



Elecciones, economía y partidos

Descripción

A estas alturas del siglo xx, pocos son los que critican el argumento de la *Public Choice* según el cual el gobierno no es neutral en su intervención reguladora de la vida económica. En ese sentido, el Estado, como garante de la permanencia del orden social, no es una variable exógena del modelo de la síntesis neoclásica que explica el funcionamiento del sistema económico real; es más bien una institución con intereses particulares. Entre los miembros que componen la institución estatal está el Poder ejecutivo, que si bien actúa en común con los demás componentes de la institución, desarrolla sin embargo toda su actividad dentro del marco que delimitan sus objetivos electoralistas y/o partidistas.

Los planteamientos formales que se han nucleado en torno a aquella corriente de pensamiento comparten el supuesto de que la coyuntura económica influye en la decisión final de los votantes. De este modo, podremos tachar la actuación política de un gobierno de «electoralista», cuando éste utiliza los instrumentos bajo su control con el único fin de mejorar la situación antes de las elecciones; buscando, con ello, modificar la opinión negativa que los electores tenían acerca de su nivel de competencia. Por el contrario, diremos que el Ejecutivo está haciendo «partidismo» cuando articula medidas económicas encaminadas a satisfacer los objetivos programáticos del partido que respalda su acción de gobierno.

Descendiendo al terreno de lo concreto, y centrándonos en la evidencia empírica que ofrece la democracia española, no podemos juzgar a los Ejecutivos de la uco y del PSOE ni de electoralistas ni de partidistas, si bien es cierto que se aprecian ciertas intenciones oportunistas en la política presupuestaria procíclica de los primeros gobiernos socialistas. Otro rasgo que ha distinguido peculiarmente la acción de gobierno de Felipe González ha sido el carácter antipartidista de su política económica (lo que en el *argot* político de Izquierda Unida se califica como la «política de derechas» de los gobiernos socialistas), pues en un primer momento el objetivo básico fue articular medidas de ajuste encaminadas a resolver los problemas derivados de la situación recesiva heredada; posteriormente, la excusa fue la necesidad de satisfacer las obligaciones contraídas al ingresar en la CEE (éste fue el argumento esgrimido por los defensores más devotos de la acción de gobierno socialista: ministros, diputados y políticos del PSOE, funcionarios bien adoctrinados por las prebendas que emanaban del omnipotente poder socialista, expertos cualificados provenientes de diferentes ámbitos de la vida social).

En mi opinión, el punto álgido de este debate se alcanzó cuando se anticiparon las elecciones generales de 1993. Hubo quienes escribieron y comentaron que González utilizó esta facultad que la

Constitución le confiere buscando minimizar el riesgo que suponía el que la legislatura finalizara en plena crisis económica. De otra parte, también se le reprochó al gobierno socialista que las medidas de reactivación aprobadas en el período preelectoral tenían un carácter estrictamente oportunista.

Analizando la interrelación entre el ciclo político y económico, apreciamos que, en las pasadas elecciones municipales y autonómicas, se le censuró al Banco de España el que no elevara los tipos de interés en un ambiente de fuertes expectativas inflacionistas. Era un signo evidente de que la autoridad monetaria no quería contribuir al proceso continuado y creciente de pérdida de popularidad del gobierno socialista.

De todo lo anterior se infiere que la ecuación elecciones/economía/partidos presenta ciertas peculiaridades: en ese sentido, es necesario aportar elementos y criterios que contribuyan a su esclarecimiento mediante el razonamiento lógico, ya que el camino del análisis empírico está vedado (no disponemos de las series estadísticas apropiadas que permitirían extraer conclusiones coherentes y rigurosas). Por todo ello, estas páginas deben interpretarse como una contribución al estudio del ciclo político y económico, con vocación de aportar elementos y criterios racionales, claves para interpretar la interrelación entre política y economía en nuestro país.

La lógica del triángulo: elecciones, economía y partidos

En estos momentos, el debate se centra en torno al interrogante de si la política y la economía española están interrelacionadas. Si la respuesta fuese negativa, finalizaría la controversia; ahora bien, como la contestación más factible es la contraria, hay que plantearse las siguientes cuestiones: ¿influye la situación económica en la decisión de los electores? ¿condicionan la coyuntura electoral y los niveles de popularidad del gobierno la instrumentalización de la política económica? La dialéctica anterior no debe hacernos olvidar que las ideologías influyen tanto en la decisión de los votantes como en la actitud política del gobierno.

Si se acepta el principio de interrelación entre elecciones, economía y partidos, hemos de analizar como se desarrolla esa relación: se hace necesario, entonces, revisar los diferentes planteamientos de la teoría del ciclo político y económico.

Enfoques de la teoría del ciclo político y económico

Mientras dominó el paradigma keynesiano, se consideró que la acción del gobierno era una variable exógena de los modelos macroeconómicos, de tal modo que su intervención se planteaba para mejorar el bienestar social. Sin embargo, en los últimos veinte años, la *Public Choice* viene defendiendo una tesis ciertamente diferente: la de que el Estado interviene en la economía real buscando satisfacer otros intereses, que no son los del bienestar; de ahí que considere la acción del gobierno como una variable endógena que afecta al funcionamiento del sistema económico.

En cualquier caso, la teoría del ciclo político y económico se vertebra sobre tres enfoques: el ciclo político de la economía, el ciclo ideológico y el ciclo ecléctico u oportunista-ideológico.

La economía, al servicio de la política. Para Nordhaus, los gobiernos democráticos, independientemente del signo ideológico del partido que les apoya, utilizan la política económica con fines meramente electoralistas. Ello explica que la política económica se oriente en función de la proximidad temporal de los comicios: se articulan medidas expansionistas antes de las elecciones y,

una vez celebradas éstas, se aplicarán medidas estabilizadoras, buscando corregir las consecuencias negativas (como el incremento de la inflación) de la política macroeconómica preelectoral. La mayor crítica a este planteamiento del ciclo oportunista es que se fundamenta sobre supuestos muy restrictivos:

-Considera que los electores son ingenuos, ya que basan su decisión en los resultados económicos más recientes. De este modo, optan por el partido del gobierno si califican la coyuntura económica como favorable; por el contrario, castigan a éste, si consideran que el ejecutivo es el culpable de la recesión económica.

-Cree que los gobernantes se enfrentan a una situación económica caracterizada por una curva de Phillips, que incorpora las expectativas adaptativas.

A la luz de este viejo planteamiento de Nordhaus, Alesina y Roubini han reflexionado sobre la posibilidad de que exista un ciclo político de la inflación.

Las vicisitudes de la teoría oportunista ingenua las superó el enfoque del ciclo electoralista racional suponiendo que los votantes no son tan miopes, y que la curva de Phillips incorpora las expectativas racionales de los electores. En definitiva, este nuevo planteamiento explica por qué en períodos preelectorales los gobiernos utilizan (a corto plazo) la política presupuestaria para generar entre los votantes lo que se conoce como «ilusión presupuestaria»: mejorando los servicios públicos, suministrando más cantidad de bienes públicos y ayudas directas (infraestructuras, transferencias de renta ...). En ese sentido, los votantes se forman un juicio muy favorable de la eficacia del gobierno, generando así unas expectativas de prosperidad económica falsas, ya que, tras la celebración de los comicios, habrán de soportar los costes económicos (subida de impuestos) que comporta la actitud electoralista del gobierno.

No obstante, esta política no podrá mantenerse a largo plazo y, sobre todo, no tendrá una secuencia cíclica, ya que los electores, a la hora de votar, tendrán en cuenta las enseñanzas del pasado (largo plazo), castigando al partido del gobierno si aprecian que el Ejecutivo ha utilizado el presupuesto de un modo discrecional.

Además del presupuesto, los gobiernos pueden utilizar la política monetaria con fines electoralistas, generando lo que se conoce como el «ciclo monetario». Persson y Tabellini analizaron las posibles implicaciones de esto, que se pueden derivar de la politización del ciclo monetario, pero asumiendo la hipótesis de que las elecciones se pueden anticipar.

No debemos olvidar que las políticas monetarias de los presidentes Carter (1979-80) y Mitterrand (período 1983-86) y, en menor medida, los gobiernos de los países de la OCDE más industrializados (durante el período 1958-87), tenían una finalidad básicamente oportunista al mismo tiempo que evidenciaban un carácter antipartidista. Se aplicaban medidas monetarias expansivas al comienzo de la legislatura para favorecer el crecimiento económico, aunque -como contrapartida- se disparara la inflación; sin embargo, en el año electoral se articulaban medidas monetarias restrictivas para luchar contra la inflación (aún siendo conscientes de que ello iba contra los postulados ideológicos de los partidos que respaldaban su gobierno). De este modo recuperaban la confianza del votante medio.

La otra cara del comportamiento oportunista preelectoral de carácter antipartidista la encontramos en la política monetaria expansiva que practicó Reagan entre 1983 y 1984 (inmediatamente antes de las elecciones): necesitaba reactivar la economía, para así mejorar su nivel de popularidad.

En general, estos dos enfoques del ciclo político de la economía (el ingenuo y el racional) no contemplan la posibilidad de que los gobiernos puedan anticipar los comicios, buscando rentabilizar, electoralmente, la favorable coyuntura económica. Sobre la base de todo lo anterior, un autor como Terrones plantea un modelo del ciclo estratégico que explica por qué algunos Ejecutivos son proclives a adelantar las elecciones si tras la celebración de las mismas la economía experimenta un fuerte auge. Si, por el contrario? el periodo postelectoral se caracteriza por el estancamiento o la recesión económica, el gobierno esperará a que cambie el ciclo económico para convocar los comicios.

El punto crítico de esta estrategia viene marcado por una situación en la que se aproxima la celebración de las elecciones y la economía se encuentra en los inicios de una recesión; ante ese escenario, el Ejecutivo probablemente anticipará los comicios, buscando así minimizar el riesgo que comportaría una agudización de la crisis en plena campaña. Algo similar ocurre cuando la actividad está en plena expansión y se acerca el final de la legislatura; en ese caso, el gobierno también será proclive al adelanto de las elecciones, buscando rentabilizar la favorable coyuntura económica.

La economía, al servicio de los partidos. Dentro de este tipo de análisis parcial del comportamiento del electorado, hay quienes piensan, al contrario que los defensores de la teoría oportunista, que la intervención del gobierno se supedita a criterios estrictamente partidistas, de manera que los objetivos económicos de los partidos están claramente diferenciados, ya que están orientados en la línea ideológica del partido. En ese sentido, las diferencias sistemáticas a la hora de abordar la política de estabilización interna (en especial el control de la inflación y la lucha contra el desempleo), deben permanecer relativamente estables durante todo el período de mandato.

Existen dos visiones claramente diferenciadas dentro de la teoría partidista: el enfoque pionero, en el que se supone que el electorado es ingenuo; y la visión racionalista, que modifica el planteamiento anterior, suponiendo que los votantes son racionales. Las viejas propuestas del ciclo partidista concluyen que cada partido se plantea una estrategia económica diferente (en términos de la curva de Phillips), buscando definir una política óptima; y que las variables de objetivo y los instrumentos políticos se utilizan de acuerdo con el carácter ideológico del partido que respalda parlamentariamente al gobierno.

La primera crítica que puede hacerse a esta propuesta es que parte del supuesto de los electores tienen un comportamiento ingenuo a la hora de decidir su voto; de ahí que los nuevos planteamientos del ciclo ideológico racional supongan que los votantes, al desenvolverse en un ambiente de incertidumbre electoral, han de formarse unas expectativas fundamentadas acerca de cual será el futuro más próximo. Así pues, si los liberales-conservadores suceden en el gobierno a los socialdemócratas, pondrán en marcha medidas de estabilización encaminadas a controlar el alza de los precios generada por la política laxa aplicada durante la fase preelectoral. De este modo, el votante que esperaba una victoria socialista habrá descontado (racionalmente) una tasa de inflación muy elevada, si se compara con la que se registrará después de los comicios. Seguramente, ello retraerá la inversión, deprimirá la tasa de actividad, frenará la contratación laboral... ya que las rigideces nominales (convenios salariales elevados no revisables ...) no facilitan el ajuste a corto plazo, además de frenar la posible expansión económica que cabría esperar tras una victoria del

centro-derecha.

En cualquier caso, con el transcurrir de la legislatura (a largo plazo) se ajustarán las expectativas de los agentes (que esperaban un triunfo de la izquierda) a la nueva situación política (con un gobierno conservador), de tal modo que la economía alcanzará su estado natural, reduciéndose la tasa de inflación y recuperándose el nivel de actividad.

Si la situación que hemos planteado fuese la inversa, es decir, que la izquierda sucediera en el gobierno a los conservadores, probablemente articularán medidas macroeconómicas expansivas, que generarán un ambiente de euforia económica, con tasas de crecimiento (a corto plazo) por encima de los umbrales naturales. Ahora bien; una vez que las expectativas se han ajustado a la nueva situación política, la inflación se elevará y la actividad se deprimirá.

Al margen del carácter de las expectativas, otro aspecto que distingue a este nuevo enfoque de la teoría del ciclo partidista de la economía es que los niveles de producción y empleo (o desempleo) no permanecen estables durante toda la legislatura, produciéndose los desajustes inmediatamente después del cambio de gobierno.

La economía, al servicio de la política y de los partidos. A finales de los años setenta comenzaron a publicarse trabajos que defendían la tesis según la cual las teorías del ciclo oportunista e ideológico de la economía no eran mutuamente excluyentes, sino que podían complementarse. En esta línea, se apuntaba que los gobiernos articulan medidas económicas tendentes a solucionar los problemas, cuando observan que la gravedad de los mismos ponía en peligro su reelección; de ahí que la actuación del Ejecutivo no se enfoque únicamente con fines electoralistas, es decir, aplicando una política cuyos objetivos pueden variar en función de la opinión que merezca para los votantes la situación económica. En ese sentido, la acción gubernativa pretende también dar cumplida satisfacción a los principios ideológicos del partido (o de los partidos) que la respaldan.

En cualquier caso, y asumiendo que el objetivo prioritario de todo gobierno es revalidar la confianza de los electores, su estrategia económica estará en función del nivel de popularidad. Así pues, en el hipotético caso de que se presente una situación de déficit, esto es, si el ejecutivo tiene un nivel de popularidad por debajo del umbral mínimo que es necesario para renovar el mandato, estará predispuesto a aplicar medidas encaminadas a solucionar los problemas económicos que más dañan su índice de aceptación. De este modo, es previsible que, en una fase recesiva del ciclo económico, articule medidas expansionistas a corto plazo, buscando así reactivar la actividad en el período preelectoral. Si, por el contrario, el déficit de popularidad viene definido por las elevadas tasas de inflación, el gobierno aplicará una política de estabilización de precios.

Cuando la coyuntura electoral viene definida por el superávit, es decir, el nivel de popularidad del gobierno está por encima del umbral mínimo exigido para renovar la confianza de los electores, el ejecutivo se planteará la consecución de objetivos partidistas que en otras circunstancias jamás podrían plantearse.

Frente a estas viejas propuestas del ciclo ecléctico han ido apareciendo nuevos planteamientos del ciclo oportunista-ideológico, que se fundamentan sobre los siguientes supuestos:

-El Ejecutivo posee una función de utilidad básicamente oportunista; es decir, su primer objetivo es renovar el mandato.

Ante la proximidad de elecciones, el gobierno puede aparentar un elevado grado de competencia, presentándose como un conjunto de gestores públicos eficaces: suministrando mejores servicios, aumentando las transferencias de renta, incrementando la dotación de infraestructuras públicas ...

– El Ejecutivo posee una información de su nivel de competencia que los votantes no pueden apreciar, aun suponiendo que estos sean racionales.

– La demostración social de una mayor eficacia en la acción de gobierno se suele hacer mediante la instrumentalización (a corto plazo) de una política macroeconómica expansiva de carácter presupuestario: aumentando el gasto público, reduciendo los impuestos ... En este sentido, Rogoff y Sibert defienden la idea de que los votantes, aun a pesar de que son racionales, percibirán con cierto retraso la intencionalidad electoralista de estas medidas.

Sobre la base de todo lo anterior, Alesina, Cohen y Roubini analizaron los efectos de las elecciones sobre el déficit presupuestario, a través de un modelo estructural que contempla el fenómeno de la política desideologizada: pretendieron cuantificar el impacto de las medidas de control del déficit que vienen aplicando los gobiernos socialistas de los países industrializados desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta nuestros días.

A la luz de la teoría del ciclo presupuestario parece coherente cuestionarse si no existirá también un ciclo satisfactorio del desempleo, máxime cuando ya sabemos que el Ejecutivo puede utilizar la política monetaria y marcar la tasa de inflación con una finalidad estrictamente electoralista. En este sentido, Nordhaus descubrió que el desempleo *lepen*.día en buena medida, de la conducta política de los gobiernos y de los *shocks* inflacionistas.

Racionalidad del electorado *versus* manipulación política de la economía

De todo lo dicho hasta ahora puede concluirse que la concepción moderna del Estado en nada se parece a la visión que del mismo se tenía a finales de la década de los cincuenta. En ese sentido, ya no es la institución que garantiza el orden social, sino que más bien representa un cúmulo de intereses definidos por los distintos elementos que la conforman.

Así, el gobierno es el elemento más emblemático de la institución estatal, y plantea su acción ejecutiva en función de los objetivos electorales y/o partidistas del partido o los partidos que le respaldan parlamentariamente; de ahí que oriente la política económica conforme a sus intereses oportunistas e ideológicos.

A finales del siglo xx, nadie discute que la economía está al servicio de la política: cada vez son más los gobiernos que orientan su acción ejecutiva con una finalidad básicamente oportunista. Ejemplos claros de electoralismo son la política monetaria articulada por Carter, Mitterrand y otros gobiernos de la OCDE; sin olvidar tampoco el caso omiso que hizo el Banco de España a la recomendación formulada por los expertos económicos durante la primavera de 1995 (antes de las elecciones municipales y autonómicas) de que elevara los tipos de interés ante la desfavorable evolución de la inflación. No obstante, hemos de reseñar que los gobiernos de la uco y del PSOE no tuvieron una actitud política eminentemente electoralista, aunque ello no debe hacernos olvidar que en la política presupuestaria procíclica de 1986 y 1989 sí se apreció un cierto carácter oportunista.

Tampoco se cuestiona hoy que la economía está supeditada a las ideologías de los partidos de gobierno. Es el caso de los gobiernos republicanos y conservadores de Reagan y Thatcher, que no se

preocuparon de redistribuir la renta más equitativamente, tal y como aconteció con los gobiernos demócratas y laboristas que les precedieron.

En los años ochenta y en los primeros años de década actual ha emergido el carácter antipartidista de la política económica aplicada por los gobiernos socialistas de los países más industrializados. Tal es el caso de las medidas estabilizadoras desarrolladas por los gobiernos de Mitterrand o González para combatir el fuerte crecimiento de los precios o los graves desequilibrios externos, que surgían como consecuencia de la fuerte expansión que registraba la actividad económica durante la primera mitad de la legislatura.

Ahora bien: la máxima manipulación que se puede hacer de la economía es la de supeditarla tanto a la coyuntura política como a la ideología de los partidos. El margen de maniobra para este manejo del ciclo económico es cada vez más reducido, ya que el electorado, al ser más racional, castiga a aquellos partidos que respaldan a gobiernos con una clara orientación ecléctica. En esta línea se enmarcan la política presupuestaria de los EE.UU. durante buena parte de la década de los cincuenta y los sesenta; las medidas urgentes aprobadas por el gobierno español en 1990, para reactivar la actividad económica a tres meses de las elecciones autonómicas andaluzas de 1994; la licitación del último tramo de la N-III (tramo de las Hoces de Cabriel) y la aprobación del Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2005 (que supone una inversión pública de 600.000 millones de pesetas), en el Consejo de ministros del pasado nueve de febrero, a tan solo veintitrés días de los comicios del 3-M.

Referencias Bibliográficas

- Alesina, A., y Roubini, N., «Political Business Cycle in OECD Economies», en *Review of Economics Studies*, 1992.
- Alesina, A., y Sachs, J., «Political Parties and the Business Cycle in the United States», en *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 20, nº 1, 1988.
- Buchanan, J., y Tollison, R., *Theory of Public Choice: Political applications of Economic*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1972.
- Buchanan, J., y Tollison, R., *Theory of Public Choice II*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1984.
- Nordhaus, W. D., 'The Political Business Cycle», en *Review of Economics Studies*, vol. 42, 1975.
- Nordhaus, W. D., «Alternative Approaches to the Political Business Cycle», en *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 2, 1989.
- Persson, T., y Tabellini, G., «Macroeconomic Policy, Credibility and Politics», en *The Review of Economics and Statistics*, 1991.
- Rogoff, K., y Sibert, A., «Equilibrium Political Business Cycle», en *Review of Economic Studies*, vol. 55., 1988.
- Terrones, M., *Macroeconomic Policy Choices under alternative Electoral Structures: a signalling Approach*, 1990.
- Tufte, E. R., *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

Fecha de creación

29/07/1996

Autor

José Luis Sáez Lozano