

España y los ciclos, o ejemplos de inestabilidad en democracia representativa

Alejandro Esteller Moré

aesteller@ub.edu

Departamento de Economía Política y Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universitat de Barcelona. Avda. Diagonal, 690, Torre 4, Pl. 2ª, 08034-Barcelona, España.

Recibido: 11 de diciembre de 2005

Aceptado: 13 de marzo de 2006

Resumen

Probablemente, en la enseñanza de la Economía Pública, uno de los mayores inconvenientes para el profesorado (y, por ende, para el alumnado) reside en la dificultad de encontrar textos de apoyo a la docencia y ejemplos prácticos en la asignatura de *Teoría de la Elección Pública*. Por ello, parece especialmente apropiado fomentar la interacción entre los profesores de estas asignaturas al objeto de enriquecer los recursos didácticos disponibles y, así, mejorar la docencia, especialmente en el nivel de licenciatura. En este sentido, este artículo aporta dos ejercicios de democracia representativa derivados de situaciones relativamente recientes acaecidas en España; en concreto, respecto de las elecciones generales de 2004 y de las elecciones autonómicas catalanas de 2003. En ambos casos, los resultados electorales y las maniobras políticas posteriores a la propia contienda electoral son capaces de ejemplificar perfectamente la inestabilidad que se genera en democracia representativa cuando nos encontramos ante un sistema multipartidista y las dimensiones relevantes que caracterizan a las diversas plataformas políticas son múltiples. En esos casos, los “ciclos” son recurrentes.

Palabras clave: democracia representativa, multipartidismo, ciclicidad.

Códigos JEL: A22, D72.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores déficits que hemos de afrontar los profesores de Economía Pública es seguramente el derivado de la enseñanza de la *Teoría de la Elección Pública*. En concreto, me refiero a la inexistencia de un manual adecuado para el nivel requerido en un curso de licenciatura¹. Este hecho es bien paradójico, pues, en la actualidad, esta rama de la Economía Pública encuentra cada vez más una mayor difusión en revistas académicas de gran prestigio tanto a nivel teórico como empírico. La última edición del manual de Dennis C. Mueller (2003) es probablemente demasiado extensa y densa para un curso de licenciatura y, por otro lado, presenta la dificultad – al menos, en ciertas universidades españolas - de que no está traducida al castellano. Por todo ello, parece especialmente pertinente aprovechar foros como el que ofrece **e-pública** para compartir experiencias docentes en las asignaturas de Elección Pública.

El objetivo de este artículo es bien modesto, pero espero que incentive la interacción con otros profesores que se encuentren ante las mismas dificultades al impartir este tipo de docencia. A lo largo de los años, he intentado exponer en clase ejemplos tanto de democracia directa como de democracia representativa que incentiven el interés del alumno². A pesar de que las mayores dificultades a la hora de motivar al alumnado surgen en la parte de democracia directa, en este breve artículo, expondré dos ejemplos de democracia representativa. El reto que modestamente lanzo, y que personalmente también acepto, es la elaboración de ejemplos también para el caso de democracia directa (e.g., casos prácticos en que se aplique el sistema de Hare o de Coombs, o de la existencia de “ciclos” bajo la Regla de la Mayoría).

Los dos ejemplos que expondré han sido elaborados a partir de experiencias recientes de la democracia española³. En ambos casos, se constata la presencia de “ciclos” (i.e., la ordenación de las preferencias sociales que se deriva de la aplicación de la Regla de la Mayoría resulta intransitiva), lo cual genera inestabilidad en el sistema democrático. Como veremos, tal inestabilidad se hace evidente a través de la previsible alternancia en cada nueva legislatura de la plataforma política que gobierna, pero también a través de las dificultades que aparecen durante los procesos post-electorales que persiguen la formación de coaliciones de gobierno. Ciertamente, tal y como demostró Black (1958), en la medida en que el espacio electoral sea unidimensional (e.g., izquierda *vs.* derecha), es decir, que las plataformas políticas sólo se posicionen a lo largo de una única dimensión, parece poco razonable pensar que las preferencias sociales derivadas de la aplicación de la Regla de la Mayoría (RM) resulten intransitivas y, por consiguiente, es previsible que la RM produzca un resultado estable. Bajo ese contexto, que implícitamente supone superar el *Teorema de la Imposibilidad* de Arrow (1951), Dasgupta y Maskin (2004)⁴, de forma más genérica, mediante la restricción del conjunto de preferencias de los votantes a sólo aquéllas que consideran plausibles, demuestran que efectivamente la RM es la mejor regla de entre todas las reglas de elección en democracia (es lo que llaman el “Teorema de la Dominancia de la Mayoría”). Ahora bien, los problemas vuelven a aparecer si las dimensiones relevantes para el electorado (y/o aquéllas que los partidos en la oposición u otros agentes que dominan la “agenda” tienen interés en introducir en el juego democrático; vid. Anduiza y Bosch, 2004, pp. 245-6) son numerosas, es decir, multidimensionales.

En el primer ejemplo, nos planteamos el proceso de elecciones generales de 2004, que llevó al poder a José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), y cómo es previsible que se comporte la oposición a la hora de diseñar su programa electoral, que incluye más de una dimensión, durante los siguientes procesos electorales (2008 & 2012); y en el segundo, analizamos el proceso de negociación posterior a las elecciones autonómicas en Cataluña de 2003 para la formación del ejecutivo, que concluyó con la formación del denominado “tripartito catalán” (PSC+CPC & ICV+EUiA & ERC), y que condujo a la presidencia de la Generalitat a Pascual Maragall (PSC). A nivel estatal, la existencia de múltiples dimensiones genera una previsible alternancia política e inestabilidad respecto del diseño de las respectivas plataformas políticas (i.e., aprobación de ciertas políticas en una legislatura y derogación de las mismas en la siguiente), mientras que en Cataluña provocó inestabilidad al formar gobierno (esto es, el acuerdo de coalición no fue inmediato y se barajaron diversas posibilidades hasta llegar al acuerdo final de gobierno) y, en menor medida, sigue generando incertidumbre sobre la propia duración del ejecutivo catalán. Seguidamente, pasamos a narrar las causas de cada una de estas dos situaciones, las cuales bien pueden servir para explicar la naturaleza del equilibrio en democracia representativa cuando nos apartamos de los supuestos básicos que conducen a la convergencia de las plataformas políticas allá donde se sitúa el “votante mediano” (Downs, 1957). En particular, como ya se ha comentado, el supuesto que trataremos será el de alternativas multidimensionales.

2. EJEMPLOS DE “CICLOS” EN DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

2.1. ¿PODEMOS PREDECIR LA COMPOSICIÓN DE LAS PLATAFORMAS POLÍTICAS EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES GENERALES?

En una democracia bipartidista, si existe una única dimensión electoral y, además, los partidos políticos se comportan a la Downs, es decir, definen sus respectivas plataformas políticas al objeto de maximizar el número esperado de votos, la competencia electoral provocará que las políticas públicas propuestas sean aquéllas que maximicen el bienestar del votante mediano (“Teorema del Votante Mediano”). Por tanto, todos los partidos políticos – movidos por su interés en maximizar las posibilidades de llegar al poder “como sea”⁵ – tenderán a ofrecer lo mismo, es decir, se producirá una convergencia de las (dos) plataformas políticas. En ese caso, deberíamos constatar que las políticas llevadas a cabo por el partido en el gobierno apenas varían entre legislaturas y sólo lo hacen en la medida en que las preferencias del votante mediano cambien. Ahora bien, como seguidamente veremos, si existe más de una dimensión electoral relevante, el programa electoral del partido que llegue al gobierno será distinto en cada legislatura sin necesidad de que las preferencias de los votantes se hayan modificado. De hecho, en el límite, este tipo de comportamiento electoral predice de una forma algo naïf – según la propia calificación de Mueller (2003) - la derrota continuada del partido en el gobierno. Es decir, en cada nueva legislatura, tendremos un nuevo partido ganador, que es el partido que estaba en la oposición⁶.

Para ejemplificar la interacción entre el partido en el gobierno y el partido en la oposición, partiremos del resultado de las elecciones generales de 2004 en España⁷. Vamos a suponer que, en esas elecciones, en la lucha por el poder, las dimensiones relevantes – es decir, aquéllas sobre las cuales se tuvieron que posicionar los partidos políticos - fueron

- Plan Hidrológico Nacional (PHN)
- Guerra de Irak
- Ideología (i.e., Derecha *v.s.* Izquierda)
- Modelo de Estado (que, más adelante, deberemos precisar)

Ciertamente, pudo haber otras, pero éstas parecen las más significativas, o al menos fueron aquéllas que más diferenciaban las propuestas de los dos principales partidos políticos a nivel estatal, PP (entonces, en el gobierno) y PSOE (entonces, en la oposición), cuyos comportamientos serán los que analizaremos. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la selección de las anteriores dimensiones no implica que los problemas considerados por los políticos en su programa electoral y/o aquéllos que marcaron más sus discursos durante la campaña electoral fueran considerados por los votantes como los más importantes (por ejemplo, en 2004, según la encuesta de opinión del CIS, un 75,7% de la población estaba de acuerdo en que “Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo”).

En Tabla 1, postulamos cómo los votantes pudieran haber valorado cada una de esas dimensiones. Hemos agrupado al conjunto de CCAA en 6 grupos que representan casi el 90% de los escaños en las Cortes Generales, habiendo dejado fuera del análisis, en aras de la simplicidad y por sus peculiaridades en el mapa político español, a Ceuta, Melilla, Canarias, País Vasco y Navarra. Hemos supuesto, además, que todas las CCAA valoraron negativamente la intervención de España en la Guerra de Irak, como implícitamente pudo llegar a demostrarse a través de la multitud de manifestaciones que, en mayor o menor medida, se produjeron en toda España. La Tabla 1 refleja la situación de partida en 2004, es decir, refleja la combinación de políticas que, en ese momento, estaba llevando a cabo el PP. Por

tanto, si éste no hubiera intervenido en Irak, la valoración – que estamos suponiendo – hubiera obtenido del conjunto del electorado hubiera sido positiva (12).

Tabla 1. Preferencias votantes por CCAA: dimensiones políticas relevantes (2004)

	Grupo 1 (11,43%)	Grupo 2 (13,43%)	Grupo 3 (31,14%)	Grupo 4 (26,28%)	Grupo 5 (3,71%)	Grupo 6 (2,57%)	TOTAL (88,56%)
PHN	7	-4	1	4	-7	0	1
Guerra de IRAK	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-24
Derecha	3	-2	2	-4	2	-2	-1
Modelo de Estado	3	-5	5	3	3	3	12
TOTAL	9	-15	4	-1	-6	-3	-12

Notas: Grupo 1: Murcia & CA Valenciana; Grupo 2: Cataluña; Grupo 3: Madrid, Castilla y León, Cantabria, Galicia, La Rioja & Baleares; Grupo 4: Andalucía, Extremadura & Castilla La Mancha; Grupo 5: Aragón; Grupo 6: Asturias

Respecto de la posición sobre el PHN, es evidente que en España esta cuestión ha generado una gran división social a nivel territorial (vid., e.g., Maestre y Rojo, 2002). En principio, el trasvase de agua del río Ebro debía beneficiar el arco mediterráneo. En concreto, al área metropolitana de Barcelona, al Levante y a Almería. De ahí, por ejemplo, que el Grupo 1 hayamos supuesto que valora positivamente el trasvase, al igual que el Grupo 4, aunque este último en menor medida. En cambio, a pesar de que el área metropolitana de Barcelona saldría beneficiada con el trasvase, en Cataluña, la presión popular de los colectivos de las Terres de l'Ebre generó, podríamos decir, una importante corriente de apoyo en contra de la realización del PHN (Grupo 2). Igualmente en contra, pero por un impacto directo todavía más evidente, se mostró Aragón (Grupo 5). Por su parte, hemos supuesto que el Grupo 3, a pesar de que no le afectaría directamente esta cuestión, posiblemente, al incluir ese grupo ciertas zonas afectadas también por la problemática de la sequía, apoyaba a aquellas regiones que se beneficiarían del trasvase y, por tanto, por solidaridad con aquéllas, suponemos que también valoraban positivamente el PHN. Finalmente, asumimos que el Grupo 6 no muestra ninguna especial preferencia sobre esta cuestión.

Sobre el eje ideológico izquierda-derecha, de nuevo, es difícil posicionarse. Para ello, he repasado los porcentajes de voto de los partidos de izquierda (PSOE & IU) y de los de derecha (PP & otros partidos de carácter regional, como CiU o UV) en las últimas contiendas electorales para intentar definir un cierto perfil ideológico de cada CA. Las principales dificultades han surgido al calificar a Castilla La Mancha y a Valencia, a las cuales, de nuevo, en aras de la simplificación, hemos decidido agrupar con el resto de CCAA en lugar de crear un nuevo grupo⁸. Finalmente, bajo la palabra “Modelo de Estado” recogemos básicamente la posición de cada CA respecto de las demandas (más) autonomistas de ciertas CCAA, como pueden ser el País Vasco (PV) o Cataluña. En el momento de las elecciones generales de 2004, el gobierno del PV había presentado el denominado “Plan Ibarretxe” que, entre otros, pretendía la realización de un referéndum de autodeterminación. Tanto el PSOE como el PP impidieron la tramitación parlamentaria del citado plan. Además, esos dos partidos siempre proclamaron la prevalencia de la Constitución sobre cualquier reforma institucional a favor de mayor autonomía por parte de las CCAA. Es el llamado “bloque constitucional”. Probablemente, uno y otro partido muestran ciertos matices al respecto, pero en el momento de las elecciones de 2004, ambas formaciones políticas eran bastante afines a la hora de defender el “statu-quo” constitucional y sólo modificar aquellas situaciones que pudieran considerarse ineficientes, por ejemplo, a causa de la falta de coordinación entre

administraciones públicas⁹. Por tanto, en la Tabla 1, una valoración positiva de esa dimensión implica que la correspondiente CA está a favor del “statu-quo” actual y en contra de las tesis soberanistas de ciertas CCAA.

En España, se utiliza un sistema (no estrictamente) proporcional que sirve para repartir la cuota de escaños de cada distrito electoral (provincia) en la cámara baja en función del número de votos obtenido por cada partido en el distrito. Es la denominada “Ley d’Hondt” (vid., e.g., Vallès y Bosch, 1997, pp. 89-96). En cambio, en otros países, se emplea la fórmula de “mayoría relativa” (en inglés, suele denominarse *first-past-the-post* o, en Norteamérica, *plurality vote*) mediante la cual aquel partido político que obtiene el mayor número de votos en un determinado distrito electoral consigue todos los escaños asignados al mismo (vid. Vallès y Bosch, 1997, pp. 87-89; Mueller, 2003, pp. 264-76). Por tanto, al no disponer de la correspondencia exacta entre votos y escaños para cada distrito electoral, la utilización de la “Ley d’Hondt” dificulta la realización del presente ejercicio. Sin embargo, para no complicar excesivamente su estructura de resolución y seguir siendo suficientemente didáctico, vamos a suponer que, por ejemplo, de la Tabla 1, el hecho de que la combinación de políticas allí expuestas supusiera para el Grupo 1 una valoración positiva implica que una (gran) mayoría de ciudadanos de ese grupo estaría a favor del partido político que promoviera tal plataforma política. Igualmente, si mediante la redefinición de la misma, la valoración resulta ser superior (en ese caso, superior a 9), la “mayoría” de votantes (y, por tanto, aproximadamente, la “mayoría” de escaños) pasarían a manos del otro partido. De esta simplificación, se sugiere que los resultados que obtendremos respecto del previsible comportamiento racional del principal partido en la oposición sólo pueden marcar tendencias sobre el resultado previsible final. Además, obviamente, téngase en cuenta el elevado nivel de simplificación que supone caracterizar las CCAA a escala tan agregada como la que muestra la Tabla 1.

Tabla 2. Preferencias votantes por CCAA: PSOE (2004)

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	TOTAL
	(11,43%)	(13,43%)	(31,14%)	(26,28%)	(3,71%)	(2,57%)	(88,56%)
NO PHN	-7	+4	-1	-4	+7	0	-1
NO Guerra de IRAK	0	0	0	0	0	0	0
Izquierda	-3	+2	-2	+4	-2	+2	+1
Modelo de Estado	+3	-5	+5	+3	+3	+3	+12
TOTAL	-7	+1	+2	+3	+8	+5	+12

En las anteriores elecciones, ni la guerra de IRAK ni el PHN eran dimensiones políticas relevantes, por lo cual el PP pudo tener un apoyo importante por parte de los grupos 1, 3, 5 & 6, que representan el 49% de los escaños (el resto de grupos que hemos considerado representaban, por tanto, el 39,56%), lo cual, entre otros factores, le permitió llegar al poder y gobernar durante la legislatura 2000-4. Bajo este contexto, en las elecciones de 2004, el PSOE formuló un programa electoral con las siguientes premisas: derogación del PHN, “vuelta a casa” de las tropas movilizadas en IRAK, gobierno de izquierdas y respeto de la Constitución ante todo a la hora de formular propuestas autonomistas por parte de las CCAA. En la Tabla 2, se muestra cómo valoró cada grupo esa plataforma política (a diferencia del resto de dimensiones, suponemos que la retirada de las tropas de Irak no genera ninguna utilidad en sí misma a la población).

Con este programa electoral, el PSOE obtiene el apoyo de los grupos 2, 4, 5 & 6, que representan el 46% de los escaños, mientras que el PP sólo consigue el apoyo de los grupos 1

& 3 (42,57%). De este modo, el PSOE pudo acceder al poder (pendiente de obtener apoyos de partidos minoritarios a nivel nacional en la investidura de José Luis Rodríguez Zapatero como presidente del gobierno). Por consiguiente, aunque el resultado fue ciertamente ajustado, existía una tendencia claramente favorable al PSOE. Sin embargo, fijémonos que el equilibrio actual no es en absoluto estable. Así, si el PP formulara la siguiente plataforma política (suponiendo que las dimensiones políticas siguieran siendo las mismas), tendría grandes posibilidades de alcanzar de nuevo el poder en las elecciones previstas para 2008.

Tabla 3. Preferencias votantes por CCAA: PP (2008)

	Grupo 1 (11,43%)	Grupo 2 (13,43%)	Grupo 3 (31,14%)	Grupo 4 (26,28%)	Grupo 5 (3,71%)	Grupo 6 (2,57%)	TOTAL (88,56%)
SÍ PHN	+7	-4	+1	+4	-7	0	+1
NO Guerra de IRAK	0	0	0	0	0	0	0
Derecha	+3	-2	+2	-4	+2	-2	-1
Modelo de Estado	+3	-5	+5	+3	+3	+3	12
TOTAL	+13	-11	+8	+3	-2	+1	+12

Obsérvese que el PP lo que hace es simplemente renegar de volver a actuar en misiones de guerra sin el consentimiento de la ONU, mientras que el resto de dimensiones se mantienen igual que las que postulaba cuando estuvo en el gobierno 2000-4. Así, por ejemplo, según este ejemplo, el PP estaría dispuesto a llevar a cabo el trasvase de agua del Ebro. De hecho, tal posibilidad es coherente con las recientes afirmaciones del candidato del PP, Mariano Rajoy, según las cuales garantiza "...su compromiso de retomar el trasvase si llega a la presidencia del Gobierno español en las próximas elecciones, porque a su juicio esta actuación "es algo necesario" (*Europa Press*, 22/4/2005)¹⁰. Por tanto, lo que consigue el PP con esta plataforma política es reforzar el apoyo de los grupos 1 & 3, pero, además, araña votos (y escaños) al PSOE del Grupo 4, lo cual, sin duda, sería un duro golpe electoral para el partido actualmente en el gobierno. Es decir, a priori, y con todos los matices necesarios (vid. nota al pie 6), el PP tiene incentivos a reformular la plataforma política con la que gobernó en la legislatura 2000-4 para intentar llegar al poder en 2008. Si lo lograra, lo haría, además, con un programa electoral distinto al del PSOE durante la legislatura 2004-8.

Siguiendo con este tipo de razonamiento, ¿qué es previsible que suceda en el 2012? Lo más razonable sería que el PSOE finalmente aceptara mantener el PHN, pues de esta manera recupera el apoyo electoral del Grupo 4 a cambio, eso sí, de perder definitivamente el apoyo del Grupo 5. Actuando de esta manera, aumentaría considerablemente sus apoyos electorales y, pendiente de apoyos con otros partidos minoritarios, podría tener opciones de alcanzar de nuevo el poder.

Tabla 4. Preferencias votantes por CCAA: PSOE (2012)

	Grupo 1 (11,43%)	Grupo 2 (13,43%)	Grupo 3 (31,14%)	Grupo 4 (26,28%)	Grupo 5 (3,71%)	Grupo 6 (2,57%)	TOTAL (88,56%)
SÍ PHN	+7	-4	+1	+4	-7	0	+1
NO Guerra de IRAK	0	0	0	0	0	0	0
Izquierda	-3	+2	-2	+4	-2	+2	+1
Modelo de Estado	+3	-5	+5	+3	+3	+3	+12
TOTAL	+7	-7	+4	+11	-6	+5	+14

En definitiva, el principal valor añadido de este ejercicio ha sido mostrar los incentivos que tienen los partidos políticos a modificar su plataforma electoral a lo largo de las sucesivas contiendas electorales para, así, maximizar sus posibilidades de llegar al poder. Esto provoca inestabilidad en el sentido de, por ejemplo, darse la paradoja de que un partido no lleve a cabo el PHN durante una legislatura y, en la siguiente, otro partido vuelva a retomar la cuestión (o que, al cabo de los años, un partido político pueda llegar a cambiar de opinión sobre una determinada dimensión). En concreto, del ejercicio, cabe concluir que, bajo el contexto que hemos formulado, no hay razón para pensar que ciertas dimensiones varíen: Guerra de Irak o Modelo de Estado. En el primer caso, no tiene sentido en término de apoyos electorales, pues la intervención militar española en Irak fue mayoritariamente valorada negativamente por todos los grupos (de hecho, a diferencia del PHN, el PP no ha vuelto a mentar el tema ante la opinión pública). En cambio, en el segundo caso, en nuestro ejemplo, cambios en el Modelo de Estado sólo son valorados por la CA de Cataluña. Sin embargo, dado que esta CA, sin variar esa dimensión, ya siempre prefiere al PSOE en lugar de al PP, el PSOE no tiene incentivos a variarla¹¹, pues sólo le provocaría la pérdida de apoyos en otras CCAA¹².

2.2. AMORES Y DESAMORES EN LA POLÍTICA CATALANA

El 16 de noviembre de 2003, hubo elecciones autonómicas en Cataluña. Sin embargo, el recuento de votos de las urnas no arrojó un vencedor claro, puesto que ningún partido por sí solo alcanzó la mayoría absoluta de escaños (68 de 135)¹³. En concreto, *Convergència i Unió* (CiU) obtuvo 46, el *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) y *Ciutadans pel Canvi* (CPC), que se presentaban en coalición, obtuvieron 42 escaños, el *Partit Popular de Catalunya* (PPC) obtuvo 15, *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), 23, e *Iniciativa per Catalunya-Verds* (ICV) y *Esquerra Unida i Alternativa* (EUiA), de nuevo en coalición, consiguió 9 escaños. Esta indefinición sobre el próximo partido de gobierno provocó la necesidad de establecer una negociación entre partidos para la formación de un gobierno de coalición o, al menos, para que uno de esos partidos consiguiera ser investido gobernando en minoría con apoyos puntuales durante la legislatura. Obviamente, la alternativa a la no consecución de cualesquiera de esas dos alternativas hubiera sido la convocatoria y celebración de unas nuevas elecciones. Sin embargo, el proceso de negociación, que duró desde el mismo día después de las elecciones hasta el 11 de diciembre (y que se materializó, seguidamente, en el acuerdo entre partidos denominado “Pacte del Tinell”, hecho público el 14 de diciembre), desembocó en la formación de un gobierno tripartito entre ERC, ICV+EUiA & PSC+CPC, siendo investido presidente de la Generalitat de Catalunya el 15 de diciembre, el socialista Pasqual Maragall.

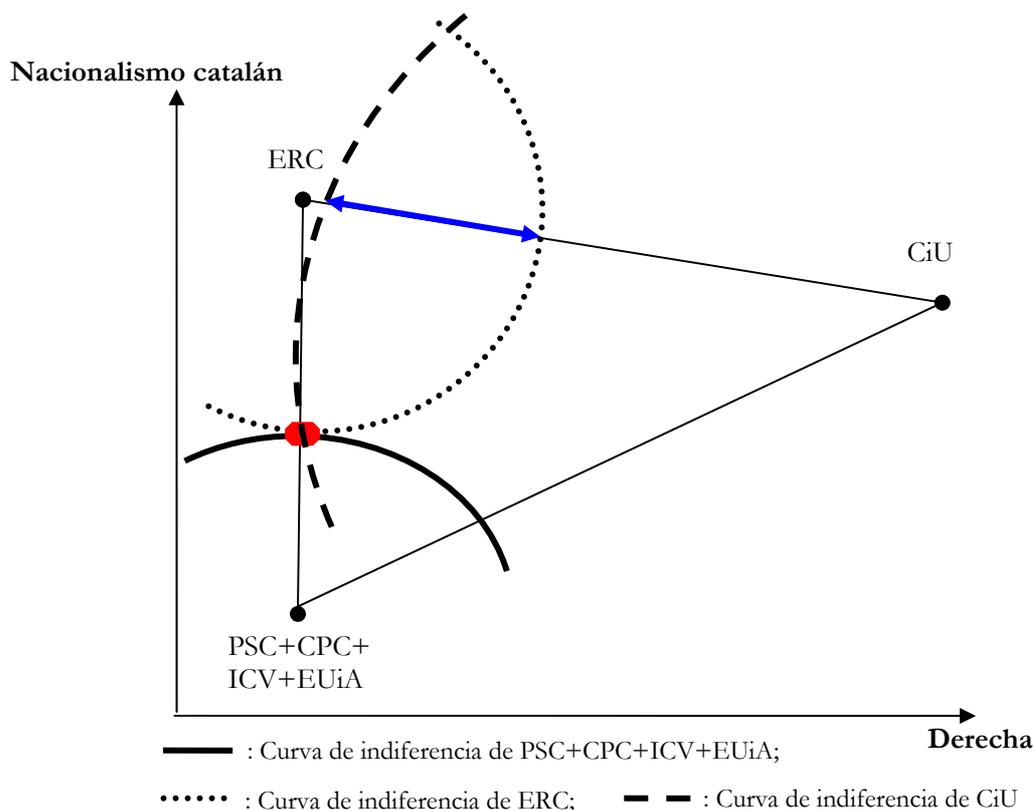
Por consiguiente, se trató de un proceso largo (casi 1 mes) durante el cual se barajaron diversas posibilidades respecto de la composición del gobierno de coalición. Por un lado, de entre todos los partidos, sólo el PPC quedó fuera del proceso negociador. De hecho, obsérvese que, si descartamos el pacto PPC & ERC, cualquier otro pacto del PPC, ya fuese con CiU (61) o con PSC+CPC & ICV+EUiA (66), no alcanzaba el nivel mínimo necesario de 68 escaños. Por otro lado, antes de seguir adelante, cabe decir que, a pesar de que PSC+CPC & ICV+EUiA son dos plataformas políticas diferentes (la segunda algo más a la izquierda y, en cualquier caso, más a favor de la realización de políticas respetuosas con el medioambiente, dimensión ésta que no consideraremos), a la hora de explicar el proceso de negociación, dadas las evidentes conexiones ideológicas entre ambos partidos y en aras a la simplificación, las trataremos como una sola plataforma política.

Siendo así, los tres gobiernos de coalición que pudieran haber surgido de este proceso de negociación son

- CiU & PSC+CPC & ICV+EUiA = 97 escaños
- PSC+CPC & ICV+EUiA & ERC = 74 escaños
- CiU & ERC = 69 escaños

Según Barbeta y Juan (2003), el 17 de noviembre, Miquel Iceta, el portavoz socialista, descolgó su teléfono de mala gana totalmente decepcionado por los resultados del día anterior, dados los cuales parece ser que no albergaba apenas ninguna posibilidad de que su partido alcanzara la presidencia de la Generalitat. Sin embargo, al otro lado de la línea telefónica, Joan Puigcercós, diputado y vicesecretario general de ERC, que era quien había realizado la llamada, le comunicaba enfáticamente “¡No os equivoquéis! No está nada claro que vayamos a pactar con CiU”. Ciertamente, es posible que el contenido preciso de la conversación fuera ligeramente distinto, pero, al menos, el mal agüero de Iceta estaba más que justificado. ¿Por qué? La predicción clásica de la Teoría de la Elección Pública sobre la formación de coaliciones es la denominada “Coalición Mínima Ganadora (CMG)” (Riker, 1962). Es decir, de acuerdo con esta teoría, de entre todas las opciones posibles, la coalición que debería formarse es aquella que 1) alcanza una mayoría suficiente (en nuestro caso, número de escaños mayor o igual a 68) y 2) de entre todas ellas, es la que lo consigue con una menor amplitud (i.e., menor número de escaños), es decir, es la “mínima coalición”, pero ganadora. El razonamiento que hay detrás de esta proposición es que cuantos menos apoyos parlamentarios sean necesarios, el “pastel del poder” (ya sea en la forma de Consellerías, de Direcciones Generales, etc.) se repartirá entre un menor número de individuos. Por lo tanto, según la teoría de la CMG, el gobierno de coalición más razonable – tal y como parece ser que intuía Iceta, no sabemos si porque había asistido a clases de Teoría de la Elección Pública o por otros motivos – era el formado por CIU & ERC, que es la CMG. Sin embargo, no fue así.

Gráfico 1: “Aval del PSOE a Maragall para negociar con ERC” (LV, 22/11/2003)



En Cataluña, a diferencia o, en todo caso, con mayor fuerza que en otras CCAA, no existe una sola dimensión relevante en la arena política. Como mínimo, existen dos¹⁴. Una de ellas es el clásico eje ideológico “Izquierda *vs.* Derecha”, mientras que la otra es el eje “Nacionalismo *vs.* No-Nacionalismo” (siendo la alternativa al nacionalismo, el federalismo o simplemente una concepción unitaria del Estado). En el Gráfico 1, se muestra la posición en esos dos ejes de todos los partidos políticos implicados en la negociación posterior a las elecciones de 2003 (véase, e.g., para el posicionamientos de tales partidos a lo largo de esos dos ejes, Castro, 1999; o, a partir de datos del CIS, Anduiza y Bosch, 2004, pp. 238-239). Así, ERC se puede definir como un partido político con aspiraciones independentistas y, por tanto, nacionalista, y cuya ideología es de izquierdas. En contraste, si bien CiU es también nacionalista, lo es en menor medida y, en cualquier caso, está a la derecha de ERC. Por su parte, la “coalición” PSC+CPC & ICV+EUiA es de izquierdas como ERC, pero, sin embargo, no tiene aspiraciones nacionalistas, sino que, a lo sumo, aspira a una estructura de gobierno federal en España¹⁵. En consecuencia, estamos ante un panorama político multidimensional y, como ya sabemos de la anterior sección, en esas situaciones, no es previsible la existencia de un equilibrio estable, sino la presencia de inestabilidad provocada por los “ciclos”¹⁶. En este caso, los “ciclos” se traducen en una multiplicidad de posibilidades de gobierno de coalición y, por lo tanto, en un previsible toma y daca durante el proceso negociador o, simplemente, en un no-acuerdo que hubiera hecho necesaria la celebración de una nueva contienda electoral.

El artículo anteriormente citado de Barbeta y Juan (2003) describe en detalle ese proceso negociador, por lo cual – dado que no estuvimos presentes en la negociación - lo utilizaremos como hoja de ruta para el análisis, mientras que los diversos títulos de los gráficos que seguidamente comentaremos han sido obtenidos del diario *La Vanguardia* (LV). Según Barbeta y Juan (2003), a la hora de comenzar las negociaciones, estaba previsto que la primera reunión fuese entre CiU & ERC (vid. también “Esquerra negociará en primer lugar con CiU”, LV, 20/11/2003), pero por motivos personales de Josep Antoni Duran i Lleida, no fue posible celebrarla, y el 24 de noviembre ERC & PSC+CPC comenzaron las negociaciones. Este hecho es el que se refleja en el Gráfico 1. De esa negociación, debía resultar un programa de gobierno definido a lo largo de la curva de contrato entre ambos partidos, que es aquella que une los puntos preferidos de cada una de las dos formaciones y sobre la cual, además, las curvas de indiferencia de cada partido son tangentes. Por consiguiente, dependiendo de la habilidad negociadora de los representantes de cada formación, el punto de acuerdo estaría más o menos cercano a la combinación de políticas preferida por cada una de ellas. En el Gráfico 1, hemos supuesto que el acuerdo inicial entre ERC y el PSC+CPC se identifica mediante el punto rojo. Sin embargo, no es ése un equilibrio estable y, por tanto, tal como sucedió en la realidad, es de esperar una redefinición de la coalición en base a la intervención de CiU.

Además, ERC se sentía con fuerza suficiente para intentar todavía ganancias mayores del acuerdo de gobierno. De hecho, dado el acuerdo inicial (punto rojo), esa ganancia sólo podía derivarse de un aumento del componente nacionalista del pacto. Así, en el Gráfico 2, se describe precisamente la situación en que CiU acepta elevar el listón nacionalista obteniendo ERC un (nuevo) acuerdo identificado, en este caso, por el punto azul. Obsérvese que, dado el punto de partida mostrado en el Gráfico 1, tal acuerdo debe situarse sobre el segmento azul del Gráfico 1, pues éste recoge todas aquellas combinaciones que implican una mejora para ambas formaciones – CiU & ERC - respecto de la asignación inicial que representaba el pacto PSC+CPC & ERC. A pesar de ello, parece ser que en el seno de CiU existía la sensación (o la certeza) de que cualquier aceptación de las demandas de ERC era en vano, pues intuían (o sabían) que esta última formación estaba predeterminada a pactar con el PSC¹⁷.

Gráfico 2: “La oferta de CiU asume las prioridades de ERC” (LV, 29/11/2003)

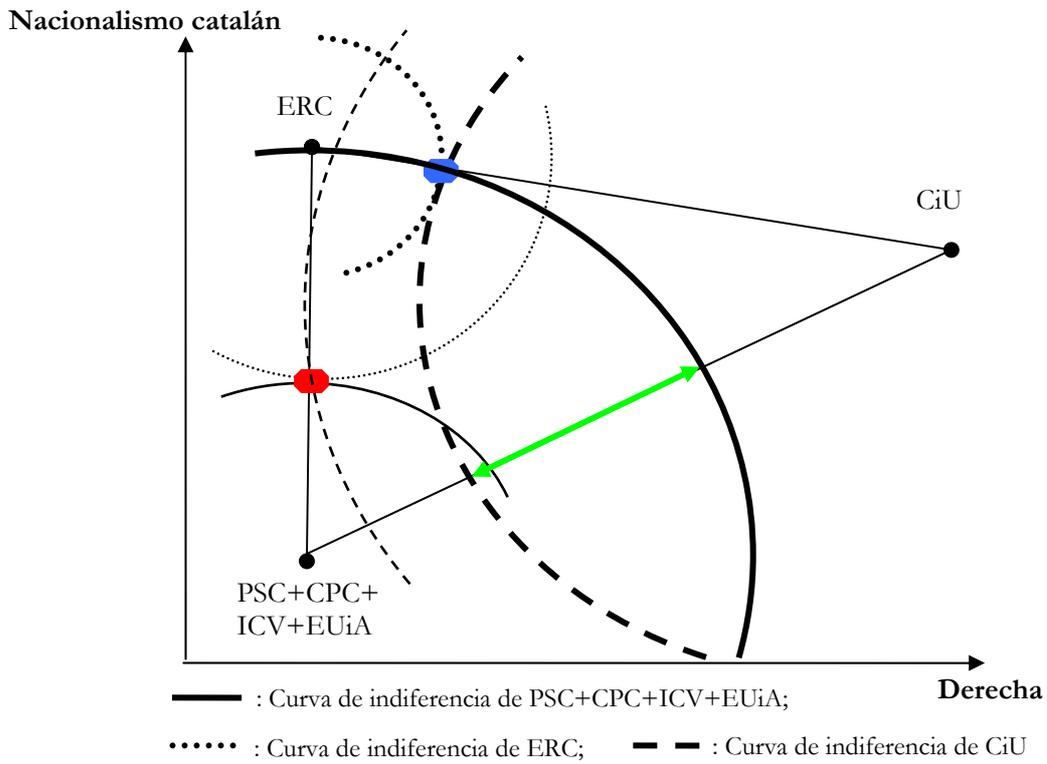
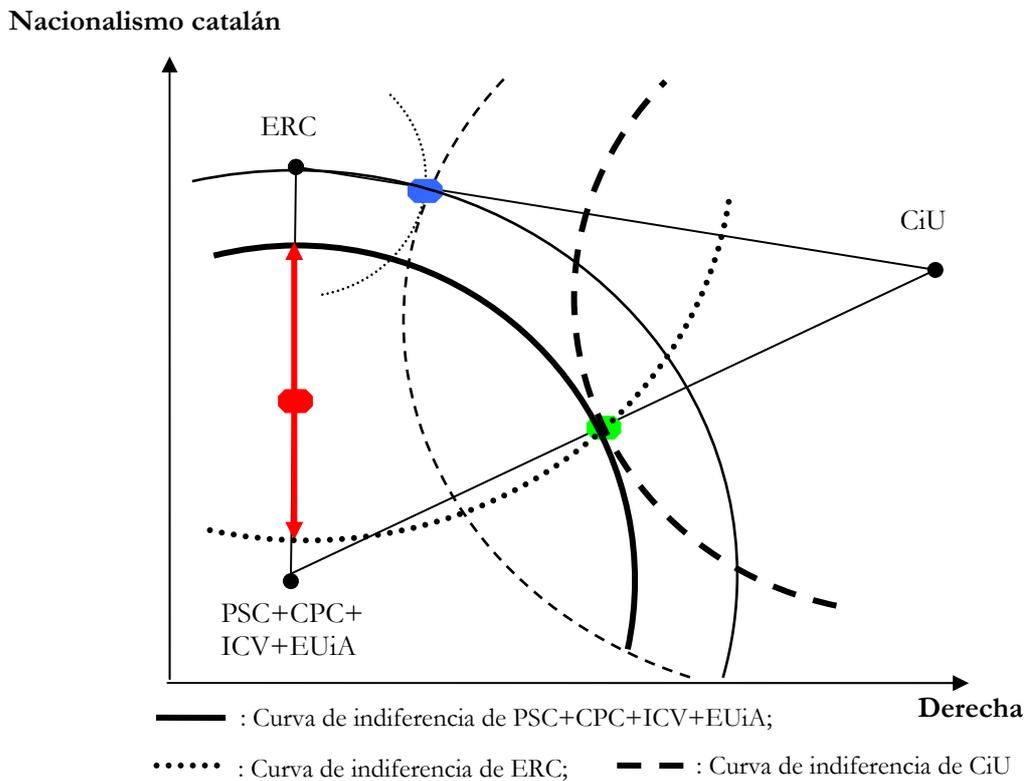


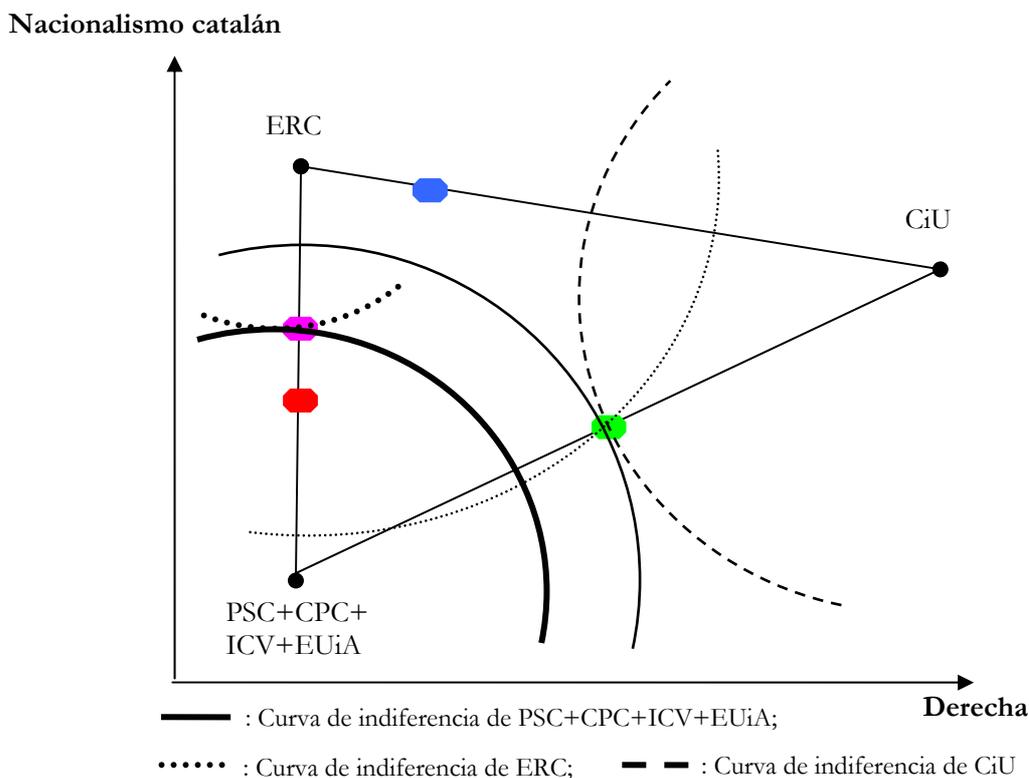
Gráfico 3: “ERC demora al máximo su decisión” (LV, 4/12/2003)



Coherente con la presunción de CiU y a pesar de su demostrada predisposición al pacto, ERC intentó elevar todavía más el listón nacionalista (e.g., “ERC impone a CiU y PSC la vía Ibarretxe para pactar”, LV, 1/12/2003), lo cual acabó de confirmar a CiU que ERC realmente no tenía intención de pactar con ellos. Bajo ese contexto, al objeto de apurar sus posibilidades de seguir en el gobierno autonómico, y de forma paralela a sus constantes (e infructuosos) contactos con ERC, CiU realizó una aproximación al PSC a través del PSOE. Ésa es la situación reflejada en el Gráfico 3. Respecto de su (cada vez más improbable) acuerdo con ERC, en el acuerdo con el PSC+CPC, CiU perdía cuotas de nacionalismo, mientras que al PSC ya le convenía rebajar el contenido nacionalista del pacto de coalición, con el cual (incluyendo el PSOE) no parecía encontrarse nada cómodo (“El PSC rechaza el Plan de referéndum de ERC”, LV, 2/12/2003). A cambio, CiU conseguía un programa de gobierno más de derechas (punto verde). Por tanto, en el Gráfico 3, se refleja lo que, en teoría, hubiera podido ser un pacto CiU & PSC+CPC.

No obstante, después de todos estos amores y desamores (lo cual llegó a provocar situaciones tales como la que refleja el siguiente titular: “PSC y CiU se ven cerca del Govern”, LV, 5/12/2003¹⁸), se llega a la situación que muestra el Gráfico 4. Es decir, a la formación de lo que se ha dado en denominar un gobierno “catalanista y de progreso”. Fijémonos que el pacto final se adhiere plenamente a las previsiones iniciales que Puigcercós manifestó a Iceta por teléfono el día siguiente de las elecciones y que, a posteriori, se ha conocido que era la alternativa preferida por la mayor parte de miembros de la dirección de ERC. Sin embargo, el toma y daca producido hasta la formación del gobierno tripartito permitió a ERC, como es de esperar, una mejor posición (punto rosa) respecto de la situación que les hubiera supuesto aceptar el acuerdo inicial con PSC+CPC (punto rojo).

Gráfico 4: “Iniciativa y Saura entran con fuerza en el tripartito” (LV, 12/12/2003)



En definitiva, este ejemplo ha mostrado cómo la existencia de alternativas multidimensionales genera inestabilidad en el funcionamiento de la democracia representativa, en este caso, materializada mediante el tiempo (y portadas de diario¹⁹) que costó llegar a alcanzar un acuerdo. Probablemente, todos los partidos involucrados en la negociación eran conscientes de que acabarían formando un gobierno de coalición (a priori, resultaba impensable pensar en la no consecución de un acuerdo, dada la secular predisposición al pacto de la clase política catalana), pero todos jugaron al máximo sus cartas para acabar alcanzando el mejor acuerdo posible para ellos. Sin duda, el más preclaro sobre el resultado final del proceso negociador resultó ser el secretario general del PSC, José Montilla, que la misma noche electoral afirmó ante sus compañeros de partido: “Ha ganado la izquierda. Antes gobernaba la derecha y ahora la mayoría de los electores pide un cambio a la izquierda. Es lo que hemos venido proponiendo durante toda la campaña. Reconoceremos que los resultados no han sido los que esperábamos, pero somos la fuerza más votada y vamos a emplazar a ERC e Iniciativa a formar un gobierno catalanista y de progreso”. (Barbeta y Juan, 2003). Sin embargo, los mejores negociadores resultaron ser los miembros de ERC que, estando en todas las salsas, consiguieron elevar sustancialmente el componente nacionalista del gobierno de Cataluña (véase el contraste entre el acuerdo inicial del Gráfico 1 y el acuerdo final del Gráfico 4).

3. RESUMEN

La experiencia política reciente en España ofrece interesantes ejemplos para utilizar como material docente en asignaturas de *Teoría de la Elección Pública*. Además del interés intrínseco de esos ejemplos, se añade la escasez de manuales adecuados para el nivel de licenciatura. Por ello, parece altamente conveniente compartir experiencias docentes a través de foros como el que ofrece **e-publica**.

En concreto, este artículo ha ofrecido dos ejemplos de caracterización del equilibrio en democracia representativa cuando existen varias dimensiones, ya sea con un sistema (caracterizado básicamente como) bipartidista (elecciones generales de 2004) o con un sistema multipartidista (elecciones catalanas de 2003). De hecho, en ambos casos, obtenemos que no existe un equilibrio estable, lo cual conduce, en el primer caso, a una previsible alternancia política y, en el segundo, a la dificultad de definir la composición del gobierno de coalición. Espero sinceramente que a estos ejemplos sucedan muchos otros (y seguro, más interesantes), pues los alumnos nos lo agradecerán.

Notas

¹ Corona y Mendiga (1987) es la excepción, aunque, evidentemente, con el paso del tiempo se ha quedado, en ciertos aspectos, desfasado.

² Mi experiencia docente, junto con la Dra. Núria Bosch, se refiere a la asignatura *Teoría de la Elección Pública*, del segundo ciclo de la Licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universitat de Barcelona, que imparto desde el curso académico 1997-98.

³ Sin duda, en la línea de elaborar ejemplos a partir de las experiencias de la democracia española y, en concreto, del proceso de transición de la dictadura, cabe destacar y recomendar a los alumnos la lectura del ameno y riguroso libro de Colomer (1998).

⁴ También disponible, bajo el título de “Is Majority Rule the Best Voting Method?”, en <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/MajRuVot.pdf> (último acceso: 9/3/2006).

⁵ Obviamente, los beneficios del “como sea”, es decir, el hecho de que un partido cambie continuamente su posicionamiento ideológico para maximizar las posibilidades de alcanzar el poder sólo tiene sentido si el votante se lo cree y, en consecuencia, cambia el sentido de su voto, pues sabe que luego ese partido llevará a cabo las

políticas prometidas durante la campaña electoral. Es decir, ese partido se ha ganado una “reputación” de cumplir con lo prometido. Vid., e.g., Anduiza y Bosch (2004), pp. 236-7.

⁶ Ciertamente, realizar una predicción sobre qué partido ganará las próximas elecciones es, como mínimo, atrevido o, según lo califica Mueller, naïf. Factores tales como problemas de información por parte del electorado que condicionan su decisión sobre el voto o innovaciones y/o sucesos totalmente imprevistos que cambien el contexto electoral son tan importantes que seguro implican errores de predicción. Ahora bien, cabe tener en cuenta que la existencia de errores en la predicción no implica (necesariamente) la irracionalidad del modelo utilizado. Por ello, las ciencias sociales tienden a convivir con ese tipo de errores, aunque algunos pueden seguir poniendo en duda la capacidad predicativa de los modelos que se basan en decisiones racionales. Por ello, el principal objetivo de esta sección es analizar cómo previsiblemente el partido en la oposición se comportará para maximizar sus posibilidades de llegar al gobierno sin (atrevernos a) realizar una predicción sobre el partido ganador. Vid. también Congleton (2005) y las referencias allí citadas.

⁷ A pesar de que es posible que el 11-M tuviera un impacto en ese proceso electoral, los desgraciadísimos hechos que entonces sucedieron no serán tratados en este ejemplo.

⁸ En www.eleweb.net, es posible obtener, entre otros, completa información sobre todos los resultados de las elecciones generales y autonómicas en España.

⁹ Por ejemplo, el programa electoral del PSOE afirma “Este modelo de Estado no puede ser cambiado sin respetar los mecanismos y procedimientos previstos por la Constitución y sin la voluntad concordante de las instituciones autonómicas y de las Cortes Generales, lo que hace imposible e inviable iniciativas como el Plan Ibarretxe...”. En otro momento, afirma que “... el PSOE posibilitará las reformas estatutarias que se planteen de acuerdo con la Constitución y respaldadas por un alto grado de consenso democrático. Pero también cree que ha llegado el momento de que, desde el Estado, se aborden algunas modificaciones del Estado Autonómico que contribuyan a superar las ineficiencias, distorsiones y desigualdades que el transcurso de los años ha ido revelando” (p. 59).

¹⁰ Véase el enlace a la noticia: http://www.agua-debate.org/htm/noticias/noticia.asp?Id_noticia=4076 (último acceso: 11/12/2005).

¹¹ Al menos en clave de política nacional. En cambio, en clave de política catalana, puede interesarle hacerlo si con ello logra reforzar el gobierno catalán de la Generalitat en que el PSC participa con Paqual Maragall como presidente. Sin duda, éste es un buen ejemplo sobre las dificultades de los modelos sociales de comportamiento a la hora de realizar predicciones (vid. nota al pie 6).

¹² Obviamente, este ejemplo está suponiendo que la disyuntiva del votante catalán se centra en el binomio PP vs. PSOE. Sin embargo, es evidente que existen otras alternativas políticas. En ese caso, sí que pudiera llegar a ser (y, de hecho, sucede en la práctica) que, al menos al intentar formar un gobierno de coalición u obtener apoyos puntuales, el PSOE o el PP tuvieran incentivos a hacer “guñños” a ese colectivo en la medida en que los partidos políticos minoritarios a nivel estatal se convirtieran en partidos políticos “pivotes” para la gobernabilidad del Estado (i.e., partidos imprescindibles para la formación o coadyuvar a la formación de gobierno).

¹³ A pesar de que ningún partido político logró una mayoría absoluta de escaños, todos ellos se proclamaron como vencedores, ya fuera en base al hecho de haber obtenido el mayor número de votos (PSC+CPC) o de haber conseguido el mayor número de escaños (CiU). Según Mueller, esta paradoja es posible entenderla a partir de redefinir el concepto de “ganar” en un sistema multipartidista. Así, según este autor “...en un sistema multipartidista “ganar” tiene un significado distinto que en un sistema bipartidista. Si ignoramos la posibilidad de empate, con dos partidos políticos en liza, uno de ellos debe obtener la mayoría de los votos y puede formar gobierno. Con más de dos partidos, puede que ningún partido obtenga la mayoría absoluta, y por ello a menudo se puede afirmar que “ningún partido ha ganado las elecciones.” Pero también puede afirmarse con igual nivel de rigurosidad que *todos* los partidos ganan en una elección multipartidista, pues cada partido (generalmente) obtiene algunos asientos parlamentarios, y por tanto sobrevive para participar en la siguiente contienda electoral y, lo más importante, para negociar una participación en el gobierno que se forme tras el proceso electoral” (traducción propia del inglés) (Mueller, 2003, pp. 278-9). Ciertamente, después del proceso de formación de coalición que analizaremos, sí hubo un grupo de partidos ganadores (los que acabaron formando gobierno) y otro de partidos perdedores (el resto).

¹⁴ El caso del País Vasco sería similar al de Cataluña y, por tanto, también serviría de ejemplo de inestabilidad, con la diferencia que en ese caso tal inestabilidad se ha reflejado en la formación de gobiernos en minoría (PNV).

¹⁵ Como dijimos anteriormente, al no introducir una tercera dimensión como puede ser la de “Respeto del medioambiente” donde ICV+EUiA muestra posiblemente sus principales diferencias respecto del resto de partidos, su posición ideológica y su actitud respecto del debate sobre el nacionalismo catalán hacen que ese partido quede prácticamente “imbuido” por la plataforma que define el PSC+CPC. Creemos que éste es un supuesto razonable y que, en cualquier caso, se realiza en aras de la didáctica.

¹⁶ Cabe precisar que la existencia de alternativas multidimensionales no implica necesariamente la presencia de “ciclos”. Sin embargo, dado que la condición que debe darse en esos casos para obtener un equilibrio estable – “condición de Plott” – es altamente improbable, lo más común es que se den “ciclos”. Véase Mueller (2003), pp. 88 y ss.

¹⁷ De nuevo, según Barbeta y Juan (2003), al menos eso fue lo que Josep Lluís Carod-Rovira (ERC) comunicó a Jordi Pujol (CiU) en un desayuno en casa de un amigo común el 1 de diciembre.

¹⁸ Sin duda, ese titular de diario tan contradictorio refleja la habilidad de los negociadores de ERC ante CiU y ante el PSC+CPC. Probablemente, esa habilidad debió materializarse en un grado máximo de ambigüedad en la mesa de negociación, lo cual ya es plenamente coherente con la lección de negociación que el Padrino le da a(l pobre) Santino: “Cuando hablemos de negocios delante de extraños, no vuelvas a decir lo que estás pensando”. Eso sí, en el caso de Santino, las dudas del Padrino sobre su habilidad negociadora se debían a razones que no es apropiado revelar en estos momentos y que, en ningún caso, parece ser que afectaron a los miembros negociadores de ERC.

¹⁹ Por ejemplo, desde el día después de las elecciones hasta el momento en que se dio por cerrado el pacto de gobierno (11/12/2003), el 52% de las portadas de LV, alguna de las cuales incluían hechos tan importantes como la búsqueda y posterior captura de Saddam Hussein, hacían referencia a los avatares de la negociación para la formación del ejecutivo catalán.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios de dos evaluadores anónimos, de Carlos Castro (*La Vanguardia*) y de Jordi Jofre.

REFERENCIAS

- Anduiza, Eva y Bosch, Agustí (2004). *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons.
- Barbeta, Jordi y Juan, Jordi (2003). “Así se gestó el triunvirato”, *La Vanguardia*, Domingo 14 de Diciembre.
- Black, Duncan (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castro, Carlos (1999). “Corazón partido”, *La Vanguardia*, Domingo 11 de Julio.
- Colomer, Josep M. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama, Colección Argumentos
- Congleton, R. D. (2005). “Social Science and History: How Predictable is Political Behavior?”, en *Understanding Change: Economics, Natural and Social Sciences in Dialogue*. A. Wimmer (Editor). New York: Palgrave Macmillan, en prensa.
- Corona, Juan Francisco y Menduïña, Antonio (1987). *Una introducción a la teoría de la decisión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dasgupta, Partha y Maskin, Eric (2004). “The Fairest Vote of All”, *Scientific American*, 290(3), 92-97.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Maestre, Juan y Rojo, Teresa (2002). “División de la opinión pública española sobre las estrategias sostenibles del agua. Metodología EASW para la acción consensuada”. *Observatorio Medioambiental*, 5, 193-216.

- Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- Vallés, Josep M. y Bosch, Agustí (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Editorial Ariel.

Abstract

Probably, one of the most difficult tasks that face the (Spanish) lecturers of Public Economics (and in consequence, their students) is finding appropriate textbooks and practical examples for those subjects in the area of *Public Choice*. That is why, it is especially convenient to promote the interaction among the lecturers involved in those subjects in order to enrich the didactic materials at their disposal and at the disposal of their students, and thus improve the lecturing, especially at the undergraduate level. In this sense, this paper aims at providing two exercises of representative democracy that stem from two relatively recent situations that have happened in Spain; in particular, regarding the general election in 2004 and the regional election in Catalonia in 2003. In both cases, the electoral results and the politic operations after the very electoral process are perfect examples of the instability that might arise in representative democracy when there are more than two political parties (i.e., multiparty system) and there are also many dimensions that shape the corresponding political platforms (i.e., multidimensional preferences). In those cases, the “cycles” are pervasive.

Keywords: representative democracy, multiparty system, cycling

JEL Codes: A22, D72