de los resultados de las inversiones dentro del debate sobre la convergencia vs. divergencia entre las regiones de un mismo territorio<sup>6</sup>. Aquí, un amplísimo debate<sup>7</sup> no ha conseguido alcanzar una clara relación entre la inversión y su impacto sobre la renta regional, dado que la no-existencia clara de convergencia (entre las regiones) ha de ser matizada por la existencia de "efectos de difusión" entre unidades territoriales, menos visibles cuanto mayor es el nivel de desagregación del análisis (Argimón et al. 1994). En conjunto, este tema parece apasionar más a la disciplina de la economía regional que la utilización estratégica del presupuesto para construir coaliciones de apoyo, hasta el punto de que los gobiernos aparecen siempre como *dictadores benevolentes*, indiferentemente del color del partido que lo componga.

Por otro lado, el campo de la ciencia política no ha dejado pasar la oportunidad de reseñar el dilema que se indicó en la introducción: que la búsqueda de una mayor igualdad social (para el caso del PSOE) puede ser contrapesada por la necesidad de permanecer en el cargo, y, en consecuencia, de construir coaliciones sociales de apoyo para las políticas que se defienden. Evidentemente, esas coaliciones son más visibles cuando las políticas del gobierno son orientadas más a colectivos individualizados (desempleados, jubilados, reconversiones, etc.) que al conjunto de la población (por ejemplo, una buena carretera beneficia tanto al que la paga como al que no), donde la atribución del mérito es más difícil y menos focalizada. Así, diversos autores<sup>8</sup> han puesto el acento sobre la construcción de coaliciones de apoyo basadas en políticas sociales (sobre todo, de transferencias hacia determinados colectivos) durante los gobiernos del PSOE y la respuesta de éstas al cambiante contexto económico y político.

Otros autores<sup>9</sup>, trabajando desde la óptica del *voto sociotrópico*, han enfatizado la importancia del voto económico para los gobiernos y sus posibilidades de reelección. Una buena ejecución económica puede convertirse en la mejor tarjeta de presentación para el gobierno de turno, siempre y cuando los votantes voten "sin anteojeras" ideológicas que les impidan, primero, reconocer la labor realizada y, segundo, atribuir la responsabilidad política por la misma<sup>10</sup>. Por supuesto, de funcionar esta forma de voto el supuesto dilema entre políticas y votos se diluye, al ser capaz el gobierno de perseguir sus políticas preferidas a la espera de que los votantes (sociotrópicos) simplemente reconozcan su valía con la reelección.

Sin embargo, la evidencia acumulada respecto al voto económico en España no parece ser muy concluyente (Mancha 1993; Lago & Lago 2001a, 2001b; Sánchez-Cuenca & Barreiro 2000; Boix 1998). De hecho, tanto utilizando datos individuales (de encuesta) como agregados (provincias o CCAA), una de las pocas variables que parece tener fuerza explicativa del comportamiento electoral de los votantes es el gasto en infraestructuras. Por supuesto, no está nada claro qué mecanismos pueden estar funcionando tras ese voto.

La opacidad deviene, primero, por la agregación existente en la variable independiente (las infraestructuras), pues se mezclan en su seno el capital social con el capital productivo, sin que ambos parezcan funcionar de la misma manera.<sup>11</sup> Segundo, por la inexistencia de atribuciones claras entre gasto y voto, de manera que es difícil saber si el gobierno obtiene más votos donde más invierte o, mejor, invierte más donde más votos tiene.<sup>12</sup> Y finalmente, por la ausencia de información respecto a la congruencia entre las opiniones de los votantes sobre el estado de la economía y su estado real. Como ya se ha dicho, no sabemos si la congruencia existente a nivel agregado se mantiene a nivel provincial, lo cual no parece asunto

baladí para los gobiernos preocupados con la reelección: si el votante sólo se preocupa por la situación de todas las carreteras del país, entonces el gobierno podrá seguir criterios no necesariamente partidistas. Si, por el contrario, el votante se preocupa por el estado de las carreteras de su provincia (y hay espacio suficiente como para creer que esto pueda ser así), entonces el gobierno tendrá que introducir en su proceso de asignación ese componente.

En lo que sigue encaro estos problemas. El objetivo es analizar la asignación de las inversiones productivas entre distintas unidades geográficas (provincias) por parte del gobierno. Dada la importancia que han cobrado estas políticas, ¿cómo resuelven los gobiernos el conflicto entre localización y reelección? ¿Asumen el riesgo de utilizar criterios de eficiencia en la inversión aún a costa de no rentabilizar esos recursos políticamente –o suponen que los éxitos en la gestión reportarán votos sin esfuerzos adicionales? ¿Distribuyen el esfuerzo inversor siguiendo las pautas territoriales de comportamiento electoral de los votantes? Y, finalmente, ¿se diferencian los gobiernos dependiendo de su color en la manera de encarar este dilema?

En la siguiente sección empiezo a responder a algunas de estas preguntas.

## HIPÓTESIS Y PRIMEROS RESULTADOS

Mi objetivo inicial es analizar el conjunto de los años de gobierno del PSOE en España, a partir de varias hipótesis, en lo que se refiere a su política de inversión en carreteras<sup>13</sup>. Una vez hecho esto, la siguiente sección buscará profundizar en los resultados, al estudiar legislatura a legislatura si el patrón que emerge para todo el período se mantiene o es tan sólo fruto de la existencia de fenómenos contrapuestos en los datos.

Como ya se ha dicho, diversos autores han coincidido en resaltar que la política de

infraestructuras es una de las políticas que más efecto tiene sobre el elector a la hora de votar. Sin embargo, es difícil saber (o, al menos, no ha sido estudiado aún en profundidad) si esa valoración positiva responde a una evaluación general hecha por los votantes o si se refiere más bien a evaluaciones hechas a partir del territorio más cercano al votante, esto es: no se sabe si el votante, a la hora de considerar políticas de infraestructuras, valora el esfuerzo hecho por el gobierno a nivel estatal, a nivel regional o a nivel provincial (o quizás, a niveles aún inferiores). Por supuesto, algunas políticas son más susceptibles de ser evaluadas a nivel nacional (educación, aeropuertos) mientras que otras lo son a nivel local-provincial (carreteras). La *visibilidad* de estas últimas es un elemento fundamental en el memorial de agravios provinciales contra el gobierno central, y no tan sólo allí donde media el componente nacionalista. Por eso, cabe suponer que el votante tendrá muy en cuenta el esfuerzo inversor del gobierno en su provincia a la hora de valorar su labor en dicho campo.

De ahí, el dilema. El gobierno quiere invertir más en carreteras porque tiene una clara conciencia de que mejorar las comunicaciones viarias redundará en el beneficio de todos. Ahora bien, también sabe que si lo hace en provincias donde el mediano es un votante *ideológico*<sup>14</sup> orientado hacia el otro extremo del que representa el gobierno, es muy difícil que consiga rentabilizar en votos esa inversión. ¿Qué posibilidades confronta el gobierno en este caso? Cuatro son las principales hipótesis de trabajo. Primero, cabe suponer que el gobierno no se enfrentará de manera directa al dilema, y simplemente utilizará criterios de eficiencia en la asignación de inversiones a la espera de construir su coalición de apoyo en otras esferas sociales y de sumar a algunos votantes convencidos de la bondad de la política del gobierno en carreteras. Segundo, es posible suponer a un gobierno

desconfiado con respecto a la capacidad general del votante para recompensar buenas políticas. Este gobierno puede suponer que el mundo se divide entre votantes ideológicos (a favor del gobierno unos; en contra, otros) y votantes *volantes*, los cuales dan su voto en función de la ejecución del gobierno de turno. Si el gobierno hace cálculos para rentabilizar políticamente las inversiones en carreteras, no preferirá invertir ni allí donde cuenta con mayoría abrumadora, ni allí donde la oposición acumula una amplia ventaja. Por el contrario, su objetivo estará donde dominen los votantes *volantes*, esto es, donde la situación esté más igualada<sup>15</sup> (Dixit & Londregan 1995; Dalhberg & Johansson 2002). Tercero, el gobierno puede ser más o menos adverso al riesgo, y en consecuencia decidir que el grueso de las inversiones ha de ir a territorios en los que su partido consigue una amplia mayoría de los votos. El mecanismo en funcionamiento no se basa tanto en la recompensa como en el castigo, esto es: lo que el gobierno quiere hacer explícito es que las inversiones se destinan a aquellas provincias que permanecen fieles al partido, de manera que si el voto mayoritario de una provincia es en contra del gobierno ésta es castigada con una reducción en las inversiones (Cox & McCubbins 1986). Por último, la peculiar configuración administrativa del estado español permite una hipótesis basada en la existencia de subniveles de gobierno dotados de amplia capacidad de toma de decisiones. Así, si el gobierno nacional está necesitado de apoyos en el parlamento, puede intercambiar ese apoyo por inversiones específicas en las regiones de las que proviene el mismo. En este caso, por defecto habría más inversión en lugares con más voto a terceros partidos, y/o con gobiernos regionales distintos de los dos principales partidos<sup>16</sup>.

En resumen, las principales hipótesis son:

H0) *el gasto en carreteras no está mediado por ninguna variable política;*

H1) *cuanto mayor es la polarización electoral entre los dos grandes partidos en una provincia, mayor es el esfuerzo inversor del gobierno central en la misma;*

H2) *cuanto mayor es el porcentaje de voto alcanzado por el partido del gobierno en una provincia, mayores son las inversiones en carreteras patrocinadas por él;*

H3) *si el gobierno no cuenta con los apoyos necesarios para sacar adelante sus proyectos parlamentarios, cuanto más necesite de partidos con implantación localizada en partes concretas del territo-*

*rio, mayores serán las inversiones recibidas en dicho territorio (como compensación).*

El PSOE llega al gobierno central en 1982 con una mayoría absoluta de 202 diputados (sobre 350), lo que representa al 48,36% del electorado. Durante las siguientes convocatorias electorales (1986, 1989 y 1993) renovará su mayoría (las dos primeras con mayoría absoluta, la tercera sin la misma), para perder las elecciones en 1996, con un suelo electoral del 37,63 % y 141 escaños. Como cabe apreciar en el gráfico 1, , la política de gasto en carreteras subió de manera exponencial a finales de los 80 para mantenerse (con algunos retrocesos) en la primera mitad de los 90. ¿Contribuyó esta generosa política de carreteras<sup>17</sup> a la larga etapa del PSOE al frente del gobierno?

Gráfico 1: Evolución del gasto por habitante en carreteras.



Para contrastar las hipótesis mencionadas, he desarrollado una base de datos con observaciones anuales para el conjunto de las 50 provincias que conforman España<sup>18</sup>. Utilizo cuatro VDs. Primero, y como más obvia, el *gasto* en carreteras del gobierno español en cada provincia por habitante<sup>19</sup>. Segundo, esa misma variable pero promediada para cada legislatura (ejemplo: si en un provincia el *gasto* es de 100 ptas. por habitante los dos primeros años de la legislatura, y de 200 los dos siguientes, entonces esta variable tomará el valor de 150 ptas./hab. para el conjunto de la legislatura). Tercero, la diferencia entre el *gasto* promediado en cada provincia (ponderado por habitante) durante una legislatura y el *gasto* promediado durante la anterior (*difsrpc*). Cuarto, el *crecimiento* medio del *gasto* (promediado por habitante) durante una legislatura (*avgrowth*). En esta última variable, se tiene en cuenta más la variación porcentual dentro de una legislatura que las cifras de partida, de manera que permite ver el *esfuerzo* nuevo del gobierno en provincias en las que las cifras fueran muy bajas (y a la inversa). La primera es utilizada para el análisis de pánel. El resto para el análisis de cada legislatura.

Las VI se dividen en dos grupos:

a) *técnicas o de control*: la superficie de la provincia (*km2*), su *stock* de capital físico<sup>20</sup>, su riqueza per capita (PIB/población -*npc*), su población, y la VD *lageada*.

b) *políticas*: el voto al PSOE en cada contienda electoral<sup>21</sup>; el voto a los dos partidos principales del centro-derecha (*ucd+ap/pp -right*) computado conjuntamente y por separado (todos en %); la variable *polarización*, que representa el grado de polarización existente en la provincia entre el principal partido de izquierdas (PSOE) y los dos partidos de centro-derecha (UCD+AP/PP)<sup>22</sup>; la variable *gobierno regional*, que considera qué partido controla el gobierno autonómico al que pertenece la provincia<sup>23</sup>.

Para contrastar la H0 se utilizan las variables técnicas. Para las hipótesis políticas, se utilizan las variables "psoe" y "right" (H2), "polarización" (H1), "gobreg" y "ps" (H3). El método que empleo es un panel (datos temporales de sección cruzada)<sup>24</sup> de efectos aleatorios (random effects) cuyas observaciones son provincias para el periodo comprendido entre 1983 y 1996 (ambos inclusive). En la tabla 1 aparecen los resultados<sup>25</sup>.

Como cabe apreciar, el primer comentario relevante es la inestabilidad de los resultados: ninguna variable política alcanza valores significativos, si bien algunas sobrepasan el umbral del 5%. Este es el caso de la variable *polarización*, la cual se muestra muy significativa en el modelo 2, pero no en los otros. Lo que el modelo 2 indica es que la existencia de mucha polarización funciona como una atracción de inversiones, siempre y cuando el gobierno regional no esté controlado por el PSOE, dado que bajo gobiernos de este partido, la existencia de más polarización funciona en la dirección contraria. Cabe elevar dudas sobre este resultado, pero poniendo éstas a un lado, lo que el modelo 2 ofrece es el paraíso de los políticos estratégicos: deciden invertir más en aquellas CCAA en las que no gobiernan en busca del votante *volante*, a la vez que se olvidan de sus propios votantes *ideológicos* en aquéllas en las que sí controlan el gobierno autonómico.

Por otro lado, las variables técnicas parecen indicar la persecución de objetivos de *eficiencia* económica en la distribución del *gasto* en carreteras, ya que se fija más allí donde la renta per capita es mayor.<sup>27</sup>

En resumen, tanto la H0 como la H1 tienen alguna plausibilidad. Por ello, ¿habrá que deducir de estos datos que los gobiernos del PSOE no actuaron siguiendo ningún criterio político en la asignación de recursos de inversión, y que, en consecuencia, basaron sus coaliciones de apoyo en otras políticas más directas para el votan-

Tabla 1: Regresiones de panel. VD: gasto per capita en cada provincia<sup>26</sup>.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
lag gasto	0,7775* 0,0309	,7763* 0,0306	,7834* 0,0306
psoe	-0,3205 0,2495		
polarización	101,8377 73,982	240,3436** 108,8961	78,5757 74,5725
CCAA psoe		31,0306 20,2794	
CCAA*polar		-266,5963*** 139,9895	
right			0,0653 0,19779
rnp	0,488*** 0,2838	,5390** 0,2707	,6022** 0,2697
km2	0,0008184*** 0,0005	,0009** 0,0004	0,0006 0,0004
pib	-0,0000001*** 6,95E-08	-1,19e-07** 6,99E-08	-1,25e-07*** 7,13E-08
constante	-3,7338 15,8155	-35,8845** 17,4279	-18,9926 13,8057
R2			
within	0,4932	0,4989	0,493
between	0,9439	0,9443	0,942
overall	0,6086	0,6117	0,6076
Wald chi2	903,44	913,64	899,52
Pro>chi2	0,00000	0,00000	0,00000
N	588	588	588

te? O, por el contrario, ¿es posible dar validez a la influencia de la polarización electoral en la asignación de recursos?

En parte, ambas cuestiones pueden responderse afirmativamente. Esto es lo que reconoce –aún de manera implícita– Boix (1998), al mantener que las vigorosas políticas de oferta promovidas por el PSOE en sus dos primeras legislaturas perdieron fuelle una vez que algunos sectores sociales (hasta entonces orientados hacia el gobierno) viraron su preferencia hacia la oposición<sup>28</sup>. La demostración palpable de que la utilización estratégica de las inversiones en carreteras no generaba resulta-

dos electorales tangibles incentivó la búsqueda de otras políticas. La consecuencia de este viraje, junto a la política de desgaste promovida por los sindicatos (y cuya mayor expresión fue la huelga general del 14 de diciembre de 1988) fue la apuesta decidida del gobierno por asegurar algunos grupos de apoyo en base a la promoción de políticas de demanda clásicas (transferencias de recursos a grupos desfavorecidos, como los desempleados y los jubilados). Así, las iniciales políticas de gasto en infraestructuras, uno de cuyos objetivos era la creación de coaliciones de apoyo, ya no podrían ser mantenidas al

ritmo de crecimiento existente, detrayendo recursos de esas partidas hacia otras más cercanas al electorado. La conclusión parece ser que los gobiernos pueden promover asignaciones eficientes de inversión en infraestructuras en tanto en cuanto sus apoyos electorales sean robustos (y no estén en desacuerdo con la misma)<sup>29</sup>. Una vez que se producen desafecciones, las políticas de oferta experimentan caídas en su volumen a favor de otras políticas más electoralmente atractivas (Boix 1998).

Sin embargo, para analizar más en profundidad si la hipótesis partidista es totalmente descartable es necesario ir más allá de lo presentado hasta ahora, pues es plausible suponer lo siguiente: el gobierno ve el resultado electoral en  $t_0$  e invierte en consecuencia (por ejemplo, donde más apoyos electorales tiene la oposición); sin embargo, en  $t_1$  no se aprecia congruencia alguna entre voto y gasto previo en cada provincia. ¿Hay que deducir de esto que el gobierno no siguió criterios políticos a la hora de asignar sus recursos? ¿No podría tratarse también de que el gobierno hizo previsiones de crecimiento electoral no cumplidas de acuerdo al comportamiento posterior de los votantes? Con la intención de responder a este tipo de cuestiones, la siguiente sección se dedica a estudiar el comportamiento del gobierno en cada legislatura.

## MODELO Y SEGUNDOS RESULTADOS

En esta sección, se propone primero un simple modelo para comprender qué tipo de cálculos puede estar encarando un gobierno a la hora de asignar recursos escasos de manera territorial. Segundo, se contrasta con datos individuales la validez del modelo, esto es: si los supuestos de origen utilizados por los partidos para realizar sus cálculos electorales son realistas de acuerdo a las opiniones de los votantes. Tercero, se analiza la *congruencia* entre los datos de comportamiento

individual y los datos provenientes del análisis agregado del gasto estatal en carreteras. Así, la existencia de congruencia supondría la visibilidad de las estrategias de los agentes: el gobierno invierte siguiendo el modelo propuesto, y los votantes responden a esas inversiones a través de su voto. Si no existe congruencia entre ambas, entonces un problema de *equivalencia observacional* emerge: la inexistencia de congruencia puede venir motivada tanto porque el gobierno sigue otros cálculos a la hora de invertir (pero el votante sí es *responsive*), porque el votante no se adapta a la estrategia políticamente motivada de inversión del gobierno, como porque ninguno de los dos se comporta de acuerdo al modelo. En este caso, es necesario atender a los resultados legislatura a legislatura para tratar de desenredar las diversas conexiones existentes entre variables.

Figura 1. Ubicación espacial de tres votantes en la dimensión ideológica



Pero antes, vamos al modelo. Supóngase que tenemos un electorado compuesto por tres votantes, cada uno de los cuales actúa como mediano de un conjunto mayor de votantes. La figura 1 permite visualizar de manera sencilla estos tres votantes. De los tres, dos serán llamados votantes ideológicos, en tanto en cuanto son orientados a votar en función de criterios ideológicos, más que de criterios de eficacia en la gestión. El votante ideológico de izquierdas vota al gobierno si éste es de izquierdas, y vota contra él si es de derechas (y el votante ideológico de derechas hace lo contrario). Los costes por moverse en la escala ideológica son elevados, de manera que la ejecución del gobierno de la ideología opuesta nunca es lo suficientemente buena como para com-

pensar por esos costes. El tercer votante es un elector *volante*, en el sentido de que si la ejecución del gobierno es buena el votante recompensa al partido en el gobierno con su voto. Así, el beneficio que le proporciona la lealtad ideológica es mínimo y, en consecuencia, sus costes de movilidad ideológica son bajos. Como aparece en la figura 1, los votantes volantes reciben consideración de votantes adscritos al centro ideológico<sup>30</sup>.

Pues bien, todo gobierno consciente de que los recursos presupuestarios que maneja son escasos, tratará de utilizarlos de manera eficiente, tanto en términos técnicos como políticos. Así, si asume que, por ejemplo, los votantes de izquierdas están garantizados (si el gobierno es de partidos ubicados a la izquierda), su objetivo será utilizar el gasto para ganarse los votantes ubicados en el centro, y el instrumento para ello es la buena gestión. ¿Dónde invertirá entonces el gobierno? Supongamos tres configuraciones territoriales de votantes<sup>31</sup>.

$$(1.1) \quad V^{left} \supseteq V^{right} + V^{butterfly}$$

$$(1.2) \quad V^{right} \supseteq V^{left} + V^{butterfly}$$

$$(1.3) \quad V^{left} + V^{butterfly} \supseteq V^{right}$$

Si se trata del primer caso, es plausible suponer que el gobierno preferirá no utilizar recursos por encima de la media en esa provincia, ya que más recursos no van a garantizar más votos. Por decirlo de manera sencilla: el gobierno tiene asegurados en esa provincia suficientes votos como para no preocuparse especialmente por ser castigado por los votantes. Si se trata del segundo caso, el gobierno se enfrenta al análisis contrario: más inversiones en esa provincia pueden no dar réditos electorales, ya que los votantes ideológicos no están interesados en reconocer la buena ejecución del gobierno, o si la

reconocen, en derivar consecuencias para su voto.

El caso más interesante es el último, en el cual una pluralidad de votos de izquierdas junto a los votos ganados del centro suman más que los votos ideológicos de derechas. En este caso, si el gobierno aspira a conseguir la mayoría de votos, necesita promover políticas susceptibles de ser evaluadas positivamente por los electores *volantes*. Estos sólo votarán por el gobierno si aplauden el esfuerzo inversor y de gasto del gobierno; de otra manera, votarán en contra. Dado que estos votantes tienen costes bajos por alterar su voto, la estrategia racional para el gobierno será concentrar el gasto en las provincias en las que estos votantes pueden decantar mayorías.

Dicho esto, dos cuestiones emergen. La primera se refiere a los supuestos de comportamiento individual. ¿Es plausible el modelo? ¿Es creíble suponer la existencia de tres grupos de votantes, dos que votan en términos ideológicos y un tercero –ubicado en el centro del espacio ideológico– cuya opción electoral es definida en términos de la labor del gobierno? Algunos datos son ofrecidos más abajo como prueba de que el modelo no está especialmente alejado de la realidad.

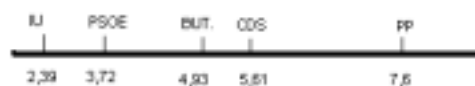
La segunda cuestión se refiere a la adecuación de este análisis a datos de la realidad. ¿Cómo puede un gobierno inferir la proporción de votantes *volantes* existentes en cada provincia? A falta de información perfecta sobre las preferencias y opiniones electorales de los votantes, tendrá que utilizar para ello proxies. Aquí, de nuevo, es posible recuperar las hipótesis planteadas en la sección anterior, pero con la intención de analizar su verosimilitud para cada período legislativo.

Vayamos a la primera cuestión. A partir de datos extraídos de encuesta<sup>32</sup>, es posible contrastar los supuestos del modelo

propuesto. Lo que se busca es demostrar si los votantes ideológicos manifiestan valoraciones sesgadas de la labor del gobierno de turno, y si, a la vez, los *volantes* votan en función de sus valoraciones de dicha labor.<sup>33</sup>

La primera cuestión es qué debe ser considerado un votante ideológico. Por construcción, aquí se ha considerado a un votante como ideológico cuando en las elecciones generales de 1986 y 1989 votó por el mismo partido, esto es: aquel votante que mantuvo su fidelidad al PSOE (AP/PP, CDS, IU)<sup>34</sup> durante dos legislaturas seguidas<sup>35</sup>, recibe la consideración de votante ideológico. Aquel votante que cambió su voto, o que no había votado aún por primera vez en 1989 será considerado como votante *volante*. La figura 2 recoge las ubicaciones medias en la escala espacial para cada tipo de votante. Lo que se aprecia es que los votantes *volantes* pasan por ser los más centrados en la escala ideológica, junto con los votantes fijos del CDS.

Figura 2. Autoubicación espacial en la escala ideológica de los votantes



Por otro lado, cabría esperar una mayor polarización en las opiniones sobre la labor del gobierno para los diversos votantes ideológicos, así como más pluralidad en las respuestas si se trata de votantes *volantes*. La encuesta que utilizo permite este tipo de análisis, ya que se pregunta a los entrevistados su opinión respecto a diversas políticas del gobierno: desde carreteras hasta pensiones, pasando por sanidad o terrorismo. Estas variables permiten contrastar si cada conjunto de votantes sigue una pauta común en su valoración de la gestión de gobierno, o si

la construcción de los tres tipos no se amolda a los supuestos iniciales del modelo.<sup>36</sup>

Una primera aproximación es recogida en la tabla 2. Se trata de correlaciones bivariadas donde la variable *opiniones* es la suma bruta (no ponderada) de las opiniones de los votantes sobre una batería de 19 cuestiones que valoran la ejecución del gobierno (desde 1 "muy buena", hasta 5 "muy mala"). Las otras variables son únicamente la condición de votante ideológico de izquierdas (PSOE), derechas (AP/PP) o votante *volante*. Este muy rudo análisis permite apreciar que por un lado, son los votantes del PSOE los que ofrecen opiniones más positivas, mientras que por el otro son los del PP los que ofrecen opiniones más negativas. En el medio, si bien con una orientación positiva hacia las políticas del gobierno, aparecen los *volantes*.

Tabla 2: Correlaciones bivariadas entre opiniones y tipo de votante<sup>37</sup>.

	votantes		
	psoe	volantes	pp
opiniones	-0,446*	0,1726*	0,2477*
N	9854	9854	9854

Aunque ni mucho menos una validación del modelo, al menos lo presentado hasta ahora sí permite dar cierta credibilidad al mismo en lo que se refiere a la existencia de tres tipos de votantes. El siguiente paso es desglosar el comportamiento de los votantes *volantes* geográficamente con la intención de mostrar si allí donde las valoraciones sobre el gasto en carreteras son mejores, la intención de voto para el partido del gobierno es mayor. La tabla 3 ofrece esa información. Lo que aparece es el porcentaje de votantes *volantes* en cada provincia que, considerando buena la política de carreteras del gobierno, manifiestan su intención de votar por cada partido.<sup>38</sup>

Dos resultados emergen con claridad. Primero, los votantes calificados como *volantes* mostraban en aquel momento (enero de 1989, por lo tanto 9 meses antes de las elecciones generales de ese año) una elevada renuencia (o indecisión) a la hora de manifestar su intención de voto, lo cual es congruente con el supuesto de que estos votantes toman muy en cuenta la ejecución del gobierno para orientar su voto. Segundo, y más destacado, de aquéllos que valoran como buena la labor del gobierno en el apartado de carreteras, en una mayoría de provincias (68%) es el

PSOE el partido más mencionado como opción de voto.<sup>39</sup>

En consecuencia, los principales supuestos del modelo parecen confirmarse, esto es: los votantes ideológicos ofrecen valoraciones de las políticas del gobierno congruentes con lo esperado de acuerdo a su opción de voto (el votante del PSOE valora muy positivo, el del PP muy negativo); y los votantes *volantes* muestran una mayor diversidad tanto en sus elecciones como en sus valoraciones, pero las mismas se adaptan bien (valoraciones más positivas suponen una mayor opción por el partido del gobierno).

Tabla 3: Relación entre valoración de las políticas y voto para los *volantes*.

provincia	pp	cds	iu	psoe	abs	ns	nc
Álava	2,08	4,17	4,17	<b>27,08</b>	50	12,5	0
Albacete	5,81	4,52	1,94	<b>15,48</b>	13,55	53,55	5,16
Alicante/Alacant	7,14	<b>11,11</b>	3,17	10,32	18,25	46,03	3,97
Almería	3,45	6,9	5,17	<b>17,24</b>	15,52	41,38	10,34
Ávila	3,92	9,8	5,88	<b>15,69</b>	3,92	56,86	3,92
Badajoz	5,56	5,56	0	<b>11,11</b>	23,33	37,78	16,67
Balears (Illes)	<b>10,53</b>	9,02	3,76	9,77	11,28	50,38	5,26
Barcelona	8,28	<b>12,74</b>	3,82	9,55	21,02	40,13	4,46
Burgos	6,92	4,62	0,77	<b>11,54</b>	6,92	67,69	1,54
Cáceres	2,94	10,29	4,41	<b>19,12</b>	10,29	50	2,94
Cádiz	2,8	6,54	2,8	<b>15,89</b>	16,82	46,73	8,41
Castellón/Castelló	<b>11,69</b>	3,9	0	5,19	12,99	64,94	1,3
Ciudad Real	5,65	5,65	3,39	<b>16,38</b>	12,99	48,59	7,34
Córdoba	3,57	2,14	5,71	<b>7,86</b>	9,29	50	21,43
Coruña (A)	3,82	5,34	0	<b>21,37</b>	15,27	48,09	6,11
Cuenca	8,7	8,7	6,96	<b>12,17</b>	16,52	42,61	4,35
Girona	<b>5,11</b>	2,92	3,65	<b>5,11</b>	24,09	51,09	8,03
Granada	4,7	4,03	6,04	<b>13,42</b>	18,79	46,98	6,04
Guadalajara	2,56	6,41	3,85	<b>10,26</b>	16,67	55,13	5,13
Guipúzcoa	0,91	<b>1,82</b>	0,91	0,91	32,73	39,09	23,64
Huelva	6,52	4,35	2,17	<b>23,91</b>	17,39	34,78	10,87
Huesca	4,41	2,21	3,68	<b>11,76</b>	17,65	52,21	8,09
Jaén	8,13	8,94	4,88	<b>13,82</b>	8,94	52,03	3,77
León	3,01	1,5	3,01	<b>5,26</b>	18,8	67,67	0,75
Lleida	<b>9,21</b>	7,89	2,63	7,89	15,79	44,74	11,84
Rioja (La)	5,93	0,85	2,54	<b>7,63</b>	13,56	55,93	13,56
Lugo	7,41	3,7	0	<b>14,81</b>	17,59	50	6,48
Madrid	5	<b>7,22</b>	4,44	4,44	20,56	52,22	6,11
Málaga	4	4	7	<b>15</b>	18	51	1

Tabla 3: Relación entre valoración de las políticas y voto para los *volantes* (cont.).

provincia	pp	cds	iu	psoe	abs	ns	nc
Murcia	<b>5,24</b>	3,14	4,19	4,19	10,47	56,54	16,23
Navarra	<b>4,51</b>	<b>4,51</b>	2,26	3,76	12,78	57,14	15,04
Ourense	5,26	<b>9,47</b>	1,05	1,05	25,26	57,89	0
Asturias	0	0	1,53	<b>6,11</b>	14,5	75,57	2,29
Palencia	7,69	2,56	0	<b>20,51</b>	10,26	46,15	12,82
Palmas (Las)	4,88	10,57	1,63	<b>13,82</b>	10,57	47,97	10,57
Pontevedra	6,94	5,56	2,78	<b>22,22</b>	22,22	30,56	9,72
Salamanca	2,92	4,38	0,73	<b>6,57</b>	13,14	71,53	0,73
Sta. Cruz de Tenerife	3,23	6,45	2,15	<b>17,2</b>	9,68	54,84	6,45
Cantabria	2,01	<b>6,71</b>	2,01	4,7	16,11	59,73	8,72
Segovia	4,94	<b>18,52</b>	1,23	11,11	12,35	37,04	14,81
Sevilla	4,71	3,53	5,88	<b>21,18</b>	23,53	34,12	7,06
Soria	3,35	1,68	1,68	<b>10,61</b>	11,73	68,72	2,23
Tarragona	1,8	2,99	1,2	<b>5,39</b>	19,16	58,68	10,78
Teruel	<b>12,37</b>	3,09	3,09	<b>14,43</b>	19,59	41,24	6,19
Toledo	6,72	5,22	2,24	<b>9,7</b>	16,42	38,06	21,64
Valencia/València	3,77	<b>5,66</b>	4,72	4,72	16,98	60,38	3,77
Valladolid	3,16	<b>12,63</b>	3,16	<b>10,53</b>	20	42,11	8,42
Vizcaya	1,92	<b>5,77</b>	1,92	2,88	25,96	41,35	20,19
Zamora	<b>7,21</b>	1,8	0,9	<b>6,31</b>	9,91	62,16	11,71
Zaragoza	<b>8,9</b>	7,53	4,11	<b>8,9</b>	17,81	45,21	7,53

La principal cuestión ahora es si las opiniones de los votantes son congruentes con el estado real de la economía<sup>40</sup>. Como se dijo más arriba, de nada sirve que los votantes ofrezcan valoraciones distintas del estado de las carreteras si la valoración global en cada provincia no se corresponde con el esfuerzo inversor del gobierno en ellas. Varias aclaraciones conceptuales son necesarias.

Por ejemplo, ¿qué se entiende por esfuerzo inversor? Está claro que los votantes pueden utilizar muy diversos criterios a la hora de evaluar una política concreta. En el caso aquí estudiado, el votante puede emplear tanto criterios espaciales (si se ha gastado más en su provincia que en otras de las que tiene conocimiento), como temporales (si se ha gastado más en su provincia en la última legislatura de lo que se venía gastando anteriormente), como una combinación de ambos. Supóngase que el votante no es

especialmente sofisticado, y que construye su valoración en función del promedio de gasto por habitante en cada provincia durante la legislatura presente. ¿Es posible afirmar entonces que las provincias con mayor gasto albergan ciudadanos con una mejor opinión sobre las políticas de carreteras del gobierno central?

La tabla 4 permite afirmar que la respuesta es no. Las correlaciones parciales entre gasto medio en la III Legislatura (1986-1989) y evaluaciones de los votantes (tanto el conjunto de votantes, como los electores *volantes*)<sup>41</sup> no son significativas, ni muestran una tendencia clara. Tan sólo, el gasto en cada provincia es significativo al 10% para la valoración de la política como buena (a mayor gasto, mayor número de votantes considera en cada provincia la política de carreteras *positiva*), lo cual permite una pequeña sombra de la duda sobre la evaluación provincial del gasto<sup>42</sup>.

Tabla 4: Congruencia entre las opiniones sobre el gasto provincial y el propio gasto. Correlaciones bivariadas.

	todos			volantes		
	buena	regular	mala	buena	regular	mala
avgsrpc 86-89	0,2733 <i>0,08</i>	-0,2295 <i>0,1437</i>	-0,2492 <i>0,1115</i>	0,2666 <i>0,0879</i>	-0,2241 <i>0,1537</i>	-0,2163 <i>0,1688</i>
difsrpc 82-86/86-89	0,2223 <i>0,1571</i>	-0,1755 <i>0,2663</i>	-0,2125 <i>0,1767</i>	0,2024 <i>0,1986</i>	-0,1679 <i>0,2879</i>	-0,1661 <i>0,2931</i>
avgrowth 86-89	-0,0983 <i>0,5355</i>	0,0986 <i>0,5345</i>	0,0758 <i>0,6331</i>	-0,1708 <i>0,2794</i>	0,0363 <i>0,8193</i>	0,2253 <i>0,1514</i>

N=42 provincias. En cursiva, el contraste de significatividad.

La cuestión queda así expuesta: ¿Son los votantes miopes a lo que realmente hace el gobierno en una política tan visible como el gasto en carreteras, de manera que, en consecuencia, el gobierno prescindiera de esta herramienta como instrumento para la construcción de coaliciones de apoyo? ¿O, por el contrario, es aún posible mantener que si bien los votantes aparentan ser miopes, el gobierno no renuncia a utilizar el presupuesto con ese fin *constructor*? Mantener lo segundo demanda la existencia de alguna fractura en la racionalidad de la toma de decisiones del gobierno, en tanto en cuanto para utilizar recursos políticamente se vale de señales que no funcionan (al menos, con excesiva claridad). Mantener lo primero supone dar fuerza a la hipótesis de los gobiernos que invierten en políticas de oferta siguiendo criterios técnicos en tiempos de vacas gordas, mientras que se orientan a políticas de demanda cuando el viento cambia.

Sin embargo, antes de dar validez a la segunda hipótesis, más pruebas son necesarias. A pesar de la mencionada fractura en la racionalidad del gobierno, es posible suponer que el gobierno utiliza políticas de *prueba* y *error*, por las que aprende a lo largo del tiempo si una política es efectiva para conseguir apoyos electorales. En ese caso, todo gobierno en su primer gabinete estaría tentado a distribuir terri-

torialmente el presupuesto de bienes públicos con criterios políticos (por supuesto, junto a la inercia del pasado, que en este tipo de políticas pesa mucho). La constatación para el gabinete de que los votantes no responden a ese incentivo (por diversas razones) hace que altere sus expectativas con respecto al mismo, y que modifique su utilización.

Una vez más, es necesario recurrir a proxies para contrastar las diversas hipótesis que el gobierno puede utilizar a la hora de invertir en carreteras. ¿Cómo operacionalizar desde un punto de vista agregado el modelo de votantes propuesto? Si el gobierno ve en las elecciones que le llevan al cargo que en una provincia el porcentaje con el que gana/pierde respecto a la oposición es muy reducido, es factible que deduzca que ahí hay una proporción mayor de electores *volantes*. El resultado será mayor inversión. Otra manera de aplicar el modelo es, por el contrario, a la *przeworskiana* (Przeworski & Sprague 1986): premiar a los votantes propios a la espera de que en el medio plazo otros votantes asuman que no hay recompensa (carreteras) sin voto. Por este lado, el resultado será más inversión donde más voto tuvo en las elecciones anteriores. Sin embargo, en ambos ejemplos, el esfuerzo inversor del gobierno no tiene plasmación en la siguiente convocatoria electoral,

bien por la incongruencia entre opiniones y gasto, bien porque el gasto ya está descontado por los votantes *ideológicos*.

Pues bien, la tabla 5 permite rastrear algo de lo señalado. Se trata de correlaciones bivariadas entre las variables políticas (voto y gobierno regional) y las variables de gasto. La lógica es la siguiente: en 1982 se forma un gobierno socialista con base a unos resultados electorales provinciales. El gobierno desarrolla su programa de gasto a lo largo de la legislatura (1982-1986) y es evaluado en las siguientes elecciones de 1986. Las cuestiones son:

¿Hay congruencia entre el resultado electoral provincial previo y el gasto promedio posterior a lo largo de la legislatura por provincia? ¿Hay congruencia entre el gasto promedio y los resultados de las elecciones que ponen punto final a la legislatura? Así, las variables de voto (PSOE, *right*, *polarization*) son incluidas tanto para sus valores de 1982 como de 1986 (como lag). Las variables de gasto actúan como VDs (la influencia sobre él de los resultados electorales previos) pero también como VIs (sobre los resultados electorales posteriores).

Tabla 5: Correlaciones bivariadas para la legislatura 1982-1986.

	avgsrpc	difsrpc	avgrowth
psoe	-0,3122**	0,1137	0,1366
polar	0,1088	0,4193*	0,53*
right	0,4291*	-0,0059	0,0145
ps	0,1422	0,1951	0,0231
gobreg	-0,0784	0,2629**	0,1179
lagpsoe	-0,2835***	0,0583	0,16

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

Los resultados no permiten rechazar la idea de que el gobierno utilizó los datos electorales previos como un instrumento más a la hora de asignar el presupuesto de

inversión en carreteras. La tabla 6 recoge los resultados de una regresión robusta que incluye a *polarización* como principal variable política.

Tabla 6: Regresión robusta del gasto promedio por habitante.

avgsrpc	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t
Lag avgsrpc	1.679911	.1012604	16.59	0.000
polarización	159.9969	56.34638	2.84	0.007
pib	-1.17e-08	2.68e-08	-0.44	0.664
rnpc	-.4260209	.1803226	-2.36	0.024
_cons	-12.68253	7.154235	-1.77	0.085

N=42; Prob>F=0,0000; Root MSE=6,2665; R2=0,8115.

Como puede apreciarse, la variable *polarización* consigue superar la influencia de la VD lageada hasta el punto de ser significativa al 1%<sup>43</sup>. Lo que esto denota es que el primer gobierno socialista sí tuvo en cuenta aquellas provincias en las que su ventaja (arrolladora en términos globales) con respecto a los partidos de la derecha era menor, con la intención de invertir más en las mismas. Lo que es más difícil de rastrear es la consecuencia electoral que tuvo ese comportamiento estratégico en el gasto. Mientras que en la tabla 5 no emerge ningún dato relevante con respecto a la variable de voto al PSOE en 1986 (*lagpsoe*), o parece emerger en sentido negativo, una prueba más refinada, tomando sólo aquellas provincias en las que su nivel de polarización era alto en 1982 (>0,15; recuérdese que la variable va de 0 a 0,25) permite ver que en esas 14 provincias el PSOE ganó votos en términos relativos con respecto a la anterior elección (*difpsoe*). Dado que este partido redujo su cuota global de votos en 1986, el resultado no puede ser desechado sin más<sup>44</sup>.

Por ello, si se quiere contrastar la hipótesis de la *prueba y error* (del aprendizaje de los gobiernos) en su totalidad, es necesario aplicar este mismo análisis a las siguientes legislaturas, con la intención de mostrar si el efecto encontrado se difumina con el paso del tiempo, o si por el contrario la relación encontrada es puramente azarosa.

Las tablas 7, 8 y 9 incluyen la información para las IV (1986-1989), V (1989-1993) y VI (1993-1996) Legislaturas, respectivamente. Recogen, de nuevo, correlaciones bivariadas entre las principales variables de gasto y las variables políticas. El comportamiento de las variables políticas se vuelve errático, de manera que en ocasiones algunas son significativas (como el voto a la derecha en 1986, el voto al PSOE y polarización en 1989, y polarización en 1993)<sup>45</sup>, pero en general no hay un patrón claro, aparte de que en ningún momento el resultado del PSOE en las siguientes elecciones (*lagpsoe*) adquiere relevancia alguna, esto es: no parece existir congruencia entre el gasto y el voto posterior.

En resumen, si hacemos caso a los datos, sólo nos queda suponer que o bien la hipótesis del *aprendizaje* es corroborada, al desaparecer el efecto de los resultados electorales previos en la asignación territorial del presupuesto de carreteras una vez que los gobiernos aprenden que los votantes no valoran provincialmente las políticas de carreteras; o bien la visión boixiana del cambio en la tendencia del gasto en infraestructuras (la búsqueda de coaliciones de apoyo -más sólidas y estables- basadas en incentivos individuales) sigue teniendo vigencia<sup>46</sup>. A pesar de esto, el hecho de haber encontrado una relación débil entre voto (vía *polarización*) y asignación de recursos en los primeros gobiernos del PSOE, relación que desaparece a partir de 1986, da pábulo a la hipótesis que en este artículo se ha manejado.

Tabla 7: Correlaciones bivariadas para la legislatura 1986-1989.

	avgsrpc	difsrpc	avgrowth
psoe	-0,2092	0,2523***	-0,0147
polar	0,199	-0,0239	-0,2578***
right	0,4057*	-0,1875	0,079
ps	-0,0296	0,2594	0,0239
gobreg	0,0684	0,2526***	0,0981
lagpsoe	-0,1922	0,1992	0,0066

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

Tabla 8: Correlaciones bivariadas para la legislatura 1989-1993.

	avgsrpc	difsrpc	avgrowth
psoe	0,07	0,33**	-0,16
polar	0,44*	0,09	-0,39*
right	0,2	-0,15	-0,02
ps	-0,002	0,15	0,11
gobreg	0,05	0,2	0,02
lagpsoe	0,12	0,32**	-0,30**

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

Tabla 9: Correlaciones bivariadas para la legislatura 1983-1996.

	avgsrpc	difsrpc	avgrowth
psoe	0,01	-0,1	-0,18
polar	0,29**	0,12	0,01
right	0,16	0,14	0,15
ps	-0,07	-0,21	-0,09
gobreg	-0,13	-0,27**	-0,13
lagpsoe	0,06	-0,12	-0,23

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

## DISCUSIÓN

Llegados a este punto, dos grandes preguntas han emergido y que permanecen sin respuesta. Primero, ¿cuáles son las causas de la incongruencia entre las políticas territoriales de gasto del gobierno y las valoraciones de los votantes que ofrecen de las mismas? Poco será dicho aquí al respecto. Desde luego, diversas hipótesis son válidas. Así, el votante puede establecer sus evaluaciones de la ejecución del gobierno no mirando sólo a la unidad territorial en la que vive, sino al conjunto del país al que pertenece. También, podría ser que el votante no sepa distinguir entre las carreteras construidas por el gobierno central de las construidas por el resto de administraciones (el gobierno regional y las administraciones locales), lo que dificulta enormemente la asignación de responsabilidades entre gobiernos. En cualquier caso, se trata de un tema poco investigado.

La segunda cuestión que ha quedado sin respuesta se refiere a los métodos de aprendizaje utilizados por los gobiernos. La utilización de criterios políticos en la configuración del gasto en carreteras (así como en otras partidas con base de asignación territorial) por un gobierno nuevo en el cargo, ¿se trata de una constante que se repite para cualquier primer gobierno, sin consideración de la ideología del mismo? ¿O es más bien una anomalía histórica, y explicable por lo tanto tan sólo desde la óptica de la España de los años 80? El hecho de que contemos en el panel que ha servido de base a este trabajo con las observaciones correspondientes a dos gobiernos nuevos de otros partidos permite hacer un poco de luz sobre esta cuestión.

Como es sabido, la UCD llega al gobierno después de las elecciones de 1977. Su primera (corta) legislatura es dedicada por las fuerzas políticas a la discusión y redac-

ción de la Constitución española. Por eso, cabe presentar a la siguiente legislatura, 1979-1982 como la primera real de gobierno de la UCD. El descalabro electoral de la UCD en 1982 da al traste con las expectativas de gobierno de ese partido, que acabará desapareciendo fagocitado por el incipiente CDS del anterior primer ministro Suárez y la AP de Fraga.

Por otro lado, en 1996 el triunfo del PP (heredero de AP) pone fin a 14 años de gobierno socialista. La primera legislatura popular, que va desde 1996 hasta 2000 es también un buen banco de pruebas para contrastar la validez de la hipótesis del aprendizaje aquí manejada.

La tabla 10 recoge un análisis similar al utilizado en las tres tablas anteriores, pero para la I Legislatura (1979-1982). Es apreciable que el esfuerzo inversor fue mayor en las provincias que contaban con más votos de centro-derecha (y en concreto, de UCD). Esto, sin duda, refuerza la idea de que los gobiernos de derechas son menos renuentes a invertir de manera diferencial en las provincias donde cuentan con más apoyos electorales, algo que, por adelantar, también es apreciable en el caso del primer gobierno del PP. Volviendo al caso de la UCD, la tabla 11 recoge diferentes regresiones robustas donde de nuevo, problemas de inestabilidad de los resultados aparecen. En cualquier caso, el voto a la UCD emerge en todos los modelos con

el signo esperado, y en ocasiones, con mucha fuerza<sup>47</sup>. Sin embargo, la caída tremenda de la UCD dificulta sobremedida cualquier análisis de la influencia del gasto sobre el voto posterior.

Por su parte, la tabla 12 presenta los resultados para los dos primeros años de la VII Legislatura (1997-1998)<sup>48</sup>, primera del PP en el gobierno. Quizás ya no tan sorprendentemente, las variables políticas vuelven a ofrecer resultados significativos, en este caso para voto a la derecha (*right*) y para *polarización*, si bien la única que ofrece un coeficiente significativo al controlar por la VD con retardo (tabla 13) es el voto a la derecha.

Sin duda, algo tiene que haber subyacente al hecho de que los gobiernos de izquierdas utilicen las infraestructuras para ganar apoyos (polarización) mientras que los de derechas parecen valerse de las mismas para ofrecer recompensas a su electorado más fiel. Quizás estos últimos son capaces de construir sus coaliciones de apoyo alrededor de políticas menos intervencionistas en la economía, mientras que los gobiernos de izquierdas, privados de su habitual recurso a las políticas de transferencias, necesitan recurrir a políticas de oferta para ganar votantes. En cualquier caso, poco más puede decirse, a la luz de los datos ofrecidos.

Tabla 10: Correlaciones bivariadas para la legislatura 1979-1982.

	avgsrpc	difsrpc	avgrowth
psoe	-0,2	-0,1	0,07
ucd	0,50*	0,26***	-0,04
polar	0,16	0,2	-0,05
right	0,48*	0,27***	-0,06
lagucd	0,44*	0,26***	0,02

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

Tabla 11: Regresiones robustas del gasto promedio por habitante, 1979-1982.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
lag VD	0,73* 0,23	0,73* 0,25	0,98* 0,28	0,89* 0,25
ucd	0,12 0,11	0,22*** 0,13		0,28** 0.12
población	-2,96E-06** 1,25E-06	-2,31E-06 1,50E-06	-3,25E-06*** 1,87E-06	
rnpc	0,46* 0,14			
constante	-7,54 5,523	-0,99 5,43	7,91* 2,49	-6,55 4,81
R2	0,466	0,3743	0,3246	0,3392
Error	6,003	6,4121	6,5759	6,5045
Prob>F	0,00000	0,00020	0,00020	0,00010
N	42	42	42	42

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

Tabla 12: Correlaciones bivariadas para la legislatura 1996-1998.

	avgsrpc	difsrpc	avgrowth
Psoe	-0,1	-0,13	-0,07
polar	0,39*	0,14	0,25
right	0,40*	0,24	0,22
N	42	40	40

Nota: \* significativo al 1% o menos; \*\* al 5%; \*\*\* al 10% o menos.

Tabla 13: Regresión robusta del gasto promedio por habitante.

	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t
avgsrpc				
Lag avgsrpc	.9465336	.22063	4.29	0.000
right	2.777153	1.131394	2.45	0.019
pib	-2.34e-07	7.28e-08	-3.22	0.003
_cons	-106.195	49.07233	-2.16	0.037

N=42; Prob>F=0,0000; R2=0,5893.

En consecuencia, lo que emerge de todos estos casos es la insistencia de cualquier gobierno nuevo por utilizar el presupuesto para invertir siguiendo orientaciones políticas (aparte de las técnicas). Lo que no se ha podido contrastar es, quizás, la parte más interesante del asunto: en qué momento (y cómo) los gobiernos se dan cuenta de que esa política no garantiza rendimientos electorales. En resumen, son necesarios más casos para poder comprender cómo aprenden los gobiernos. Para saber por qué se equivocan, quizás sea más interesante bucear en las innumerables biografías de los políticos. Pero ello será cuestión de otro trabajo.

## CONCLUSIÓN

Los políticos se enfrentan a un dilema, cuando se trata de asignar recursos escasos susceptibles de usos alternativos: repartirlos de la manera más eficiente posible, o utilizarlos para asegurarse el puesto. Obviamente, ambos no son objetivos opuestos, pero rara vez este trade-off no estará presente en los cálculos de los políticos.

En este estudio, se ha puesto el énfasis en el análisis de políticas de promoción de bienes públicos (carreteras) con un claro anclaje territorial. A la hora de asignar ese gasto, ¿siguen los políticos criterios de eficiencia (lo que, a corto plazo y sin otras contraprestaciones, podría empujar al gobierno fuera del cargo) o persiguen estrategias políticas de gasto (lo que reduce la eficiencia a corto plazo –no necesariamente a largo– pero mejora las posibilidades de prorrogarse en el cargo)? Lo que aquí se ha visto es que, por un lado, los políticos realizan cálculos estratégicos en la asignación del presupuesto, al menos en lo que se refiere a sus primeras etapas de gobierno; y, por el otro, que los votantes, si bien tienden a votar en congruencia con sus evaluaciones sobre la gestión del gobierno, no manifiestan congruencia entre dichas evaluaciones y el

gasto real del gobierno en cada provincia. El resultado final es que los gobiernos tienden a renunciar a seguir criterios políticos en la asignación territorial de estas partidas para centrarse en la construcción de coaliciones socialmente (individualmente) basadas.

Por supuesto, mucha más investigación es necesaria. Dos líneas pueden destacarse. Primero, la comparación entre países, para visualizar si el patrón encontrado en España es más general, o si se trata de un fenómeno con características propias y no transplantable a otras democracias. Segundo, y para acabar, es necesario profundizar en análisis cualitativos. Así, todo parlamento alberga una comisión de obras públicas. ¿Cómo se compone la misma? ¿Qué tipo de diputados ubica cada partido en ella? Además, parece conveniente rastrear documentos biográficos de los representantes políticos con la intención de buscar insinuaciones de los comportamientos estratégicos analizados en este trabajo. Ambos, comisiones y biografías, pueden esconder las claves que sirvan para contribuir a explicar la forma en que se ha resuelto en España el particular dilema entre los fines y los medios.

## NOTAS

1. Por recordar, un bien público es aquel cuyo consumo es *no rival* y *de libre acceso* (Snidal 1979). Por supuesto, cabe aducir que un gobierno que construye bienes públicos para asegurarse la reelección es poco sabio, supuesto el voto egocéntrico de los electores (en tanto en cuanto los bienes públicos favorezcan a todos los ciudadanos por igual). Pero esta visión pasa por alto el componente socio-tropical del voto (Fiorina 1981; Zinder & Kiewiet 1981), el cual incluye la dimensión altruista en el cálculo del votante. En lo que sigue, trataré de ubicar mi visión del votante a medio camino entre ambas: el votante valora las políticas (bienes públicos) del gobierno, pero también valora

especialmente las que redundan en su circunscripción electoral.

2. Permítaseme utilizar aquí este concepto de manera laxa. Más abajo se trata este punto con mayor concreción.

3. Estas políticas son, por supuesto, *valence issues* (Stokes 1963) en el sentido de que todos los partidos quieren más gasto en carreteras que menos (en tanto en cuanto no existan otras alternativas de comunicación más eficientes). Ahora bien, la distribución territorial de ese gasto no puede ser concebida de igual manera, ya que en el reparto del pastel siempre puede haber damnificados.

4. Por supuesto, también puede pasar que el votante interprete el estado de las infraestructuras a partir de su concepción ideológica de la realidad. Esta y otras alternativas son consideradas más abajo.

5. Hay discusión sobre qué factor ha sido el más destacado, pero existe consenso en enfatizar el papel de la internacionalización de las economías, la cual impide la utilización estratégica de herramientas de política monetaria (como el tipo de cambio o el tipo de interés) que quedan anuladas por la creciente convergencia hacia un único mercado de capitales. Dicha convergencia disuade a los gobiernos de manejar el tipo fiscal bajo amenaza de soportar huidas de capitales fruto de la caída de tipos de interés (generada por la creciente inflación) (Przeworski and Meseguer 2002).

6. De La Fuente & Vives (1995) es una excepción, pues incluye variables políticas junto a variables económicas para analizar la asignación del gasto productivo. Su conclusión es que, para el caso de España, sólo los criterios de *eficiencia* son claramente significativos. Si bien, las variables políticas que utilizan (años de gobierno regional del PSOE en cada CCAA; existencia de gobiernos nacionalistas en la CCAA) no parecen necesariamente las más adecuadas.

7. Véanse entre otros, De La Fuente & Vives 1995; Gómez de Antonio 2001; González & Martínez 2002; Mas et al. 1994;

y Argimón et al.1994, todo ellos para el caso español.

8. Véanse, entre otros, Maravall 1997; Beramendi & Morillas 2001; Boix 1998; y Maravall & Fraile 1998. Para lo contrario, Carabaña 2001, que niega la mayor (la relación entre políticas de gasto social y voto) y García de Polavieja 2002, quien pone cautela sobre la fortaleza de la atribución partido-políticas sociales.

9. Por ejemplo, Fraile 2001; Maravall 2003; Maravall & Przeworski 1998; y Sánchez-Cuenca & Barreiro 2000.

10. Sobre este punto, hay debates sobre la congruencia entre las opiniones que los votantes se forman respecto a lo que está ocurriendo en la economía y los datos objetivos de la misma. Este no es un debate menor, pues si el votante no es capaz de recibir y procesar adecuadamente las señales enviadas por el gobierno, entonces las políticas de construcción de coaliciones de apoyo y los ciclos políticos en su totalidad pierden todo sentido (Alesina & Roubini & Cohen 1997). Parece que a nivel agregado tal congruencia existe (Fraile 2001; Maravall 2003)

11. Sin ir más lejos, la visibilidad de unos y de otros es muy distinta, de manera que es más posible para el votante imaginarse el estado de las infraestructuras viarias que el estado del sistema educativo. Además, las primeras son fácilmente *provincializables* (y no conviene olvidar que la provincia es el distrito electoral en las elecciones legislativas), mientras que el segundo lo es en grado mucho menor.

12. Este problema desvirtúa hasta cierto punto el análisis que Boix (1998) hace de las inversiones en capital productivo a partir del voto al PSOE, ya que utiliza como variable independiente el promedio de voto al PSOE para las elecciones de 1982 y 1986 (si bien, recurre después al número de afiliados en cada comunidad autónoma, algo difícilmente defendible como un buen proxy utilizado por los políticos para asignar el presupuesto). Aparte, utilizar las CCAA como unidades de observación sin introducir controles por el partido que

gobierna en las mismas puede inducir a errores en los resultados estadísticos.

13. En la actualidad, existen tres tipos básicos de carreteras: las que dependen del gobierno central (el 76,8% de las vías de gran capacidad en 1996, pero tan sólo el 14,2% del conjunto de carreteras); las que dependen de las CCAA (44,6% del total, pero 3,6% de las vías de gran capacidad); y finalmente, las dependientes de las diputaciones y cabildos (41,2% del total, y 19,6% de las autovías, autopistas y vías de doble calzada) (Ministerio de Fomento 1998). Así, si bien el gobierno central controla un porcentaje reducido del conjunto de las carreteras, mantiene bajo su control las que tienen mayor *visibilidad* y, a la vez, las más demandadas por la sociedad: las vías de gran capacidad. En consecuencia, sólo estas últimas serán consideradas en este trabajo. He de indicar ya que los gobiernos de la Comunidad Foral de Navarra, Álava (y, por extensión, el País Vasco), y Cataluña han contado desde el principio o desde mediados de los 80 con la competencia casi plena sobre todas las carreteras de su territorio. Así, estas provincias han sido retiradas de todos los análisis que aquí se presentan, por lo que hipótesis referidas a la importancia de los partidos nacionalistas no han podido ser contrastadas.

14. Diversos autores han resaltado la división entre votantes con "anteojeras" ideológicas (para los que la economía irá bien si es el partido de su cuerda el que gobierna) y votantes "volantes" (aquellos que votarán al gobierno en función de cómo lo haga durante su mandato) (Maravall & Przeworski 1998; Sánchez-Cuenca 2003). Por supuesto, ambos tipos no son excluyentes.

15. Cabe suponer que si los votantes *volantes* se distribuyen de manera aleatoria en todo el país, entonces su influencia será mayor allí donde el resultado entre los dos principales partidos esté más ajustado.

16. Por desgracia, y como ya se adelantó en la nota nº13, esta hipótesis no podrá ser contrastada, dado que los gobiernos

autonómicos de comunidades con arraigo nacionalista controlan casi todas las carreteras.

17. La política de inversión en capital fijo pasó del 3% del PIB en 1982 al 5,2% en 1991 (Boix 1998), para mantenerse alrededor del 4% en los primeros años del primer gobierno popular.

18. Ceuta y Melilla no son incluidos. Por otro lado, los datos de inversión pública en carreteras (también de PIB y de stock existente de capital fijo) han sido tomados de la base de datos SOPHINET, promovida por la Fundación BBVA. La descarga se realizó desde la página de internet <http://www.fbbva.es>.

19. En la literatura económica sobre el tema, hay dos maneras básicas de ponderar el gasto bruto: por habitante y por km2 de la provincia (de la Fuente & Vives 2003). Aquí se ha optado por la primera, si bien varias pruebas fueron realizadas utilizando las dos medidas. He de indicar que, por supuesto, ambas presentan problemas, pues una (ponderación por habitante) sobrerrepresenta el gasto en las provincias poco pobladas y la otra lo hace en las provincias pequeñas. A pesar de esto, los resultados, al menos en lo que respecta a las variables políticas, no varían significativamente.

20. Todas las variables brutas están medidas en pesetas corrientes tomando como base el año 1986.

21. La medición corresponde al primer año después de las elecciones, o lo que es lo mismo, al primer año en el que el nuevo gobierno presenta un presupuesto. Así, como ejemplo, los resultados electorales de 1982 aparecen a partir de 1983 hasta 1986. Los resultados de 1986 se computan a partir de 1987 hasta 1989, y así en adelante.

22. Esta variable es el producto del voto PSOE por el voto de la suma UCD+AP/PP dividido entre 1000 (para así obtener los resultados sobre la unidad). "0" denota ausencia de polarización, y "0,25" polarización máxima, esto es: un resultado de 50% para cada bloque.

23. Esta variable adopta dos configuraciones: una que va desde "1" (gobiernos mayoritarios de la derecha) hasta "4" (gobiernos mayoritarios del PSOE), llamada *gobreg*; y una segunda (*ps*) que sólo distingue entre gobiernos de los que forma parte el PSOE (1) y gobiernos en los que no participa (0).

24. Para los entresijos de los modelos de panel, véase STATA 2003.

25. Dada la existencia de graves problemas de multicolinealidad entre las diversas VIs, he decidido incluir en el apéndice (y en el cuerpo principal del texto cuando lo considero necesario) las correlaciones bivariadas entre las diversas variables utilizadas, única manera de evitar el fuerte peso del pasado (la variable *lageada* –lo cual es apreciable directamente en la tabla 1 al ver el altísimo valor tanto del R2 como de los coeficientes de dicha variable) para explicar el comportamiento de gasto del presente. Así, en la tabla 1.A (en el apéndice) se recogen las correlaciones para todas las variables, mientras que en la tabla 1 sólo se incluyen aquellas regresiones más significativas. Las relaciones entre las VIs técnicas no serán incluidas, a partir de aquí, en el resto de tablas de correlaciones, puesto que sus signos son muy estables para todas las VD.

26. Nota: el período va desde 1983 hasta 1996, ambos inclusive. Las observaciones son las provincias (42). \*denota significativo al 1%; \*\*significativo al 5%; \*\*\* significativo al 10%. En cursiva, los errores.

27. Este hallazgo es congruente con lo defendido por De La Fuente & Vives (1995) para quienes el gasto del gobierno en infraestructuras sigue una línea de eficiencia, mejor que de equidad. Por supuesto, hay que tratar lo encontrado aquí con mucha cautela, pues conviene recordar que dos de las CCAA con mayor ingreso no están incluidas en la regresión (País Vasco y Cataluña). De hecho, uno de los últimos trabajos empíricos al respecto (pero que incluye datos agregados de gasto en infraestructuras) no encuentra relación

alguna entre variables económicas y asignación regional (no provincial) de gasto (Bosch & Espasa 2000).

28. La motivación básica de este cambio ha de ser buscada en el fuerte crecimiento de la imposición fiscal para las rentas salariales medias y altas (Boix 1998).

29. De acuerdo con Franzese y Nooruddin (2003), los gobiernos son más capaces de desarrollar políticas de gasto público con una base ideológica cuanto mayor es la unidad de los partidos que lo componen. Por el contrario, si los partidos están desunidos, la importancia del distrito emerge a la hora de distribuir el gasto público.

30. Por otro lado, esto es congruente con la visión direccional del voto espacial promovida por Macdonald, Rabinowitz y Brasher 2003.

31. Hay que recordar que cada votante representa a un conjunto de electores. Por otra parte, otras posibilidades no son recogidas en las tres ecuaciones, dado que o pueden ser subsumidas en las existentes, o no son relevantes para el análisis que sigue.

32. CIS, "Encuesta Periódica: Evaluación de problemas y necesidades sociales (II)", Enero 1989. N° de estudio 1789. N=27287.

33. Una segunda cuestión a tratar es si las valoraciones del gobierno se corresponden con la ejecución real del mismo. Esta será tratada más abajo.

34. Para los análisis principales de este trabajo, se ha prescindido de los votantes ideológicos de los partidos minoritarios (IU, CDS).

35. Por supuesto, sería mejor controlar por un número mayor de elecciones, pero la encuesta que sirve como base para estos resultados sólo incluía el recuerdo (1986) y la intención de voto (1989) de los entrevistados.

36. Por recordar: que los votantes ideológicos darán opiniones sesgadas en función de su afinidad política, mientras que los votantes *volantes* mostrarán una mayor divergencia en sus valoraciones, lo

cual puede ser aprovechado por el gobierno para aumentar su cuota de votos.

37. \*denota significativo al 1%. La N es la misma para todos porque se compara cada tipo de votantes contra el resto (p.ej., PSOE supone valor "1" si el votante es un hijo del PSOE, 0 de otra manera).

38. La construcción de esta tabla se basa en análisis de contingencia, cruzando la variable "valoración del gasto en carreteras" por la variable "intención de voto" para los votantes *volantes* en cada provincia. Para evitar aumentar en exceso el conjunto de tablas incluidas, sólo se ha considerado oportuno insertar la tabla correspondiente a la categoría de valoración "positiva" (categorías 1 y 2 de la variable). La distribución de la variable de valoración de la gestión en carreteras para los *volantes* es la siguiente: 45% valoran como buena; 34% como regular; y 21% como mala.

39. Los datos son inversamente simétricos en lo que se refiere a las valoraciones negativas: en el 64% de las provincias el PP es el partido más elegido como opción de voto (el PSOE tan sólo es elegido como mayoritario en el 6% de las provincias; el resto es básicamente para el CDS). Por otro lado, si el análisis considera qué porcentaje de votantes dentro de los que optan por cada partido ve como buena la labor del gobierno en carreteras, entonces casi en el 100% de las provincias la valoración mayoritaria es la positiva para aquéllos que manifiestan su intención de votar por el PSOE (resultados no incluidos).

40. La literatura al respecto parece reconocer que existe congruencia a nivel agregado entre opiniones y datos. Si bien se discute sobre si la adaptación es mejor con respecto a lo que pasó (opiniones retrospectivas) o con respecto a lo que va a pasar (prospectivas) (Maravall 2003; Fraile 2001).

41. Esta tabla ha sido construida a partir de la incorporación al panel (observaciones provinciales) del porcentaje de votantes en cada provincia que consideraban buena la labor del gobierno en las

políticas de carreteras. Se incluyó ese porcentaje tanto para el conjunto de votantes como sólo para los *volantes*.

42. Por supuesto, variables más refinadas de gasto (la que hace referencia al crecimiento del gasto con respecto al período anterior *-difsrpc*, o la que resalta únicamente el crecimiento durante la legislatura en curso *-avgrowth*) no ofrecen ninguna significatividad.

43. Dicha variable también es significativa al 1% si se utiliza como VD el crecimiento del gasto durante el período legislativo (*avgrowth*).

44. La tabla 2.A (recogida en el apéndice) incluye las correlaciones bivariadas entre las variables políticas y las de gasto. Es curioso que en esas 14 provincias el voto a la derecha se mantiene muy robusto, lo cual es señal de presencia de votantes *ideológicos*. Por otro lado, este análisis de casos concretos abre la puerta a sofisticaciones basadas en el uso diferencial del gasto por los gobiernos en función de la provincia de que se trate. Así, un gobierno podría asignar con base a criterios eficientes (o igualitarios) y después centrarse en aquellas provincias en las que más posibilidades tiene de hacer una diferencia con el gasto para aumentar el mismo. Esto nos conduciría a distinguir entre maximizar el número de votos que un partido obtiene y maximizar las probabilidades de victoria, lo cual no es necesariamente lo mismo (Criado 2003). Sin duda, las técnicas estadísticas utilizadas aquí se quedan cortas para realizar tal labor.

45. Aunque todas estas variables presentan un coeficiente de correlación elevado, es imposible encontrar modelos de regresión en los que sobreviva su significatividad a la inclusión de variables de control, lo cual pone dudas sobre la validez de esos coeficientes.

46. Una tercera posibilidad es que los resultados estadísticos mostrados sean espurios, algo que no conviene rechazar, a falta de evidencia cualitativa clara de que algo parecido a lo que en este trabajo se ofrece ocurriera en realidad.

47. Sin duda, lo que puede estar subyaciendo a estos datos es un patrón finisecular de inversión en las provincias menos pobladas (las cuales obtienen cifras de gasto sobrevaluadas, dado el criterio de ponderación utilizado), que son justo las mismas en las que el centro-derecha ha hecho sus mejores fortunas electorales. Cabe reconocer esto en el hecho claro de que el voto a la UCD en 1982 se mantuvo en las mismas provincias en las que la inversión había sido mayor (a pesar del batacazo electoral), demostración palpable de la endogeneidad entre gasto y voto. En cualquier caso, el gobierno de la UCD no hizo nada por cambiar este patrón.

48. He sido incapaz de completar la base de datos con la información desagregada para los dos últimos años de la primera legislatura del PP. Esta ausencia impide contrastar si el PP se benefició en las elecciones de 2000 de las inversiones en carreteras o no. Además, ha de reseñarse que he prescindido de las provincias canarias para las variables de crecimiento (*avgrowth* y *difsrpc*), dado que su paso de ausencia de inversiones a existencia amplia de las mismas sesga los resultados (son casos *influyentes*).

## BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto & Nouriel ROUBINI & Gerald COHEN (1997) *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Argimón, Isabel, José M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, María J. MARTÍN y José M. ROLDÁN (1994) "Productividad e infraestructuras en las economía española". *Moneda y Crédito*: 198, 207-241.
- BERAMENDI, Pablo & Rafael MORILLAS (2001) "Política y mercado. La economía política de los apoyos electorales al PSOE (1982-1996)". *Zona Abierta*: 96/97, pp.57-90.
- BOIX, Carles (1998) *Political parties, growth and equality: conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. N.Y: Cambridge University Press.
- BOSCH, Nuria & Marta ESPASA (2002) "Análisis de las pautas de distribución territorial de la inversión pública del gobierno central". Trabajo presentado en los Seminarios de Economía Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 7/XI, Madrid.
- CARABAÑA, Julio (2001) "Clase, voto y políticas sociales en España, 1982-2000". *Zona Abierta*: 96/97, pp. 7-56.
- COX, Gary & Mathew MCCUBBINS (1986) "Electoral Politics as a Redistributive Game". *Journal of Politics*, XLVIII: pp. 370-389.
- CRIADO, HENAR (2003) "Movilizar bajo incertidumbre: la lógica de la movilización territorial del PSOE en las elecciones de 1996". *Zona Abierta*: 102/103, pp.149-185.
- DALHBERG, Matz & Eva JOHANSSON (2002) "On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments". *American Political Science Review*, 96(1): 27-40.
- DE LA FUENTE, Angel & Xavier VIVES (1995) "Regional policy and Spain". *Economic Policy*: nº 20, pp. 13-40.
- DE LA FUENTE, Angel & Xavier VIVES (dirs.) (2003) *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*. Bilbao: Fundación BBVA; [Barcelona]: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics.
- DIXIT, Avinash & John LONDREGAN (1995) "Redistributive Politics and Economic Efficiency". *American Political Science Review*, 89(4): 856-866.
- FIORINA, Morris (1981) *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press.
- FRAILE, Marta (2001) *Does the economy enter the ballot-box? : A study of the Spanish voters' decisions*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- FRANZESE, Robert, & Irfan NOORUDDIN (2003) "The Effective Constituency in (Re)Distributive Politics: Alternative

- Bases of Democratic Representation, Geographic versus Partisan". Paper presented to 2003 ECPR (September).
- GARCÍA DE POLAVIEJA, Javier (2002) "Desempleo y castigo interbloques en las elecciones generales de 2000". *Revista Española de Ciencia Política*: 6, pp. 97-127.
- GARRET, Geoffrey (1998) *Partisan politics in the global economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GÓMEZ DE ANTONIO, Miguel (2001) "Does Public Spending Give Rise to Growth in Spain's Regional Per Capita Income?". *Estudios sobre la Economía Española* EEE 115. Fedea.
- GONZÁLEZ, José M. & Diego MARTÍNEZ (2002) "Public Investment and Convergence in the Spanish Regions". *Estudios sobre la Economía Española* EEE 112. Fedea.
- HIBBS, Douglas (1987) *The political economy of industrial democracies*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- KEOHANE, Robert & Helen MILNER (eds.) (1996) *Internationalization and domestic politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- KINDER, Donald & Roderick KIEWIT (1981) "Sociotropic politics". *British Journal of Political Science*: 11, 129-161.
- LAGO, Ignacio & Santiago LAGO (2001<sup>a</sup>) "La influencia de los resultados económicos sobre el apoyo electoral de los gobiernos autonómicos, 1980-1997". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*: 93, pp. 165-179.
- LAGO, Ignacio & Santiago LAGO (2001<sup>b</sup>) "Economic Voting y Elecciones Generales en España: Un Análisis con Datos de Panel, 1982-1996". *Estudios sobre la Economía Española* EEE 75. Fedea.
- MACDONALD, Stuart, George RABINOWITZ y Holy BRASHER (2003) "Policy issues and electoral democracy". En Michael B. MacKuen y G. Rabinowitz, eds., *Electoral democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 172-199.
- MANCHA, Tomás (1993) *Economía y votos en España: una aproximación al estudio de la interdependencia político-económica en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- MARAVALL, José María (1997) *Regimes, politics, and markets: democratization and economic change in Southern and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- MARAVALL, José María & Adam PRZEWORSKI (1998) "Political reactions to the economy: the Spanish experience". *Estudio/WP 1998/127*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- MARAVALL, José María & Marta FRAILE (1998) "The Politics of unemployment: the Spanish experience in comparative perspective". *Estudio/WP 1998/124*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- MARAVALL, José María (2003) *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- MAS, Matilde, Joaquin MAUDOS, Francisco PÉREZ y Ezequiel URIEL (1994) "Capital público y productividad en las regiones españolas". *Moneda y Crédito*: 198, 163-193.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1998) *Las Cifras de 1997*. Madrid: Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones.
- MULAS, Carlos (2002) "The Political economy of fiscal adjustments in the European Union". *Estudio/Working Paper 2002/174*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- PRZEWORSKI, Adam & John SPRAGUE (1986) *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- PRZEWORSKI, Adam y Cavadonga MESEGUER (2002) "Globalization and Democracy", Instituto Juan March.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio & Belén BARRERO (2000) *Los Efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista, 1982-1996*. Madrid: CIS.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (2003) "How can governments be accountable if

- voters vote ideologically?" Estudio/Working Paper 2003/191, Madrid: Instituto Juan March.
- SCHARPF, Fritz W. (1991) *Crisis and choice in European social democracy*. translated by Ruth Crowley and Fred Thompson. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- SNIDAL, Duncan (1979) "Bienes públicos, derechos de propiedad y organizaciones políticas". En *Lecturas de teoría política positiva*, estudio introductorio [y traducción], Josep M. Colomer, pp.173-217. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- STATA (2003) *Stata cross-sectional time-series*. College Station, Texas: Stata Press.
- STOKES, Donald. (1963) "Spatial Models of Party Competition". *The American Political Science Review*: 57, 2, 368-377.

APÉNDICE

Tabla 1.A: Correlaciones bivariadas de las variables incluidas en el panel.

. pwcorr srpc lagsrpc psoe polar right ps gobreg rnpc km2 pop pib stock if year>1982 & year<1997 & id!=60 & ccaa==. & ca!=9 & ca!=16 & id<68,obs sig star(1)

	srpc	lagsrpc	psoe	polar	right	ps	gobreg
srpc	1.0000						
	588						
lagsrpc	0.7737	* 1.0000					
	0.0000						
	588	588					
psoe	-0.1521*	-0.1618*	1.0000				
		0.0002	0.0001				
		588	588	588			
polar	0.2320*	0.2355*	0.1304*	1.0000			
	0.0000	0.0000	0.0015				
	588	588	588	588			
right	0.0838	0.0743	-0.7436*	0.2073*	1.0000		
	0.0423	0.0719	0.0000	0.0000			
	588	588	588	588	588		
ps	-0.1446*	-0.1303*	0.6236*	-0.0046	-0.4504*	1.0000	
	0.0004	0.0015	0.0000	0.9106	0.0000		
	588	588	588	588	588	588	
gobreg	-0.1219*	-0.1247*	0.7121*	-0.0240	-0.5324*	0.9049*	1.0000
	0.0031	0.0024	0.0000	0.5622	0.0000	0.0000	
	588	588	588	588	588	588	588
rnpc	0.2957*	0.3184*	-0.3732*	0.2178*	0.2106*	-0.2494*	-0.2306*
	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
	588	588	588	588	588	588	588
km2	0.1673*	0.1633*	0.3906*	0.2186*	-0.2265*	0.2864*	0.3541*
	0.0000	0.0001	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
	588	588	588	588	588	588	588
population	-0.2005*	-0.1873*	0.1112*	-0.1384*	-0.2768*	0.1677*	0.1306*
	0.0000	0.0000	0.0070	0.0008	0.0000	0.0000	0.0015
	588	588	588	588	588	588	588
pib	-0.1489*	-0.1336*	0.0068	-0.0887	-0.1877*	0.1008	0.0604
	0.0003	0.0012	0.8702	0.0314	0.0000	0.0144	0.1432
	588	588	588	588	588	588	588
stock	-0.0394	-0.0089	-0.0046	-0.0358	-0.2058*	0.0940	0.0331
	0.3403	0.8297	0.9104	0.3860	0.0000	0.0226	0.4226
	588	588	588	588	588	588	588

Tabla 1.A: Correlaciones bivariadas de las variables incluidas en el panel (cont.).

```
. pwcorr srpc lagsrpc psoc polar right ps gobreg rnpc km2 pop pib stock if year>1982 & year<1997
& id!=60 & ccaa==. & ca!=9 & ca!=16 & id<68,obs sig star(1)
```

	rnpc	km2	popula~n	pib	stock
rnpc	1.0000 588				
km2	-0.0974 0.0182 588	1.0000 588			
population	-0.0237 0.5658 588	-0.1506* 0.0002 588	1.0000 588		
pib	0.1460* 0.0004 588	-0.1707* 0.0000 588	0.9741* 0.0000 588	1.0000 588	
stock	0.1332* 0.0012 588	-0.0329 0.4255 588	0.8831* 0.0000 588	0.9044* 0.0000 588	1.0000

Tabla 2.A: Correlaciones bivariadas para 1982-1986 si polarización>0,15.

. pwcorr lagpsoe lagright difpsoe avgsrpc avgrowth psoe polar right if polar>.15 & ccaa==. & id!=60 & ca!=9 & ca!=16 & id<68 & ca!=4 & ca!=5 & year==1986, obs sig star(5)

	lagpsoe	lagright	difpsoe	avgsrpc	avgrowth	psoe	polar
agpsoe	1.0000						
	14						
lagright	-0.7129*	1.0000					
	0.0042						
	14	14					
difpsoe	0.1632	0.3224	1.0000				
	0.5773	0.2610					
	14	14	14				
avgsrpc	-0.2388	0.6369*	0.5530*	1.0000			
	0.4109	0.0143	0.0403				
	14	14	14	14			
avgrowth	-0.1033	0.4237	0.3157	0.4153	1.0000		
	0.7254	0.1311	0.2715	0.1398			
	14	14	14	14	14		
psoe	0.7153*	-0.8207*	-0.5728*	-0.5901*	-0.3095	1.0000	
	0.0040	0.0003	0.0323	0.0263	0.2816		
	14	14	14	14	14	14	
polar	-0.3704	0.4386	0.1925	0.2571	0.4589	-0.4441	1.0000
	0.1923	0.1167	0.5098	0.3748	0.0989	0.1116	
	14	14	14	14	14	14	14
right	-0.6808*	0.8538*	0.5766*	0.6499*	0.3455	-0.9741*	0.4990
	0.0074	0.0001	0.0309	0.0119	0.2262	0.0000	0.0693
	14	14	14	14	14	14	14