
Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales*

Belén Barreiro

Cuando los representantes incumplen sus promesas electorales tratarán de explicar a los ciudadanos por qué lo hacen. Esas *justificaciones* apelan a un cambio en las condiciones exógenas, aquellas que los políticos no pueden controlar. Los ciudadanos tienen cierta capacidad para ver el grado en que las distintas políticas se ven afectadas por esas condiciones exógenas. Los electores perciben que los gobiernos son menos responsables de la mala marcha de la economía que de la deficiente gestión en educación o carreteras. Cuando los ciudadanos restan responsabilidad mejora la valoración hacia el gobierno y aumenta la probabilidad de que voten al partido en el poder. Algunas políticas, como la del aborto, apenas se ven condicionadas por factores exógenos. Consecuentemente, al no disponer de razones para incumplir, los políticos se ven más sujetos al deseo popular.

Palabras clave: Promesas electorales, responsabilidad de los Gobiernos, justificaciones de los políticos, control electoral.

Las democracias cuentan, en teoría, con un mecanismo institucional que permite la conversión de promesas electorales en programas de gobierno que, a su vez, se lleven a la práctica: el voto. Cuando un partido cumple los compromisos adquiridos en anteriores

* Varias personas me han ayudado con sus comentarios: Inención Hernández, José María Maravall, Adam Przeworski, Ignacio Sánchez-Cuenca, Julián Santamaría y dos evaluadores anónimos. He presentado diversas versiones de este trabajo en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra (mayo 1998), en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencia Sociales del Instituto Juan March (noviembre 1998) y en el V Congreso Español de Sociología, La Coruña (septiembre 1998). Agradezco los comentarios de los asistentes.

elecciones, los ciudadanos tienen la posibilidad de premiarle dándole de nuevo su confianza. En caso contrario, pueden castigar al partido en cuestión negándole el voto en los siguientes comicios. Varios estudios han demostrado que los gobiernos cumplen gran parte de sus promesas y que, de forma general, responden en numerosas ocasiones a las demandas y deseos de la opinión pública¹. Sin embargo, tampoco faltan pruebas de que muchas otras veces los partidos incumplen y no se les castiga por ello². El voto, por tanto, no garantiza la coherencia entre lo que los políticos prometen y hacen.

¿Por qué en ocasiones los partidos se desvían de sus programas? De qué depende que no lo hagan? El cumplimiento de promesas está sujeto a dos factores: (1) a los costes derivados del mero hecho de cumplir y (2) a la presencia de condiciones exógenas³. El primer elemento supone reconocer que la acción de los gobiernos es siempre costosa. Los costes no se refieren necesariamente al tiempo que los políticos deban invertir llevando a cabo sus programas o al esfuerzo propio de la tarea de gobierno. Hablar de costes tampoco equivale a decir que los políticos carecen de preferencias ideológicas o que sólo persiguen las ventajas materiales o simbólicas de estar en el poder, guiados por la ley del mínimo esfuerzo. Si los cumplimientos tienen costes es, entre otras cosas, porque los gobiernos actúan en contextos en los que no hay unanimidad, por lo que deberán afrontar la resistencia que ofrecen otros actores. La construcción de una autovía que atravesase un parque natural provocará la oposición de los ecologistas; suprimir la asignatura de religión movilizará a los grupos religiosos; y los pequeños comerciantes presionarán al gobierno que trate de permitir la apertura de comercios los días festivos. Estas resistencias componen una parte esencial de lo que aquí llamo costes. El cumplimiento de promesas obliga a los políticos a asumirlos.

El segundo elemento, las condiciones exógenas, alude al conjunto de factores fuera del control de los gobiernos. La creación de empleo, por ejemplo, sujeta al buen estado de la economía, se verá entorpecida si se produce una crisis económica. Igualmente, el estallido de una guerra forzará al gobierno a desviar los recursos previstos para la mejora de la sanidad hacia la compra de material militar. Dentro de las condiciones exógenas se incluyen también factores puramente políticos, como que un partido no cuente con suficiente apoyo parlamentario o que las propuestas del ejecutivo se vean bloqueadas por instituciones con capacidad de veto.

Dicho esto, en este trabajo presento dos argumentos. En primer lugar, defendiendo la tesis de que cuando los políticos rompen sus promesas pueden escapar del castigo de los elec-

1. Por ejemplo, Klingemann, H. D., R. I. Hoffbert y I. Budge, 1994, *Parties, policies and democracy*, Boulder: Westview Press. y Page, B. I., y R. Y. Shapiro, 1983, «Effects of public opinion on policy», *The American Political Science Review*, 77, 1: 175-190.

2. Stokes, S., «Democratic accountability and policy change», *Comparative Politics*, Enero 1997: 209-226.

3. Estas son las dos condiciones que contempla J. Ferejohn, con la diferencia, como explico, que este autor supone que los gobiernos no tienen preferencias políticas. Véase Ferejohn, J., 1986, «Incumbent performance and electoral control», *Public Choice*, 50: 5-25.

tores convenciéndoles de que *hay razones* que explican el incumplimiento. Más importante aún, estas justificaciones tienen como fin mostrar a los electores que el incumplimiento se debe únicamente a la presencia de condiciones exógenas y no a que no se quiera asumir los costes de cumplir. Dedico el primer apartado al análisis de las justificaciones. Trato la relevancia de este mecanismo en el funcionamiento de la democracia, explicando por qué los representantes dan razones y por qué los electores hacen caso de ellas. También aclaro que no todas las explicaciones son válidas e ilustro con ejemplos razones que los políticos pueden dar.

En segundo lugar, muestro que, contrariamente a lo que habitualmente se ha supuesto, los electores tienen cierta capacidad para ver cuál es el peso de las condiciones exógenas frente a los costes de cumplir⁴. Según expongo en el segundo apartado, los votantes atribuyen distintos grados de responsabilidad a los gobiernos en diversas políticas. Además, el hecho de restar responsabilidad incide en la valoración de la gestión gubernamental, así como en el voto. En el extremo, algunas políticas apenas se ven afectadas por la presencia de condiciones exógenas. Mediante el ejemplo de la política del aborto, analizo en la última sección cómo en algunos casos ni los electores pueden restar responsabilidad, ni los políticos pueden agarrarse al abanico de justificaciones normalmente disponibles. Consecuentemente, en políticas como el aborto los gobiernos tienden a cumplir y a responder a los deseos de los electores. Son ámbitos donde hay mayor control electoral.

Justificaciones

¿Por qué los políticos dan razones? ¿Por qué los electores hacen caso de ellas?

La comunicación de representantes a representados es habitual en la práctica democrática. Los gobiernos se dirigen a los electores para anunciarles las decisiones que han tomado o los cursos de acción que pretenden seguir. Cuando las medidas que se van a llevar a cabo o que ya han sido adoptadas se desvían de lo que los votantes hubiesen esperado, la comunicación deja de ser únicamente informativa y se transforma en un conjunto de justificaciones y excusas cuyo fin es convencer de la necesidad de los giros políticos. Los representantes, sin embargo, no están forzados a dar razones. Las democracias representativas no contemplan la posibilidad de obligar a los políticos a dar cuenta de sus acciones. Este rasgo no es tan obvio como pueda parecer a primera vista. Se sabe, por ejemplo, que en la democracia ateniense se exigía a los magistrados encargados de la ejecución de las políticas que, tras haber dejado el cargo por el que habían sido elegidos por sorteo, rindie-

4. Basta con avanzar ahora que Ferejohn supone que los electores no son capaces de separar los dos factores mencionados: los costes de cumplir y la presencia de condiciones exógenas. El autor parte del hecho de que los votantes sólo pueden ver el producto de ambos factores. Esto mismo lo sostienen Przeworski y Stokes. Véase J. Ferejohn, 1986. «Incumbent performance and electoral control», *Public Choice*, 50: 5-25, y Przeworski, A., y S. Stokes, 1999. «Citizen information and government accountability: What must citizens know to control governments», en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, ed., *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

sen cuentas a los ciudadanos de sus gestiones⁵. Así, es necesario aclarar por qué los políticos dan razones.

Un primer argumento nos remite a la propia lógica de la democracia representativa, dentro de la cual se entiende que los políticos son independientes pero no arbitrarios. Los representantes no están *legalmente* sujetos ni a los deseos de los ciudadanos, ni a las promesas realizadas en el curso de las campañas electorales. Pese a que los partidos se presentan a las elecciones con un programa de gobierno y aunque dicho programa pese en la decisión de voto de los ciudadanos, los políticos no tienen ninguna obligación de llevarlo a cabo. En ocasiones, esta independencia está formalmente reconocida. Por ejemplo, la Constitución alemana señala, en su artículo 38.1, que los diputados del Bundestag «serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia». Varias razones históricas explican esta característica. El hecho de que los gobiernos se enfrenten con numerosos problemas, con situaciones cambiantes y a menudo imprevisibles ha llevado a que las democracias hayan rehuido de instituciones que anulasen por completo la autonomía de los políticos, como el mandato imperativo o la posibilidad de que los electores pudiesen revocar a sus representantes en cualquier momento⁶.

La independencia no equivale a arbitrariedad. En la idea de democracia, un buen representante es aquel que no actúa sistemáticamente en contra de los deseos e intereses de los ciudadanos y que en aquellas ocasiones en las que su comportamiento se aleja de lo que quieren los representados, es capaz de explicarlo. Como ha indicado Pitkin: «Actuar en contra de sus deseos [de los electores] no es necesariamente incorrecto, no es necesariamente una mala representación ni una violación del deber del representante. De hecho, puede exigírsele en ciertas situaciones. Pero es anormal en el sentido de que exige una explicación o una justificación»⁷. Esta explicación, lógicamente, debe hacerse «en términos de los intereses de los representados»⁸.

Del comportamiento que deban tener idealmente los representantes no se deduce, sin embargo, cómo van a actuar en la práctica. Bien puede ocurrir que los políticos no respondan a lo que el sistema representativo exige de ellos. Por ello, es necesario buscar un motivo adicional que nos aclare por qué los políticos suelen dar razones. Si lo hacen es porque tienen incentivos para mostrar que ejercen su autonomía en beneficio de los ciudadanos. Aunque los políticos no están atados por el programa electoral, sí que están sujetos al juicio que emitan los individuos mediante el voto. Lógicamente, un partido que haya actuado en contra de los intereses públicos, o así lo crean los votantes, no volverá a ser elegido.

5. Véase Manin, B. 1996. *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion: 25.

6. Véase Manin, B. 1996. *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion: 212-213.

7. Pitkin, H. F. 1985. *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales: 180.

8. Pitkin, H. F. 1985. *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales: 233.

De esta forma, el sistema de premio-castigo en elecciones repetidas disuade del gobierno arbitrario. Como ha observado Manin: «en el sistema representativo, la voluntad prospectiva de los electores no es más que un deseo, pero cuando éstos no quedan satisfechos de la política llevada a cabo por los gobernantes, su juicio retrospectivo tiene el valor de una orden»⁹. Precisamente al perseguir la aprobación de los votantes, los representantes darán cuenta de sus acciones, especialmente si éstas no se ajustan a las promesas realizadas.

Es necesario hacer dos puntualizaciones a lo que he dicho. En primer lugar, la lógica descrita no supone necesariamente que los políticos sean maximizadores de votos, aunque sí implica que necesitan el apoyo popular, ya sea para llevar a la práctica sus programas o para perseguir cualquier otro objetivo. Sin embargo, esto no significa, al menos no necesariamente, que un presidente con limitación de mandato se vaya a comportar de forma arbitraria. Podría ocurrir que el político buscara, por ejemplo, pasar a la historia con buen nombre. En este caso, sus acciones tampoco serían arbitrarias. En segundo lugar, se podría argumentar que los partidos no necesitan justificar los incumplimientos de promesas, sino que únicamente deben ser capaces de evitar que los votantes se fijen en los mismos. Al fin y al cabo, los electores no prestan excesiva atención a los programas, por lo que las promesas incumplidas pueden caer fácilmente en el olvido. Sin duda esto es cierto para una parte de las ofertas partidistas. Sin embargo, siempre hay promesas que no pasan desapercibidas, ya sea porque afecten profundamente a los ciudadanos o porque los medios de comunicación o la propia oposición se encarguen de recordarlas. Son este tipo de promesas las que trato aquí.

En definitiva, la lógica democrática conduce a los políticos a dar razones. En realidad, esta práctica es un mecanismo esencial que permite, si no amortiguar la independencia de los representantes, al menos forzar a que hagan un uso no arbitrario de la misma. Como ha sugerido Keech, la responsabilidad (*accountability*) tiene al menos dos significados: que los políticos estén sujetos a sanción (como ocurre cuando castigan a un partido reemplazándolo por otro) y que estén sujetos a la necesidad de dar cuenta, justificar o explicar sus acciones¹⁰.

Me he centrado hasta aquí en explicar por qué los políticos dan razones. Ahora es necesario aclarar por qué los electores hacen caso de las mismas. De forma general, la comunicación de representantes a representados es útil para estos últimos. Para que los ciudadanos puedan discernir cuándo deben premiar o castigar a los gobiernos han de tener el máximo de información posible sobre cómo éstos han actuado y qué resultados han obtenido. Sin duda, una fuente esencial de información proviene de las razones que los gobiernos ofrecen a propósito de las distintas políticas. Las explicaciones que se dan desde el poder permiten a los electores tener mayor información sobre las acciones y motivaciones de sus representantes y, por tanto, les ayuda a ejercer su control mediante

9. Manin, B. 1996. *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion: 307 (traducción mía).

10. Keech, W. R. 1992. «Rules, discretion and accountability in macroeconomic policymaking», *Governance*, 5, 3: 259-278: 260.

el voto¹¹. Esto no implica suponer la existencia de un electorado perfectamente informado, ni tampoco crédulo. Habrá votantes que estén atentos a las razones dadas desde el gobierno pero habrá otros que no lo estén. De la misma forma, algunos electores creerán las justificaciones ofrecidas y otros no. Los gobiernos justifican sus acciones ante los medios de comunicación, los grupos de presión y la oposición. Estos actores transmitirán señales sobre lo convincentes o creíbles que son las razones ofrecidas. Así, mientras los electores más informados atenderán a lo que digan todas las partes implicadas, los más perezosos utilizarán la información proporcionada por los actores que consideren más fiables como atajos a la hora de tomar una decisión.

En suma, aunque las democracias no cuenten con ninguna institución que asegure el cumplimiento de programas, los electores disponen de un mecanismo principal de control, el voto, así como de otro mecanismo que ayuda a que éste sea efectivo, como atender a las razones de los políticos. Por su lado, los representantes, al buscar la elección o reelección, darán cuenta a los ciudadanos de sus acciones, tratando de convencerles de que actúan en su beneficio. Así, cuando los políticos incumplan sus promesas ofrecerán justificaciones que, quizás, convencen a los ciudadanos de la necesidad o conveniencia del incumplimiento. En caso de que lo hagan, podrán a la vez incumplir y escapar del castigo electoral. De esta forma, paradójicamente, cuando los representantes dan razones se reduce la arbitrariedad con la que ejercen sus funciones pero, a la vez, pueden lograr convencer a los ciudadanos de incumplimientos que en la práctica pueden no ser ni convenientes ni necesarios. Esto implica, lógicamente, que las razones que ofrecen los políticos no siempre son ciertas. Teniendo esto presente, no me interesa aquí desarrollar este aspecto, sino analizar qué razones hay y cuándo se pueden dar.

¿Qué tipo de razones justifican los incumplimientos?

Para escapar del castigo electoral, no todo argumento vale. Como bien ha señalado Pitkin, «cualquier cosa que diga el representante no tiene por qué ser satisfactoria [...]. Así no valdrá para un representante afirmar que hizo lo que hizo en su propio interés privado»¹². ¿Qué tipo de razones sirven? Cuáles son habituales?

Las justificaciones que los políticos presentan a la opinión pública apelan a las condiciones exógenas¹³. Puesto que el cumplimiento está sujeto tanto a la presencia de factores fuera del control político como a los costes de la propia acción, esta afirmación equivale a

11. Véase Przeworski, A., y S. Stokes. 1999. «Citizen information and government accountability: What most citizens know to control governments», en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, ed., *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

12. Pitkin, H. F. 1985. *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales: 180.

13. A mi entender, este es el aspecto esencial de las razones que justifican los incumplimientos. En cambio, otros autores se centran más en clasificar los tipos de razones sin sacar claras consecuencias de las diversas categorías. Véase McGraw, K. «Avoiding blame: An experimental investigation of political excuses and justifications», *British Journal of Political Science*, 20: 119-131.

decir que los partidos no pueden justificar el abandono de promesas aludiendo a los costes derivados del mero hecho de cumplir. El no querer afrontar las resistencias de otros actores no sirve como excusa. Los políticos no pueden argumentar que no están dispuestos a asumir el precio de cumplir. Si lo hiciesen, si mostrasen que ceden a las presiones de algunos actores, estarían reconociendo la prioridad de los intereses de unos pocos frente a la mayoría electoral que les llevó al poder. Además, para que los políticos puedan hacer uso de alguna de las posibles justificaciones, una condición es necesaria: que *algo* cambie entre el momento de la promesa y del incumplimiento. Si nada cambia, no hay razón para incumplir. Por tanto, las justificaciones deben aludir a cambios en las condiciones exógenas.

En la práctica política, un cambio en las condiciones exógenas supone un cambio en la información de la que dispone el partido en el gobierno a la hora de tomar una decisión. La existencia de nueva información puede producirse o bien por el mero hecho de llegar al gobierno, o bien porque cambien las circunstancias con respecto al momento de la elección¹⁴. En el primer caso, el partido reconoce que la información que tenía al contraer el compromiso no era completa. Dicho de otro modo, existe información que sólo desde el gobierno se puede conocer. En el segundo caso, en cambio, no hay información privada, sino que, sencillamente, algo ha cambiado ya sea en la situación nacional o en la propia coyuntura internacional. Aquí estaría incluido cualquier tipo de *shock* externo, en los que la responsabilidad cae sobre la propia situación internacional.

Un ejemplo típico del primer tipo de razón es cuando un partido accede al poder y descubre déficits ocultos que le llevan a justificar el incumplimiento de una promesa¹⁵. Una ilustración clara de cambio de circunstancias nos lo ofrecen las elecciones españolas de 1982, cuando el PSOE se comprometió en la creación de 800.000 puestos de trabajo. Se trataba, por tanto, de una promesa visible y concreta. Al final de la legislatura, en 1986, el PSOE no sólo no había cumplido su promesa, sino que la tasa de paro aumentó del 16,3% en 1982 al 21,1% cuatro años más tarde. En este caso, el Gobierno justificó el incumplimiento aludiendo a los cambios que se habían producido con respecto al momento de la elección. Así,

14. Agradezco a Ignacio Sánchez-Cuenca haberme hecho ver los tres tipos de «excusas» que presento aquí.

15. Otro ejemplo, algo simple, es el incumplimiento del Partido Popular con respecto a la reducción del alto funcionariado. Dos días antes de las elecciones de marzo de 1996, José María Aznar prometió reducir 5.000 puestos de la Administración, entre directivos y altos cargos. Dos años más tarde, ante la denuncia por parte del PSOE de que el Gobierno no había cumplido con su promesa, el Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, admitió el «error» y reconoció que «las cosas no se ven igual desde el Gobierno que cuando se estaba en la oposición». Algo similar ocurrió con el compromiso de prohibir que los altos cargos de la Administración pudiesen pertenecer a los consejos de administración de las empresas públicas, en el que, tras el incumplimiento, un alto cargo reconoció que al llegar al Gobierno se habían dado cuenta de que «en la Administración los sueldos no eran tan altos». En una entrevista realizada por el diario *ABC*, Rodrigo Rato había afirmado: «Es un compromiso del PP [la prohibición mencionada] que se deriva del mandato del Tribunal de la Competencia para evitar que los mismos que compiten regulen el mercado». Con todo, el programa electoral del PP matizó este compromiso. He recogido los ejemplos de Del Val, Luis, y Ángeles Afuera, *Donde dije digo. Antología de faroles, desmentidos y promesas incumplidas*. Madrid: Temas de Hoy: 83-85.

en 1984, Felipe González afirmó: «La cifra cabalística [de los 800.000 puestos de trabajo] no fue un número impensado, sino elaborado por los técnicos del PSOE, que elaboraron el programa creyendo que el déficit presupuestario con el que se encontraría el partido sería el 4% del PIB; la realidad fue que el déficit en diciembre de 1983 ya estaba en el 6%»¹⁶.

Cuando cambian las circunstancias con respecto al momento de la elección, los gobiernos también pueden aludir a los costes de oportunidad de las políticas. Ante una crisis económica, por ejemplo, un partido renuncia a la promesa de ampliar el número de becas universitarias para poder cumplir el compromiso de crear nuevos hospitales. En este caso, el gobierno abandona una promesa que exige gasto público dando como razón el que haya otra medida prioritaria. Pero también hay costes de oportunidad políticos¹⁷. Los partidos pueden justificar el abandono de una promesa aludiendo a que su realización interferiría negativamente en la consecución de otros objetivos políticos de mayor prioridad. Valga como ejemplo, la justificación ofrecida por el PSOE ante el cambio de postura sobre la OTAN cuando aludió a que la entrada de España en la Comunidad Europea requería permanecer en dicha organización.

Responsabilidades

No todas las justificaciones son igualmente creíbles. Es razonable pensar que los votantes crean que un *shock* externo fuerza el incumplimiento o que el gobierno comparte responsabilidad en determinados asuntos, como la creación de empleo. En cambio, cabe esperar que la aparición de información privada, aquella que sólo desde el gobierno se puede conocer, provoque mayores dudas en los ciudadanos. Así como las crisis económicas y las complejidades de algunas políticas son claras y visibles para los electores, el grado de información que tienen los partidos antes de llegar al poder no lo es. Por tanto, la credibilidad de las excusas dependerá del grado de responsabilidad *objetivamente* atribuible.

Desde una perspectiva normativa, sin embargo, se ha defendido la necesidad de que los votantes atribuyan automáticamente responsabilidades a los gobiernos, de forma que se muestren sordos ante las excusas y justificaciones de los políticos: «Aun si los fracasos de las cosechas de los años 1970 fueron consecuencia del mal tiempo, y si los precios del petróleo se debieron a la OPEC, ¿por qué no culpar al presidente americano y a su partido? Pecar por un exceso de indulgencia haría a los votantes vulnerables a hábiles explicaciones y racionalizaciones, mientras que errar por ser demasiado intransigente sólo llevaría a los políticos a actuar con mayor energía e imaginación»¹⁸.

16. He recogido esta cita de Meseguer, C. «Virajes: causas y excusas. La macroeconomía en la primera legislatura socialista (1982-1986)», Madrid: Instituto Juan March (no publicado). Citado en *El País*, 28 de junio de 1984.

17. Agradezco a José María Maravall haberme hecho notar esta diferencia.

18. La cita es de Page, B., citado en M. Peffley, 1985. «The voter as a Juror: Attributing Responsibility for Economic Conditions», en Eulau, H., y M. S. Lewis-Beck (eds.), *Economic conditions and electoral outcomes: The United States and Western Europe*. Nueva York: Agathon Press: 187-206: 189. Traducción mía.

Curiosamente, una teoría positiva como la del voto económico, según la cual los votantes responden a los resultados pasados o previstos de la economía, supone igualmente unos ciudadanos intransigentes que atribuyen directamente responsabilidades a los gobiernos por el estado de la inflación, el paro y demás parámetros económicos. La teoría admite, como mucho, que los votantes que no castigan a sus gobiernos por los malos resultados económicos se comportan así a pesar de esos malos resultados, ya sea movidos por factores ideológicos o de otro tipo¹⁹. Es decir, los ciudadanos no hacen al partido del gobierno irresponsable. Igualmente, los estudios sobre funciones de popularidad defienden que el estado de la economía influye en la valoración de los gobiernos, suponiendo que los ciudadanos hacen al ejecutivo culpable de la situación económica²⁰. La literatura sobre voto económico y sobre funciones de popularidad contempla como única excepción el hecho de que sea el propio marco institucional el que impida a los ciudadanos atribuir directamente responsabilidades, como ocurre cuando se dan gobiernos minoritarios o ejecutivos duales. Los electores tampoco harían responsables a aquellas instituciones que no gestionan directamente la actividad económica, como los gobiernos locales o regionales.

Algunos estudios, sin embargo, han puesto en entredicho la automática atribución de responsabilidad sobre la que se basa estas teorías. Se han aportado pruebas que llevan a dudar de si los votantes hacen realmente responsables a los gobiernos de la economía. Y si no hay responsabilidad, difícilmente puede haber castigo²¹. Con todo, en ningún estudio se ha planteado que la atribución de responsabilidades varíe en función de las distintas políticas y que ello afecte a la valoración de los gobiernos y al voto. Mi intención es mostrar que los ciudadanos perciben que los gobiernos no tienen la misma responsabilidad en unas políticas que en otras. Dicho de otro modo, los electores reconocen que el peso de las condiciones exógenas, aquellas que los políticos no pueden controlar, es mayor en unos ámbitos que en otros. Más importante aún, el hecho de restar responsabilidad afecta a cómo se valore a los gobiernos y a cómo se decida votar.

He abordado este problema mediante el análisis de encuesta, que permite comparar el grado de responsabilidad que los ciudadanos atribuyen al gobierno en distintas políticas públicas²². He seleccionado dos bloques de dos políticas. En el primero incluyo paro y

19. Por ejemplo, en su estudio sobre voto económico, J. M. Maravall y A. Przeworski aluden a que el límite de este tipo de voto en España puede deberse a la presencia de fuertes lealtades partidistas e ideológicas. En «Political reactions to the economy: the spanish experience», manuscrito no publicado, 1998.

20. La literatura sobre funciones de popularidad está resumida en Bosch, A., A. Díaz y C. Riba, 1998. «¿Qué es una función de popularidad?», manuscrito no publicado.

21. Véase Peffley, M. 1985. «The voter as a Juror: Attributing Responsibility for Economic Conditions», en Eulau, H. y M. S. Lewis-Beck (eds.), *Economic conditions and electoral outcomes: The United States and western Europe*. Nueva York: Agathon Press: 187-206.

22. El análisis que sigue no pretende agotar el problema de la responsabilidad. Se trata sobre todo de unos primeros resultados dentro de una amplia cuestión que se va a desarrollar con mayor detalle en un proyecto de investigación en marcha.

desarrollo económico y en el segundo educación y carreteras. El criterio ha sido distinguir cuestiones muy condicionadas por la presencia de factores exógenos, como son las políticas económicas, de asuntos en los que el gobierno guarda un mayor control sobre los resultados alcanzados.

Pese a que las encuestas no incluyan preguntas que aludan directamente a la responsabilidad en distintos asuntos, he podido acercarme de forma indirecta a esta cuestión. Para ello, he utilizado una encuesta de DATA de 1993, que se refiere, por lo tanto, al gobierno del PSOE. En un primer momento, se pide a los entrevistados que digan si creen que el gobierno lo ha hecho bien o mal en una serie de áreas. A continuación, se pregunta si se considera que otro partido lo habría hecho mejor. Una forma de analizar la responsabilidad consiste en observar las respuestas de los individuos que creen que el gobierno lo ha hecho mal en las distintas áreas cuando se les pregunta si piensan que otro partido lo hubiese hecho mejor. Las respuestas positivas indicarían que estaba en manos del partido en el gobierno obtener mejores resultados; el partido en cuestión es responsable. Las respuestas negativas indicarían que el resto de los partidos son incapaces de lograr una mejor gestión, o bien porque se crea que todos los políticos son igualmente inútiles, o bien porque se considere que los resultados de una política concreta no dependen por completo de la acción de los gobiernos. Doy por hecho que la interpretación válida es la segunda, entre otras cosas porque de no ser así los entrevistados declararían que otro partido no puede hacerlo mejor en ninguna de las áreas políticas, sin haber diferencias entre cuestiones más o menos condicionadas por factores exógenos²³.

Según consta en la Tabla 1, los porcentajes más altos de respuestas negativas se dan en paro y desarrollo económico. En concreto, entre los que valoran negativamente la gestión del gobierno en materia de paro y desarrollo económico, el 53% considera que otro partido no hubiese resuelto mejor el primer problema y el 50,5% el segundo, mientras que entre los que tienen una mala opinión de la política educativa, sólo el 35,5% cree que otro partido no lo hubiese hecho mejor. El porcentaje con respecto a la construcción de carreteras es también bajo, el 36,6%. Los electores, por tanto, no atribuyen el mismo grado de responsabilidad al gobierno en la mala gestión que perciben en cuestiones como el paro y el desarrollo económico que en asuntos como la educación o las carreteras. Cuanto más dependen las políticas de condiciones exógenas, menos responsables se hacen a los gobiernos.

23. Es posible, además, que la cuestión de la responsabilidad se analice mejor mediante una pregunta indirecta que mediante una directa. Cabe pensar que si se preguntase al entrevistado por el grado de responsabilidad del gobierno en distintas áreas políticas, habría una tendencia a responder a todo, con algo de cinismo, que sí tiene responsabilidad. Las respuestas de los entrevistados, por tanto, puede que se ajusten más a la realidad si se utiliza una pregunta indirecta.

TABLA 1.

GRADO DE RESPONSABILIDAD ATRIBUIDO AL GOBIERNO ENTRE LOS QUE VALORAN NEGATIVAMENTE SU GESTIÓN EN DIVERSAS ÁREAS POLÍTICAS.

<i>Mala valoración del gobierno en las áreas indicadas</i>	<i>Valoración sobre si otro partido lo habría hecho mejor en las áreas indicadas</i>	
	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Paro	47,1% (517)	52,9% (580)
Desarrollo económico	49,5% (427)	50,5% (435)
Educación	64,5% (427)	35,5% (163)
Carreteras	63,4% (427)	36,6% (87)

() Número de casos

Como es lógico, la ideología afecta enormemente a la atribución de responsabilidad. Según consta en la Tabla 2, el porcentaje de electores del PP que creen que otro partido lo habría hecho mejor es mucho más alto tanto en las políticas educativa y de carreteras, como en el paro y el desarrollo económico. Con todo, los electores socialistas y populares hacen más responsable al gobierno de la mala gestión en educación y carreteras de lo que le hacen con respecto a los asuntos económicos. Por tanto, aun siendo muy claro el efecto de la ideología, los votantes de los dos partidos otorgan grados distintos de responsabilidad en las áreas políticas analizadas.

TABLA 2.

GRADO DE RESPONSABILIDAD ATRIBUIDO AL GOBIERNO ENTRE LOS QUE VALORAN NEGATIVAMENTE SU GESTIÓN EN DIVERSAS ÁREAS POLÍTICAS SEGÚN RECUERDO DE VOTO

<i>Mala valoración del gobierno en las áreas indicadas</i>	<i>Valoración sobre si otro partido lo habría hecho mejor en las áreas indicadas</i>	
	<i>Sí</i>	<i>No</i>
Paro		
Votantes PSOE	19,3% (61)	80,7% (255)
Votantes PP	79,1%	20,9%

TABLA 2 (continuación).

GRADO DE RESPONSABILIDAD ATRIBUIDO AL GOBIERNO ENTRE LOS QUE VALORAN NEGATIVAMENTE SU GESTIÓN EN DIVERSAS ÁREAS POLÍTICAS SEGÚN RECUERDO DE VOTO

<i>Mala valoración del gobierno en las áreas indicadas</i>	<i>Valoración sobre si otro partido lo habría hecho mejor en las áreas indicadas</i>	
	<i>Sí</i>	<i>No</i>
	(219)	(58)
Desarrollo económico		
Votantes PSOE	19,8%	80,2%
	(41)	(166)
Votantes PP	78,3%	21,7%
	(199)	(55)
Educación		
Votantes PSOE	31,0%	69,0%
	(18)	(40)
Votantes PP	84,7%	15,3%
	(144)	(26)
Carreteras		
Votantes PSOE	33,3%	66,7%
	(1)	(2)
Votantes PP	84,1%	15,9%
	(69)	(13)

() Número de casos

¿Cómo afecta la responsabilidad atribuida al gobierno a la valoración que se hace de su gestión? En la Tabla 3 presento los resultados. En este caso, la muestra está compuesta por los individuos que declaran que el gobierno lo ha hecho mal en la política de paro. Se trata de ver si aquellos que creen que otro partido lo hubiese hecho mejor valoran peor la gestión global del gobierno que aquellos que piensan que ninguna otra fuerza política hubiese producido mejores resultados. La valoración de la tarea gubernamental se divide en cuatro categorías: los que creen que lo ha hecho bien; los que dicen que lo ha hecho regular tirando a bien; los que piensan que lo ha hecho regular tirando a mal; y los que consideran que lo ha hecho mal.

Entre los que hacen al gobierno responsable del desempleo, únicamente el 1% valora positivamente su gestión, mientras que entre los que no le hacen responsable, el porcentaje aumenta hasta el 8,5%. Igualmente, entre los individuos que culpan al gobierno por la mala gestión en el paro, el 39,5% tiene una mala opinión del mismo. En cambio, entre los

que no lo hacen culpable, sólo el 12% valora negativamente al Gobierno. En definitiva, la responsabilidad afecta considerablemente a la valoración de la tarea llevada a cabo por el ejecutivo²⁴.

TABLA 3.

INCIDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD EN LA VALORACIÓN GLOBAL DEL GOBIERNO ENTRE LOS QUE VALORAN NEGATIVAMENTE LA GESTIÓN EN EL PARO

<i>Valoración global del gobierno</i>	<i>Valoración sobre si otro partido lo habría hecho mejor en paro</i>		
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Totales</i>
Bien	1,0% (5) [-5,7]	8,5% (49) [5,7]	4,9% (54)
Regular +	16,4% (85) [-11,5]	49,3 (285) [11,5]	33,8% (370)
Regular -	43,1% (223) [4,4]	30,4% (176) [-4,4]	36,4% (399)
Mal	39,5% (204) [10,6]	11,8% (68) [-10,6]	24,8% (272)
Totales	100% (517)	100% (578)	1095

() Número de casos. [] Residuos ajustados. Chi-Cuadrado: 214,8 (significativo al 1%). V de Cramer: 0,44.

Hay que destacar que tanto entre los electores del PSOE como entre los del PP el hecho de restar responsabilidad mejora la valoración de la gestión del gobierno (Tablas 4 y 5). Entre los votantes socialistas que creen que el gobierno no es responsable de la mala política de paro, el 14,1% lo valora con un bien, mientras que el porcentaje disminuye al 3,3% entre los que le dan responsabilidad. Igualmente, entre los electores del PP que consideran que el gobierno no es responsable, el 31% lo califica con un "regular tirando a bien"²⁵. El porcentaje disminuye al 7,8% entre los que piensan que sí hay responsabilidad. Por el contrario, entre los que votan al PP y creen que el gobierno es culpable del alto desempleo, el 51% dice que la gestión global ha sido mala, mientras que sólo lo piensa el 19% entre los que consideran que no hay responsabilidad. De la misma forma, entre los electores socialistas que atribuyen responsabilidad, el 13% dice que el gobierno lo ha hecho mal, y sólo el 3,5% de los que creen que no es responsable.

24. La asociación entre estas dos variables, medida por la V de Cramer, es bastante fuerte, el 0,44.

25. Ninguno de los que declaran votar al PP califica al gobierno con un bien.

TABLA 4.
INCIDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD EN LA VALORACIÓN GLOBAL DEL GOBIERNO ENTRE LOS VOTANTES SOCIALISTAS QUE VALORAN NEGATIVAMENTE LA GESTIÓN EN EL PARO

<i>Valoración global del gobierno</i>	<i>Valoración sobre si otro partido lo habría hecho mejor en paro</i>		
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Totales</i>
Bien	3,3% (2) [-2,3]	14,1% (36) [2,3]	12,1% (38)
Regular +	39,4% (24) [-3,3]	62,5% (159) [3,3]	58,1% (183)
Regular -	44,3% (27) [4,0]	19,7% (50) [-4,0]	24,4% (77)
Mal	13,1% (8) [3,0]	3,5% (9) [-3,0]	5,4% (17)
Totales	100% (61)	100% (254)	315

() Número de casos. [] Residuos ajustados. Chi-Cuadrado: 29,9 (significativo al 1%). V de Cramer: 0,31.

TABLA 5.
INCIDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD EN LA VALORACIÓN GLOBAL DEL GOBIERNO ENTRE LOS VOTANTES POPULARES QUE VALORAN NEGATIVAMENTE LA GESTIÓN EN EL PARO

<i>Valoración global del gobierno</i>	<i>Valoración sobre si otro partido lo habría hecho mejor en paro</i>		
	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Totales</i>
Regular +	7,8%(17) [-4,7]	31,0% (18) [4,7]	12,6%(35)
Regular -	41,6%(91) [-1,2]	50,0%(29) [1,2]	43,3%(120)
Mal	50,7%(111) [4,3]	19,0%(11) [-4,3]	44,0%(122)
Totales	100%(219)	100%(58)	277

() Número de casos. [] Residuos ajustados. Chi-Cuadrado: 30,9 (significativo al 1%). V de Cramer: 0,334.

De entre los factores que llevan a los ciudadanos a votar por un determinado partido político, en España se ha prestado mucha atención a la predisposición ideológica y partidista o a los perfiles sociales y religiosos de los individuos. En cambio, ha habido una ten-

dencia a dejar de lado otro tipo de razones como es el hecho de que los ciudadanos sean sensibles a las gestiones de los gobiernos o a los cumplimientos de promesas. Sin embargo, este tipo de factores puramente políticos incide claramente en el comportamiento electoral. Así, por ejemplo, entre las razones ofrecidas por las personas que votaron a la UCD en 1979 y cambiaron su voto a AP en 1982, la segunda en importancia, tras la división del partido en el gobierno, fue que los centristas no cumplieron su programa. El 67,8% de los encuestados manifestaron que el incumplimiento tuvo mucha y bastante influencia en el hecho de haber dejado de simpatizar con la UCD²⁶. De la misma forma, entre aquellas personas que votaron al PSOE en 1982 y se pasaron al CDS en 1986, un 2,7% de la muestra, el 65,8% dijo que la razón había sido que el PSOE no cumplió sus promesas, frente al 32% restante que optó por otras razones²⁷. Por otro lado, en 1993, el 20,3% de los encuestados que habían optado por Izquierda Unida declaró que la razón de su voto era el incumplimiento socialista²⁸.

He analizado cómo la atribución de responsabilidades afecta a la valoración de los gobiernos. Quiero ahora mostrar cómo incide en el voto. Para ello he utilizado de nuevo la encuesta de DATA de 1993. He creado una variable dicotómica, en la que el valor 1 corresponde a los individuos que votaron al PSOE en 1993 y el valor 0 a los que optaron por cualquier otro partido. En una primera regresión logística trato de estimar si aumenta o disminuye de forma significativa la probabilidad de votar al PSOE cuando los individuos creen que el gobierno lo ha hecho mal en la política de paro, mientras que en una segunda regresión añado la variable sobre el grado de responsabilidad que los ciudadanos atribuyen al ejecutivo en la gestión del desempleo. Además, para poder aislar el efecto propio de la responsabilidad he incorporado en las dos regresiones las variables ideología, valoración de Felipe González y valoración de la gestión global del gobierno.

En suma, las variables independientes incluidas en la primera regresión son: (1) la ideología del entrevistado²⁹; (2) la valoración de Felipe González, siendo 0 la peor calificación posible y 10 la mejor; (3) la valoración del gobierno en la política de paro, en la que hay dos opciones, bien o mal³⁰; y (4) la valoración de la gestión global del gobierno, en la que se pide al entrevistado que elija entre bien, regular tirando a bien, regular tirando a mal

26. Encuesta postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio 1327, 1982.

27. Encuesta postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio 1542, 1986.

28. Encuesta postelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas. Estudio 2061, 1993.

29. Para ver el efecto de la ideología declarada por el entrevistado, medida de 1 a 10 en la encuesta (siendo 1 la extrema izquierda y 10 la extrema derecha) he creado tres variables dicotómicas: la variable «izquierda» en la que el valor 1 recoge las posiciones 3 y 4 y el valor 0 el resto de las posiciones; la variable «extrema izquierda» en la que el valor 1 son los que se posicionan en el 1 y 2 de la escala y el valor 0 el resto; y la variable «centro izquierda» en la que el valor 1 agrupa a los individuos que se colocan en el 5 de la escala ideológica y el valor 0 al resto.

30. La categoría de «bien» vale 0 y la de «mal» 1.

y mal³¹. Según consta en la Tabla 6, todas las variables son significativas, salvo ser de centro izquierda³². La interpretación es la siguiente: la probabilidad de votar al PSOE es mayor entre los individuos de izquierda y de extrema izquierda (por este orden) que entre los que se declaran de centro derecha, derecha o extrema derecha; conforme aumenta la valoración de Felipe González más probable que se decante por su partido; si una persona declara que el gobierno lo ha hecho mal en paro, más difícil será que vote al PSOE; y, finalmente, conforme se valore peor al gobierno menos probabilidad habrá de optar por los socialistas.

TABLA 6.

EFFECTO DE LA VALORACIÓN DE LA POLÍTICA DE PARO Y LA RESPONSABILIDAD
ATRIBUIDA AL GOBIERNO EN EL VOTO AL PSOE

	<i>Regresión 1</i>		<i>Regresión 2</i>	
	<i>Coefficientes logit</i>	<i>Error típico</i>	<i>Coefficientes logit</i>	<i>Error típico</i>
(Constante)	-0,27	0,51	-1,96	0,62
Izquierda	1,21**	0,20	1,05**	0,22
Extrema izquierda	0,83**	0,24	0,81**	0,26
Centro izquierda	0,31	0,21	0,23	0,23
Valoración de				
F. González	0,23**	0,03	0,23**	0,03
Valoración global				
del gobierno	-0,66**	0,10	-0,53**	0,11
Valoración política				
contra el paro	-0,43*	0,20	-0,36	0,21
Valoración actuación				
otro partido en paro			0,80**	0,18
Ecuación 1:			Ecuación 2:	
Número de casos: 1.327			Número de casos: 1.213	
% Casos positivos predichos: 60,48			% Casos positivos predichos: 64,78	
% Casos negativos predichos: 86,08			% Casos negativos predichos: 84,81	

* Significativo al 5%

** Significativo al 1%

31. Los valores son: bien=1, regular tirando a bien=2, regular tirando a mal=3 y mal=4.

32. Hay que tener en cuenta que aunque técnicamente esta categoría se corresponda con el centro izquierda de la escala ideológica (valor 5), en la práctica los encuestados puede que la identifiquen con el centro.

La segunda regresión incluye además la variable que mide la responsabilidad en la política de paro. Recuerdo que se pide al encuestado que diga si cree que otro partido lo habría hecho mejor; el valor 1 son aquellos que creen que sí, mientras que el valor 2 indica lo contrario. En la Tabla 6 se puede observar que cuando los entrevistados restan responsabilidad aumenta la probabilidad de que voten al PSOE. Pero, además, ahora sólo cinco de las siete variables son significativas. Al introducir la responsabilidad en el paro, deja de ser significativo cómo se valore su gestión en este asunto, lo que indica que lo fundamental es la responsabilidad y no el resultado final de la política. En definitiva, la valoración de la política de paro incide en la probabilidad de voto al partido en el gobierno pero la variable deja de ser significativa cuando se incluye en el análisis la responsabilidad en esa área.

Cumplimiento de promesas

Mientras las políticas económicas se ven muy afectadas por condiciones exógenas, en otros asuntos apenas inciden estos factores. Hay políticas que dependen casi únicamente de los costes que los políticos estén dispuestos a asumir. Un ejemplo muy claro es la cuestión del aborto. Puesto que las justificaciones de los políticos siempre aluden a ese conjunto de factores exógenos, la consecuencia es que en el aborto desaparece el abanico de razones que permiten explicar los incumplimientos. Sólo hay una excepción: recurrir a los costes de oportunidad políticos.

El aborto no es un asunto que esté sujeto a la posibilidad de que se descubra nueva información. Se trata de una cuestión moral, en la que los ciudadanos determinan sus posiciones en función de una serie de principios. De ahí que ni pueda haber información privada, ni las circunstancias que rodean la regulación de este asunto puedan transformar de forma significativa dichas posiciones. Esto no significa que en el aborto las posturas sean inamovibles. Se sabe que la opinión pública de distintos países ha cambiado lentamente su forma de entender esta cuestión. Sin embargo, las transformaciones han tenido lugar a lo largo de varias décadas o al menos de varios años y en respuesta siempre a transformaciones sociales más profundas. Como bien han mostrado Page y Shapiro para el caso de Estados Unidos, las opiniones de los ciudadanos ante el aborto no han sufrido cambios radicales ni vaivenes. Si esto es así es porque, a diferencia de lo que ocurre con la política exterior, las cuestiones económicas o los escándalos políticos, los asuntos sobre derechos civiles, como la pena de muerte, el control de la natalidad o el aborto, no están sujetos a corto plazo a circunstancias cambiantes. Sólo los cambios lentos acaecidos en la propia sociedad americana han podido transformar de forma gradual las posiciones de los ciudadanos ante estas cuestiones³³.

Los políticos tampoco pueden explicar por qué no cumplen su promesa sobre el aborto aludiendo a que existen políticas de gasto de mayor prioridad. El aborto es una política

33. Véase Page, B. L., y R. I. Shapiro, 1992. *The rational public*. Chicago: The University of Chicago Press.

regulativa y, por tanto, sin costes de oportunidad de carácter económico. La decisión sobre su autorización no está vinculada a lo que se haga en otros ámbitos, al menos si no se contempla la posibilidad de incluir la intervención médica en la red sanitaria pública y con ello en los presupuestos generales del estado.

Los costes de oportunidad, sin embargo, no tienen por qué ser únicamente de carácter económico: pueden ser también políticos. En este caso, los partidos pueden justificar el abandono de una promesa argumentando que su realización interferiría negativamente en la consecución de otros objetivos. De hecho, en una política como la del aborto, éste es de los pocos argumentos a los que se puede objetivamente aludir para justificar un incumplimiento. Con todo, al tratarse de un asunto que afecta a los principios básicos de los individuos, el argumento sobre los costes de oportunidad políticos se vuelve bastante excepcional. ¿Qué valor prioritario al aborto justificaría el abandono de una promesa o el cambio de posición en este ámbito? Por ejemplo, el respeto a la Constitución o la defensa de la estabilidad democrática. Los representantes pueden justificar un incumplimiento o un giro político aludiendo a la necesidad de acatar la Constitución, o bien porque la ley fundamental mencione de forma explícita esta cuestión o bien porque el tribunal constitucional se haya pronunciado al respecto. Los políticos también pueden argumentar que el cambio de posición es necesario para desactivar un conflicto que podría poner en peligro la estabilidad de la democracia³⁴.

El aborto presenta una serie de rasgos que, sin duda, son comunes a otras cuestiones. De lo dicho hasta aquí se deduce que los representantes dispondrán de un abanico menor de razones en asuntos que tengan al menos tres características. Primero, deben ser políticas regulativas. Este tipo de políticas se distinguen por no implicar necesariamente gasto público, por tener efectos inmediatos y por tener únicamente la responsabilidad el que tiene capacidad para tomar la decisión. Segundo, deben ser políticas internas, por tanto, no sujetas a las coyunturas o acontecimientos internacionales. Finalmente, debe tratarse de asuntos en los que la información sea completa. Ejemplos claros de políticas que reúnen las tres características mencionadas son aquellas que, como el aborto, se refieren a cuestiones morales o que afectan a las formas de vida de las personas, como la eutanasia, los derechos de los homosexuales o la pornografía. También se puede pensar en otro tipo de cuestiones con una dimensión no tan claramente moral, como la pertenencia de armas o el consumo de drogas.

¿Cuáles son las consecuencias de estas características? ¿Qué efectos tiene la ausencia de razones? La respuesta es el cumplimiento de programas: cuanto menor sea el abanico

34. Por ejemplo, en España la coalición AP-PDP justificó la moderación en la cuestión del aborto aludiendo a la necesidad de respetar la sentencia del Tribunal Constitucional que había reconocido la constitucionalidad del proyecto de despenalización llevado a cabo por el primer gobierno socialista. Por otro lado, el argumento sobre la necesidad de mantener la estabilidad democrática fue utilizado por los dos principales partidos italianos durante el proceso de negociación de la ley del aborto, la Democracia Cristiana y el PCI. Véase Barreiro, B. 1998. *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en Italia y España*, Instituto Juan March.

de razones con las que justificar el abandono de promesas, más sujetos estarán los representantes a los deseos de los representados. Las investigaciones empíricas muestran, efectivamente, que el grado de consonancia entre las políticas y los deseos de los ciudadanos es mayor en cuestiones como el aborto de lo que lo es en otros ámbitos³⁵.

Se podría argumentar, no obstante, que el alto grado de respuesta política en estas cuestiones se debe únicamente a que son asuntos extremadamente visibles y que los ciudadanos sienten de forma muy cercana. Estas características, sin duda, incentivan a los gobiernos y parlamentos a acercarse a la opinión mayoritaria. Sin embargo, hay razones para pensar que esto no es suficiente. Volviendo de nuevo a los ejemplos expuestos, a nadie se le escapa que tanto el giro político que dio el PSOE a propósito de la OTAN, como el incumplimiento con respecto a la creación de empleo, fueron promesas visibles e importantes.

En suma, cuanto más complejas sean las políticas (no ya difíciles, puesto que el aborto también lo es), más se agranda el abanico de justificaciones a disposición de los gobiernos. Cuando la información es incompleta, las interrelaciones internas y externas fuertes, las responsabilidades difusas y los efectos inciertos, los representantes disponen de más razones para incumplir. Así, paradójicamente, allí donde en el ejercicio de su autonomía los políticos no dependan más que de sí mismos, más sujetos estarán al deseo popular.

Conclusiones

Aunque en las democracias los representantes no están formalmente sujetos a las promesas realizadas durante las campañas electorales, el sistema de elecciones repetidas crea un incentivo para que los políticos se atengan a las mismas. Cuando los políticos incumplen, tratarán de convencer a los electores de que lo hacen porque las condiciones exógenas, aquellas que no pueden controlar, han cambiado. Así, el cumplimiento dependerá, entre otras cosas, de la responsabilidad de los gobiernos en las distintas áreas políticas.

Contrariamente a lo que habitualmente se ha supuesto, los ciudadanos tienen cierta capacidad para ver el grado en que las distintas políticas están condicionadas por factores exógenos. Los electores perciben que los gobiernos no tienen la misma responsabilidad por los malos resultados alcanzados en las políticas económicas que por la mala gestión en cuestiones menos sujetas a condiciones exógenas, como la educación o las carreteras. Más importante aún, cuando los ciudadanos restan responsabilidad, incluso en áreas complejas como la política de paro, mejora la valoración que hacen del gobierno y aumenta la pro-

35. Para el caso de Estados Unidos, véase Page, B. I., y R. Y. Shapiro. 1983. «Effects of public opinion on policy», *The American Political Science Review*, 77, 1: 175-190. Sobre dos casos europeos, el español e italiano, véase Barreiro, B. 1998. *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en Italia y España*. Madrid: Instituto Juan March.

bilidad de que voten al partido en el poder. Algunas políticas, entre ellas la del aborto, apenas están sujetas a condiciones exógenas. En estos casos la atribución de responsabilidad es clara y directa. El único responsable es el que tiene capacidad para decidir. Consecuentemente, al no disponer de razones objetivas para incumplir los políticos están más sujetos al deseo popular. Son ámbitos en los que los ciudadanos ganan control electoral.

Referencias bibliográficas

- Barreiro, Belén. 1998. *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en Italia y España*. Madrid: Instituto Juan March.
- Bosch, Agustí, A. Díaz y Clara Riba. 1998. «¿Qué es una función de popularidad?», manuscrito no publicado.
- Del Val, Luis, y Ángeles Afuera, 1997. *Donde dije digo. Antología de faroles, desmentidos y promesas incumplidas*. Madrid: Temas de Hoy.
- Ferejohn, John. 1986. «Incumbent performance and electoral control», *Public Choice*, 50:5-25.
- Keech, William R. 1992. «Rules, discretion and accountability in macroeconomic policymaking», *Governance*, 5: 259-278.
- Klingemann, Hans Dieter, Richard. J. Hoffebert y Ian. Budge, *Parties, policies and democracy*, Boulder: Westview Press, 1994.
- Manin, Bernard. 1996. *Principes du gouvernement représentatif*. París: Flammarion.
- Maravall, José María. 1999. «Accountability and manipulation», en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, ed. , *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, José María, y Adam Przeworski. 1998. «Political reactions to the economy: the spanish experience», manuscrito no publicado.
- McGraw, Kathleen. 1990. «Avoiding blame: An experimental investigation of political excuses and justifications», *British Journal of Political Science*, 20: 119-131.
- Meseguer, Covadonga. 1997. «Virajes: causas y excusas. La macroeconomía en la primera legislatura socialista (1982-1986)», Madrid: Instituto Juan March.
- Page, Benjamin. I. y Robert. Y. Shapiro. 1983. «Effects of public opinion on policy», *The American Political Science Review*, 77: 175-190.
- Page, Benjamin I. y Robert. Y. Shapiro. 1992. *The rational public*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Peffley, Mark. 1985. «The voter as a juror: Attributing responsibility for economic conditions», en Eulau, Heinz y Michael S. Lewis-Beck, ed. , *Economic Conditions and electoral outcomes: The United States and western Europe*. Nueva York: Agathon Press.
- Pitkin, Hanna F. 1985. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Przeworski, Adam y Susan Stokes. 1999. «Citizen information and Government accountability: What Must Citizens Know to Control Governments», en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, ed., *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokes, Susan. 1997. «Democratic accountability and policy change», *Comparative Politics*, 29: 209-226.

BELÉN BARREIRO

E-mail: belenb@cps.ucm.es

Es doctora en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid, 1998), es profesora de Ciencia Política en el Departamento de Ciencia Política I, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado artículos en *West European Politics* y en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Su tesis doctoral, «Democracia y conflicto moral: la política del aborto en España e Italia», está en prensa (ed. Istmo).