

Papeles de Trabajo

N.I.P.O.: 634-16-047-4

VISIBILIDAD Y ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES EN EL ESTADO DE AUTONOMÍAS ESPAÑOL

Autores: *Ana Herrero Alcalde*
Universidad Nacional de Educación a Distancia

María Goenaga Ruiz de Zuazu
Universidad Complutense de Madrid

José Manuel Tránchez Martín
Universidad Nacional de Educación a Distancia

P.T. n.º 1/2016



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN
2. REVISIÓN DE LA LITERATURA
3. RELEVANCIA DE LA NO RESPUESTA Y LA RESPUESTA ERRÓNEA EN LAS ENCUESTAS DEL IEF Y DEL CIS
4. LOS DETERMINANTES DE LA VISIBILIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO: ESTRATEGIA EM- PÍRICA
 - 4.1. Hipótesis, variables dependientes e independientes
 - 4.2. Los modelos a estimar
5. RESULTADOS
6. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

Este trabajo contribuye a la literatura sobre la visibilidad del Estado de las Autonomías mediante un análisis de los factores determinantes de la no respuesta y la respuesta incorrecta en la encuesta efectuada por el Instituto de Estudios Fiscales relativas a la atribución de competencias a los distintos niveles de gobierno. El objetivo es contrastar si el ciclo político, los medios de comunicación, la existencia de una lengua cooficial o la irrupción de la crisis económica son factores explicativos en la identificación del nivel de gobierno competente. Para ello, se estima un modelo *logit* cuyos resultados sugieren que las elecciones autonómicas, las televisiones de ámbito regional, las lenguas cooficiales y los recortes habidos durante los años de crisis económica contribuyen a aumentar la visibilidad de los gobiernos autonómicos. Además, la utilización de modelos cualitativos multinomiales proporciona unos resultados que confirman la existencia de heterogeneidad en el grupo de respuesta incorrecta y no respuesta.

Palabras clave: visibilidad, atribución de competencias, Estado de las Autonomías.

Clasificación JEL: H71, H72, H77.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha publicado una serie de trabajos que muestran la escasa visibilidad que tiene para los ciudadanos españoles el actual reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esta falta de visibilidad es notable en el ámbito del gasto público (y, en particular, en el de aquellas áreas sobre las que actúa más de un nivel de gobierno), pero lo es aún más en la esfera de los ingresos (López y Rodrigo, 2014; Herrero *et al.* 2015): el porcentaje de ciudadanos que acierta al asignar responsabilidades en el ámbito de los impuestos es reducidísimo. La literatura destaca que una incorrecta identificación del nivel de gobierno competente en las distintas áreas de actuación dificulta la rendición de cuentas de los gestores públicos frente a los ciudadanos y, por lo tanto, entorpece el correcto funcionamiento del sistema democrático.

Aunque la investigación en esta materia encuentra cierta evidencia acerca del aprendizaje que experimentan los ciudadanos a medida que el modelo de reparto vertical del poder público se va consolidando (León y Ferrín, 2007; León, 2012), lo cierto es que el porcentaje de ciudadanos que no aciertan a la hora de identificar qué nivel de administración les está prestando un servicio o cobrando un impuesto continúa siendo muy elevado. Y este argumento queda aún más reforzado cuando se observa el altísimo porcentaje de “no respuesta” que tienen las principales encuestas en las que los ciudadanos son preguntados por estas cuestiones.

Así pues, parece necesario profundizar en la identificación de cuáles son los elementos que están condicionado esa percepción distorsionada del marco institucional, para tratar de actuar sobre aquellos que permitan una mayor visibilidad de las distintas administraciones y, con ello, una mejor rendición de cuentas de los gestores públicos frente a los ciudadanos.

La literatura existente ha buscado qué características institucionales, sociales e individuales influyen más en la identificación correcta de responsabilidades. En este trabajo, sin embargo, nos vamos a centrar en los factores explicativos de la falta de visibilidad del reparto vertical de poderes en el sector público español. Para ello, nuestro objeto de estudio serán tanto las respuestas erróneas (fallos en la identificación del nivel de gobierno responsable), como las “no respuestas”. Nuestra hipótesis de partida es que, en la mayoría de los casos, la no respuesta representa el caso extremo de falta de visibilidad, que impide al ciudadano contestar a las preguntas de la encuesta. La justificación de esta forma de proceder es que algunas de las investigaciones que se centran en la identificación correcta podrían haber obtenido resultados sesgados en algunos casos, debido al alto porcentaje de no respuesta obtenido en las encuestas empleadas.

Más concretamente, el objetivo de este trabajo es analizar la influencia de una serie de características institucionales y socio-económicas sobre la identificación errónea del nivel de gobierno competente en ciertas políticas públicas. Para ello, se empleará la información proporcionada por la encuesta “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles” publicada anualmente por el Instituto de Estudios Fiscales, aunque sólo en aquellos años en los que se introdujeron preguntas relacionadas con la visibilidad del reparto vertical de poderes (olas 2005, 2006, 2007 y 2010). Para contrastar la robustez de los resultados, nuestro propósito es replicar el mismo análisis con los datos de la Encuesta “Opinión pública y política fiscal” del CIS (años 2000 a 2011), que incluye también algunas preguntas relativas a la visibilidad del Estado de las Autonomías.

El trabajo se estructura en apartados. Tras esta introducción, en el apartado segundo haremos un repaso a la literatura más relevante sobre la atribución de responsabilidades. A continuación, en la sección tercera mostraremos las hipótesis a contrastar en esta investigación y la estrategia empírica para realizar tal contraste. En el apartado cuarto mostraremos los principales resultados obtenidos y en el quinto haremos una síntesis de las conclusiones más relevantes.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

La literatura sobre atribución de responsabilidades arranca en el ámbito de la Ciencia Política, destacando los trabajos de Anderson (2006), Arceneaux (2006), Cutler (2004 y 2008) y Rudolph (2003a y 2003b). El punto de partida de esta literatura es la hipótesis del voto económico retrospectivo (Powell y Whitten, 1993): los ciudadanos evalúan si la situación actual es mejor o peor que al inicio de la legislatura y, en función de ello, deciden votar a favor o en contra del partido que ostenta el poder en ese momento.

Esta línea de investigación encuentra que la evaluación efectuada por los ciudadanos puede estar condicionada por factores como la edad, el género, la raza u otras características individuales del votante, pero también por su sesgo ideológico. Tilley y Hobbot (2011) sugieren que la orientación política de los votantes condiciona significativamente la atribución de responsabilidades, aunque no tanto la evaluación que éstos hacen del desempeño de los gestores públicos. Asimismo, Gómez y Wilson (2007) destacan la heterogeneidad de los ciudadanos a la hora de asignar responsabilidades, que está fuertemente condicionada por la sofisticación política de cada uno.

Si la atribución de responsabilidad de los ciudadanos se presenta como una operación compleja en un ámbito unidimensional, la cuestión es aún más complicada cuando se trata de asignar y evaluar competencias en un contexto multinivel. El reparto vertical de poderes no siempre es claro e, incluso con un diseño institucional bien definido y transparente, los ciudadanos pueden tener dificultades para identificar qué nivel de gobierno les presta los servicios y recauda los impuestos. Como consecuencia de esto, la rendición de cuentas se ve entorpecida, dado que, como señalan Arcenaux (2006) y Hobolt y Tilley (2014), los políticos tienen incentivos para fomentar la confusión de los votantes.

Rudolph (2003a y 2003b) muestra la influencia del marco institucional y las características individuales en la formación del voto económico en EEUU. En concreto, parece que la atribución de responsabilidad está fuertemente sesgada por la ideología de los ciudadanos.

Cutler (2004) contrasta la existencia de voto económico en dos Provincias canadienses y encuentra que una valoración negativa de la situación actual no siempre se traduce en un voto contrario al gobierno. Asimismo, en Cutler (2008) se observa que los ciudadanos canadienses tienen dificultades para atribuir responsabilidades a los distintos niveles de gobierno y que la rendición de cuentas sólo parece posible en aquellas áreas en las que la delimitación de competencias es más definida y transparente.

En Anderson (2006) se muestra evidencia de cómo la estructura multinivel del sector público entorpece los procesos de rendición de cuentas y, además, la atribución de responsabilidad se ve dificultada cuanto mayor es el nivel de descentralización.

Arcenaux (2006) analiza la atribución de responsabilidades a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) en tres ámbitos competenciales (desempleo, educación y tráfico) en EEUU. Sus resultados muestran que, aunque los ciudadanos saben, con carácter general, quién desempeña cada función, sólo emplean esta información para decidir su voto cuando está muy accesible. En este sentido, Arcenaux encuentra que los votantes prestan más atención a los asuntos que les afectan más y es en esos casos en los que la información afecta al comportamiento (el voto).

Schneider (2008), por su parte, señala que la falta de correspondencia entre lo que los ciudadanos creen que debería hacer cada nivel de gobierno y lo que realmente tienen que hacer contribuye a una valoración muy negativa de la actuación de los gestores públicos norteamericanos ante desastres naturales.

Hobolt y Tilley (2014) estudian la atribución de responsabilidades en el ámbito de la Unión Europea en cinco áreas de actuación (economía, tipos de interés, sanidad, inmigración y cambio climático) con una metodología multinivel. Sus resultados sugieren que el marco institucional es relevante, puesto que los encuestados tienden a asignar más responsabilidad a la UE en ámbitos en los que ésta tiene competencias exclusivas, y menos en aquellas áreas en las que hay competencias concurrentes con los países miembros. Por otra parte, Hobolt y Tilley encuentran que, junto al sesgo ideológico, los ciudadanos tienen otro sesgo de grupo relacionado con su apoyo individual a la “europeización” de la toma de decisiones. Aquellos que están más a favor de la centralización (a nivel europeo), tienden a atribuir a la UE más responsabilidad en las cuestiones que van mejor, mientras que los que están más en contra de la centralización tienden a atribuir los éxitos relativamente más a sus respectivos gobiernos nacionales.

Por lo que se refiere al análisis del caso español, en los últimos años se han publicado varios trabajos que muestran la baja visibilidad del Estado de las Autonomías. Tal y como se señala en Herrero *et al* (2015), el alto porcentaje de no respuesta existente en todas las encuestas analizadas pone de manifiesto el gran desconocimiento de los ciudadanos acerca del reparto vertical de poderes. Además, la proporción de ciudadanos que acierta al atribuir competencias de gastos y de ingresos a los distintos niveles de gobierno es muy baja. Sin embargo, León y Ferrín (2007), Lago y Lago (2010 y 2013) y León (2012) presentan evidencia sobre el proceso de aprendizaje que experimentan los ciudadanos: cuanto más tiempo ha pasado desde que se inició la descentralización, más visibles resultan los gobiernos autonómicos.

No obstante lo anterior, la literatura ha detectado algunas características individuales e institucionales que condicionan la percepción de la actividad de los gobiernos subcentrales en España, y que vienen a corroborar en buena medida la evidencia obtenida por la literatura internacional. Las personas con más formación, más preocupadas por la política y por lo público, o con mayor preferencia por la descentralización tienden a identificar mejor al gobierno responsable de las distintas áreas de gastos e ingresos (León y Ferrín, 2007; López y Rodrigo, 2013 y 2014).

Por otra parte, parece que la visibilidad tiende a ser mayor cuando el grado de descentralización es muy alto, o muy bajo, es decir, cuando hay un nivel de gobierno que predomina sobre los demás (León, 2010 y 2012). Cuando la división de competencias es más clara, el voto económico tiene mayor peso (León y Orriols, 2013). En la misma línea, en León (2015) y Herrero et al (2015) se muestra que los ciudadanos tienen muchas dificultades para percibir las competencias compartidas por varios niveles de gobierno. Asimismo, en León (2015) se muestra que los ciudadanos tienen un nivel de gobierno predominante al que tienden a asignar la mayor parte de las competencias, de tal modo que los residentes en las CCAA forales y “de vía rápida” (creadas a partir del artículo 151 de la Constitución) habitualmente atribuyen más poderes a los gobiernos regionales que los residentes en las CCAA “de vía lenta” (creadas a partir del artículo 143 de la Constitución).

3. RELEVANCIA DE LA NO RESPUESTA Y LA RESPUESTA ERRÓNEA EN LAS ENCUESTAS DEL IEF Y DEL CIS

En una primera aproximación a los resultados de las encuestas del Instituto de Estudios Fiscales y del Centro de Investigaciones Sociológicas en las que los ciudadanos son preguntados por el nivel de administración responsable en la gestión de determinados servicios, lo primero que llama la atención, como ya se ha señalado con anterioridad, es el alto índice de no respuesta. Un porcentaje elevado de encuestados no quieren o no pueden contestar a las preguntas sobre atribución de responsabilidad, tal y como ponen de manifiesto las siguientes tablas. Asimismo, se observa un alto índice de respuesta errónea en las encuestas, que revela la importante falta de visibilidad de las políticas autonómicas.

Tabla 1
ENCUESTA DEL IEF
PREGUNTAS SOBRE ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD EN SANIDAD Y EDUCACIÓN

	2005	2006	2007	2010
SANIDAD				
Respuesta correcta	38,7	37,5	28,4	44,3
Respuesta errónea	54,5	53,9	63,7	52
No respuesta	6,8	8,6	7,9	3,7
EDUCACIÓN				
Respuesta correcta	36,2	38,3	29,2	49,4
Respuesta errónea	57,8	52,9	62,9	48,7
No respuesta	6,0	8,8	7,9	1,9

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2
ENCUESTA DEL CIS
DE CADA 100 EUROS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO, ¿PODRÍA DECIRME CUÁNTOS GASTA AL ESTADO CENTRAL, CUÁNTOS SU COMUNIDAD Y CUÁNTOS SU AYUNTAMIENTO?
Porcentajes de no respuesta

	2000	2001	2011
NS/NC			
Estado	61,8	56,0	53,4
CCAA	61,8	56,0	54,0
Ayuntamientos	61,8	56,0	53,7

Fuente: elaboración propia.

4. LOS DETERMINANTES DE LA VISIBILIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO: ESTRATEGIA EMPÍRICA

4.1. Hipótesis, variables dependientes e independientes

Como ya se adelantó más arriba, el objetivo de este trabajo es profundizar en las causas de la baja visibilidad del Estado Autonómico y, para ello, nuestro sujeto de estudio serán aquellas personas que, habiendo sido encuestadas, no aciertan o no contestan a las preguntas relacionadas con la atribución de responsabilidad de una serie de competencias (de gastos o ingresos) a los distintos niveles de gobierno.

Por lo tanto, nuestra variable dependiente será una dicotómica que tome el valor 1 cuando el encuestado no responda o no acierte a la pregunta en cuestión, y 0 en el caso de que acierte al atribuir responsabilidades a los distintos niveles de gobierno.

La idea de incluir la no respuesta en nuestra variable de análisis se basa en que consideramos que se trata del caso más extremo de falta de visibilidad del reparto vertical de competencias. El objetivo es detectar aquellas características institucionales que podrían estar condicionando esa escasa visibilidad.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el ciclo político hace que algunas cuestiones tengan más prominencia (*saliency*) en momentos determinados, lo que podría contribuir a que los ciudadanos presten más atención o, incluso prestando la misma, reciban más información a través de los medios de comunicación.

Hipótesis 1: el ciclo político afecta a la visibilidad de los distintos niveles de gobierno.

Para contrastar esta hipótesis, incluiremos en las estimaciones una variable ficticia referida al ciclo electoral autonómico, que tome el valor 1 cuando se trate de un año electoral en un territorio determinado, y 0 en los demás años y comunidades autónomas (*Elecciones*).

Otra cuestión que podría haber afectado en el largo plazo a la visibilidad de los gobiernos autonómicos es su mayor o menor presencia en los medios de comunicación. En concreto, la existencia de canales de televisión financiados por las CCAA, en los que el tiempo destinado a informar sobre las políticas autonómicas es mayor que en los canales nacionales, podría haber fomentado la visibilidad.

Hipótesis 2: las televisiones autonómicas aumentan la visibilidad.

Para contrastar esta hipótesis, se incluirá una variable *dummy* especificada de dos formas alternativas. Por una parte, la variable tomará el valor 1 cuando en la comunidad y el año de referencia del encuestado existiera una televisión autonómica y el valor 0 en los demás años (*TVaut*). Por otra, teniendo en cuenta que el impacto de estos medios de comunicación puede producirse más en el largo que en el corto plazo, esta variable también se especificará con el valor 1 cuando en la comunidad existiera una de las denominadas televisiones autonómicas de primera generación (creadas en los años 80) y 0 en los demás casos (*TVaut1G*).

Cuando se analizan las estadísticas de errores en la atribución de responsabilidades, se observa que, sistemáticamente, la visibilidad de los gobiernos autonómicos es menor en el ámbito de la sanidad que en la de la educación. Esto podría deberse a que los ciudadanos, a la hora de escolarizar a sus hijos, tienen que proceder a informarse acerca de los centros educativos existentes, el proyecto docente de cada uno de ellos y, además, el idioma en el que se imparte la docencia. En particular, aquellas comunidades en las que existe una lengua cooficial, las familias deben decidir qué tipo de centro (bilingüe o no) prefieren. Es posible que este proceso de obtención de información fomente la visibilidad de los gobiernos autonómicos.

Además, el hecho de que exista una lengua cooficial y que los medios de comunicación regionales incluyan contenidos (en parte o la totalidad) en esa lengua podría facilitar que los ciudadanos conecten la existencia de una lengua singular con la existencia de una política regional.

Hipótesis 3: la existencia de una lengua cooficial aumenta la visibilidad.

El contraste de esta hipótesis se hará incluyendo una variable ficticia que tome el valor 1 en los casos en los que el encuestado resida en una comunidad que tiene una lengua cooficial (Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco), y 0 en los demás (*Lengua*).

Por último, y ya en un ámbito más estrictamente económico, hay que tener en cuenta la posibilidad de que los recortes en el gasto público que se han producido a partir de la irrupción de la crisis económica han permitido una mayor visibilidad de los distintos niveles de gobierno, de nuevo debido a una mayor cobertura mediática de las políticas públicas.

Hipótesis 4: la crisis ha aumentado la visibilidad.

Para contrastar esta hipótesis, se incluirá una variable dicotómica (*Crisis*) que tome el valor 1 en el año 2010 (primero en el que se aplicaron recortes importantes) y 0 en los demás años en que se efectuó la encuesta (2005, 2006 y 2007).

Otros elementos ambientales relacionados con las circunstancias políticas podrían afectar a la visibilidad. Por ejemplo, los votantes podrían tener dificultades para identificar al nivel de gobierno responsable cuando hay alineamiento político entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales (*Alineamiento*). Por la misma razón, los gobiernos de coalición o en minoría podrían dificultar la atribución de responsabilidades (*Coalición*).

Hipótesis 5: el alineamiento político y las coaliciones incrementan la confusión de los ciudadanos.

Como variables de control se incluirán todas aquellas características individuales y sociales que se incluyan en la encuesta y que podrían ser factores explicativos de las respuestas de los ciudadanos: sexo (*Género*), años (*Edad* y *Edad²*, para detectar una posible relación no lineal), lugar de residencia (*Rural*), nivel de estudios (*Formación*) orientación política (*Ideología*), tipo de comunidad de residencia (*Foral*), uso de los servicios (*UsuarioSan* y *UsuarioEdu*), valoración de los servicios públicos (*ValSP*) y preferencia por la centralización (*PrefCentSan* y *PrefCentEdu*).

4.2. Los modelos a estimar

Debido a la naturaleza cualitativa y dicotómica de nuestra variable dependiente, utilizaremos modelos *logit* binomiales y multinomiales para estimar la probabilidad de que una variable influya en la dependiente. Estos modelos, como es sabido, resuelven el problema de no linealidad, proporcionando como resultado, en nuestro caso, la probabilidad de que un ciudadano *i* no responda o falle en su respuesta a la pregunta analizada. En el caso del modelo binomial, la probabilidad a estimar tomaría la siguiente función de densidad:

$$P[Y = 1|X] = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}}}$$

Para comprobar la sensibilidad de los resultados obtenidos, el grupo analizado se descompondrá en dos subgrupos: aquellos que no contestan y aquellos que responden incorrectamente. La idea es detectar las posibles diferencias entre ambos grupos de ciudadanos. Una vez contrastadas esas diferencias, se aplicará un modelo multinomial en el que los ciudadanos estarán agrupados en 4 bloques: los que responden bien a las preguntas de educación y sanidad (0), los que responden bien a la pregunta sobre sanidad (1), los que responden bien a la pregunta sobre educación (2), y los que fallan ambas respuestas (3), que serán el grupo de control. En este caso, el modelo estima tantas ecuaciones como grupos existan (*j*) y los coeficientes nos informan sobre la variación en la probabilidad comparada con el grupo de referencia. La función de densidad en este caso adopta la siguiente forma:

$$P_{ij} = \frac{e^{\beta_{0j} + \beta_{1j} X_{1i} + \beta_{2j} X_{2i} + \dots + \beta_{kj} X_{ki}}}{1 + \sum_{j=1}^{J-1} e^{\beta_{0j} + \beta_{1j} X_{1i} + \beta_{2j} X_{2i} + \dots + \beta_{kj} X_{ki}}}$$

Por último, estimamos otro modelo multinomial en el que la dependiente se construye clasificando a los encuestados en tres grupos: el grupo de referencia (0) incluye a quienes no contestan a la pregunta; el grupo 1 incluye a los que no identifican al nivel de gobierno responsable de la sanidad o de la educación públicas; y el grupo 2 incluye a aquellos que responden bien a la pregunta. El objetivo aquí es detectar la existencia de diferencias sistemáticas entre el grupo 0 y el 1, teniendo en cuenta que la mayor parte de la literatura las ha estudiado hasta ahora como un grupo homogéneo.

5. RESULTADOS

Las tablas 3 a 5 presentan los resultados de los modelos binomial y multinomiales. Con respecto al primero, se observa que las variables de control son significativas y presentan los signos esperados en la mayoría de los casos. La edad reduce la probabilidad de no respuesta o respuesta errónea hasta un punto, dado que la relación no es lineal. Por otra parte, como en la literatura previa, se observa que los hombres, las personas con más formación y los ciudadanos que más usan o mejor valoran los servicios son los que tienen un menor índice de no respuesta o respuesta errónea. Por otra parte, los ciudadanos pro-centralización parecen ser los menos informados de la distribución vertical de poderes, revelando un sesgo de grupo similar al detectado en León y Orriols (2014) con una mayor probabilidad de no respuesta o respuesta incorrecta. Además, los residentes en territorios forales tienden a mostrar una mejor percepción del marco institucional, como ya demostró León (2010a).

Por lo que se refiere a nuestras hipótesis, los resultados muestran que las elecciones regionales aumentan la confusión de los ciudadanos (con una odds ratio de 1.55 en sanidad y de 1.40 en educación). Este resultado, opuesto al esperado, podría explicarse por el juego de culpabilizar al adversario entre los distintos niveles de gobierno durante las campañas electorales.

Respecto a la hipótesis dos, parece que la existencia de un canal regional de televisión ha aumentado la visibilidad de los gobiernos autonómicos, reduciendo la probabilidad de no respuesta y de atribuir erróneamente la responsabilidad en aquellos territorios en los que no existe lengua cooficial. Nuestros resultados sugieren que los más expuestos a la información local reducen su probabilidad de error en un 31 y 26 por ciento en sanidad y educación respectivamente.

Por el contrario, la existencia de una lengua cooficial (hipótesis 3) en una región sin TV autonómica (sólo Baleares y Navarra) parece aumentar la confusión de los residentes. Su probabilidad de no identificar al gobierno competente es mucho mayor para la sanidad (odds ratio de 3.08) y la educación (1.69).

Sin embargo, la interacción de la lengua cooficial y el canal autonómico de TV parece generar un efecto neto positivo sobre la visibilidad: los ciudadanos que residen en territorios con ambas características (Galicia, País Vasco, Valencia y Cataluña) muestran una menor probabilidad de no respuesta y respuesta errónea (odds ratios de 0.46 y 0.52 respectivamente).

La llegada de la crisis en 2008 obligó a poner en marcha una serie de recortes presupuestarios que parecen haber aumentado la información que llega a los ciudadanos, tal y como demuestran las odds ratios de 0.52 y 0.48 para sanidad y educación respectivamente.

Por último, y respecto a las variables políticas, observamos que el alineamiento de los gobiernos promueve la confusión ciudadana, aunque no se observa un efecto similar en el caso de las coaliciones.

A pesar de todo, los resultados de la tabla 3 también sugieren que hay diferencias sistemáticas en el poder explicativo de algunas variables individuales, institucionales y ambientales. Las elecciones regionales, la TV autonómica y el sistema de financiación foral tienen un impacto sobre la probabilidad de una respuesta errónea, pero no tanto sobre la no respuesta. Por el contrario, el alineamiento político incentiva la no respuesta, aunque no ocurre lo mismo con las respuestas incorrectas.

Con el objetivo de contrastar la robustez de los resultados anteriores y de analizar con mayor profundidad la heterogeneidad del grupo de no respuesta y respuesta incorrecta, se aplicó un modelo multi-

nomial con los resultados que aparecen en la tabla 4. El grupo de referencia (grupo 3) incluye a los ciudadanos que no fueron capaces de identificar al nivel de gobierno que provee los servicios sanitarios y educativos. Se observa que las elecciones regionales y la lengua cooficial reducen la probabilidad del doble acierto (grupo 0) con respecto al grupo de referencia (doble error). Sin embargo, las televisiones regionales y la crisis económica parecen tener un efecto positivo sobre la probabilidad de pertenecer al grupo 0. El alineamiento político y los gobiernos de coalición no afectan a la probabilidad de pertenecer a los grupos 0 o 3.

Por otra parte, las elecciones regionales son irrelevantes a la hora de pertenecer a los grupos 1 (acierto en la pregunta sobre sanidad) o 2 (acierto en la pregunta sobre educación) con respecto al grupo de referencia €. Las televisiones regionales y la crisis, por su parte, aumentan la probabilidad de pertenecer a uno de esos dos grupos, mientras que las lenguas cooficiales afectan a la probabilidad en el sentido inverso. El alineamiento político tiende a reducir la probabilidad de pertenecer al grupo 1, pero no afecta a la de pertenecer al grupo 2, mientras que los gobiernos de coalición no tienen ningún efecto.

Por último, se realizaron dos nuevas estimaciones multinomiales en las que el grupo de referencia (0) incluía la no respuesta, el grupo 1 incluía a los que dieron una respuesta incorrecta y el grupo 2 a los que identificaron correctamente al nivel de gobierno competente, ya bien en el ámbito sanitario o bien en el ámbito educativo. De nuevo, observamos diferencias significativas entre los tres grupos. Las variables ambientales e institucionales parecen ser casi irrelevantes, mientras que las características individuales tienen gran poder explicativo cuando se comparan los grupos 0 y 1. Sin embargo, cuando se comparan los grupos 0 y 2, los resultados sugieren la conclusión opuesta: las variables externas tienen un impacto mayor que las individuales.

Tabla 3
ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD (LOGIT)

	No response + Incorrect answer Health Care	No response Health Care	Incorrect answer Health Care	No response + Incorrect answer Education	No response Education	Incorrect answer Education
Age	-.0484***	-.0934***	-.0166	-.0210*	-.1017***	.0116
Age ²	.0004***	.0010***	.0001	.0002*	.0011***	-.0001
Rural	.0705	.1408	.0314	.1765*	.0567	.1616*
Gender	-.0979	-.3413**	-.0011	-.0457	-.2240	.0074
HCap	-.3899***	-.8054***	-.2020**	-.3648***	-.8245***	-.2008**
User (He/Edu)	-.3221***	-.0414	-.3149***	-.0857	-.2855*	-.0240
ServEval	-.4490***	-.2001	-.3875***	-.2913***	-.3726**	-.1964**
Cent (He/Edu)	1.4104***	-.8392***	1.5651***	1.2086***	-1.0341***	1.3786***
Elections	.4422***	.0522	.4220***	.3990***	-.0442	.4094***
TVreg1G	-.3580***	-.0123	-.3528***	-.2892***	-.0520	-.2770***
Language	1.1268***	.8859***	.6605***	.5258**	.9538***	.1663
Crisis	-.6395***	-.9632***	-.4306***	-.7232***	-1.5639***	-.4659***
Foral	-.5934***	-.4746	-.4420**	-.5605***	-.4727	-.4092**
Alignment	.1278	.2649*	.0521	.0389	.3238*	-.0339
Coalition	-.0077	.2264	-.0900	.1926*	.2722	.1059
TV*Language	-1.49.9***	-.7351*	-1.0918***	-.8545***	-.8362**	-.5432**
N	5811	5811	5811	5811	5811	5811
LR Chi ² (16)	1104.15 (0.000)	210.93 (0.000)	1144.92 (0.000)	849.30 (0.000)	275.46 (0.000)	852.00 (0.000)

* P<0,05; ** P<0,01; *** P<0,001.

Tabla 4
ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD (MULTINOMIAL LOGIT)
Reference Group: 3 (double failure)

	Group 0	Group 1	Group 2
Age	.0494 ^{***}	.0379 [*]	-.0042
Age ²	-.0005 ^{***}	-.0004 [*]	-.0000
Rural	-.1769 [*]	.0408	-.1602
Gender	.1084	.0811	.0029
HCap	.5107 ^{***}	.0197	.0149
UserHe	.4673 ^{***}	.1479	.1996
UserEdu	.0401	.0363	.1372
ServEval	.4929 ^{***}	.5288 ^{***}	.2365 [*]
CentHe	-1.3535 ^{***}	-1.3325 ^{***}	.5803 ^{***}
CentEdu	-.5233 ^{***}	.7108 ^{***}	-1.3777 ^{***}
Elections	-.5564 ^{***}	-.1748	-.0902
TVreg1G	.4194 ^{***}	.7054 ^{***}	.5125 ^{***}
Language	-1.0906 ^{***}	-1.3053 ^{***}	-.0946
TV*Language	1.5681 ^{***}	1.3921 ^{***}	.0632
Crisis	1.0058 ^{***}	.7572 ^{***}	.8741 ^{***}
Foral	.8150 ^{***}	.3336	.3083
Alignment	-.1058	-.3133 ^{**}	-.1304
Coalition	-.1511	.2634 [*]	-.1366
N	5811		
LR Chi ² (16)	1695.52 (0.000)		

^{*} P<0,05; ^{**} P<0,01; ^{***} P<0,001.

Group 0: double success; Group 1: success only in the health care question;
 Group 2: success only in the education question; Group 3: double failure.

Tabla 5
ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD (MULTINOMIAL LOGIT)
Reference Group: 0 (No response)

	Health Care		Education	
	Group 1	Group 2	Group 1	Group 2
Age	.0744 ^{***}	.1089 ^{***}	.0992 ^{***}	.1037 ^{***}
Age ²	-.0008 ^{***}	-.0011 ^{***}	-.0011 ^{***}	-.0011 ^{***}
Rural	-.1023	-.1571	.0402	-.1408
Gender	.3165 ^{**}	.3667 ^{***}	.2148	.2324 [*]
HCap	.6235 ^{***}	.9331 ^{***}	.6627 ^{***}	.9547 ^{***}
User (He/Edu)	-.1346	.2055	.2503 [*]	.3068 ^{**}
ServEval	-.0214	.4305 ^{***}	.2417	.5035 ^{***}
Cent (He/Edu)	1.4955 ^{***}	-.0747	1.5899 ^{***}	.2399
Elections	.1727	-.2985 [*]	.2572	-.1816
TVreg1G	-.1515	.2328	-.0837	.2183
Language	-.4865	-1.5358 ^{***}	-.7804 ^{**}	-1.1932 ^{***}
Crisis	.6580 ^{***}	1.2135 ^{***}	1.2143 ^{***}	1.8174 ^{***}
Foral	.0909	.6476 [*]	.1535	.6683 [*]
Alignment	-.2350	-.3291 [*]	-.3242 [*]	-.3248 [*]
Coalition	-.2423	-.1819	-.1907	-.3430 [*]
TV*Language	.0766	1.5559 ^{***}	.4516	1.2409 ^{***}
N	5811		5811	
LR Chi ² (32)	1388.11 (0.000)		1148.19 (0.000)	

^{*} P<0,05; ^{**} P<0,01; ^{***} P<0,001.

Group 0: no response; Group 1: incorrect answer; Group 2: correct answer.

6. CONCLUSIONES

El correcto funcionamiento de los sistemas democráticos requiere de una correcta rendición de cuentas de los gestores públicos ante los ciudadanos. Y para que eso ocurra es esencial que éstos sean capaces de identificar qué agente está tomando las decisiones relativas al diseño y ejecución de las políticas públicas. Esa identificación puede verse dificultada por una serie de circunstancias como el diseño del marco institucional, el funcionamiento de la arena política, la existencia y funcionamiento de medios de comunicación, así como las características individuales de los ciudadanos.

Este trabajo contribuye a la literatura sobre la visibilidad de los niveles subcentrales de gobierno presentando nueva evidencia empírica sobre los factores que influyen en la atribución de responsabilidades que los ciudadanos hacen a los gobiernos autonómicos. La mayor parte de la literatura española se ha centrado en cómo influye la heterogeneidad individual en la identificación del nivel de gobierno competente. Además, esas investigaciones han analizado principalmente aquellos ciudadanos que aciertan en esa identificación, de manera que, implícitamente, agregan en el mismo grupo a aquellos que no responden a las preguntas y aquellos que, respondiendo, identifican mal a la autoridad competente.

Sin embargo, en este trabajo nos hemos centrado en las características institucionales y ambientales que afectan a la visibilidad de los gobiernos autonómicos. Además, nuestro grupo de interés son tanto los encuestados que no responden como los que contestan mal. Con este enfoque, encontramos evidencia de que se trata de grupos heterogéneos. Mientras los primeros parecen estar más afectados por características individuales, los segundos se ven más influidos por el marco institucional y otras cuestiones ambientales. Observamos que las elecciones regionales tienden a confundir a los ciudadanos, probablemente debido al juego de culpabilizar al rival político que ponen en práctica los gestores regionales. Por el contrario, las televisiones autonómicas contribuyen a una mejor visibilidad de los gobiernos de las CCAA. Y, más específicamente, cuanto mayor es la exposición de los ciudadanos a la información regional, mejor identifican al gobierno competente. La lengua cooficial, por su parte, tiende a distorsionar la visibilidad, aunque cuando coexiste con la televisión autonómica, el efecto neto es positivo.

Por otro lado, las políticas de austeridad aplicadas a partir de la irrupción de la crisis parecen haber fomentado una mejor atribución de responsabilidades, debido a la mayor repercusión mediática de las políticas públicas regionales. Finalmente, parece que el alineamiento político del gobierno central y las CCAA fomenta la confusión de los ciudadanos, mientras que los gobiernos de coalición no tienen ninguna influencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, C. (2006): "Economic voting and multi-level governance: an individual-level analysis", *American Journal of Political Science*, 50(2), pp. 449-463.
- ARCENEUX, K. (2006): "The Federal Face of Voting: Are Elected Officials Held Accountable for the Functions Relevant to Their Office?", *Political Psychology*, 27(5), pp. 731-754.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2006): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005", *Documentos de Trabajo*, IEF, núm. 10/2006.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2007): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2006", *Documentos de Trabajo*, IEF, núm. 21/2007.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2008): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007", *Documentos de Trabajo*, IEF, núm. 15/2008.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2011): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010", *Documentos de Trabajo*, IEF, núm. 9/2011.
- BEN-PORATH, E., y SHAKER, L. (2010): "New Images, Race, And Attribution In The Wake Of Hurricane Katrina", *Journal of Communication*, 60(3), pp. 466-490.
- BROWN, A. (2008): "Partisanship, Blame, and Divided Federalism: How Voters Assess Gubernatorial Responsibility For The State Economy", *8th Annual State Policy and Politics Conference*, Philadelphia, 30 y 31 de Mayo.
- BROWN, A. (2010): "Are Governors Responsible for the State Economy? Partisanship, Blame and Divided Federalism", *The Journal of Politics*, 72(3), pp. 605-615.
- BUCHANAN, J. (1965): "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 32(125), pp. 1-14.
- CUTLER, F. (2004): "Government responsibility and electoral accountability in federations", *Publius: The Journal of Federalism*, 34(2), pp. 19-38.
- CUTLER, F. (2008): "Whodunnit? Voters and responsibility in Canadian federalism", *Canadian Journal of Political Science*, 41(3), pp. 627-654.
- CUTLER, F. (2010): "The space between worlds: federalism, public issues and election issues", *Regional & Federal Studies*, 20(4-5), pp. 487-514.
- CUTLER, F. (2013): "Political Conditions for Voting with Responsibility Under Multi-Level Governance", *European Consortium for Political Research General Conference*, Burdeos, septiembre 2013.
- DE VRIES, C., y GIGER, N. (2013): "Holding Governments Accountable: Individual Heterogeneity in Performance Voting", *European Journal of Political Research*, 53 (2), pp. 345-362.
- GÓMEZ, B., y WILSON, J. (2007): "Help Us, Please! Attributions of Governmental Responsibility in the Wake of Hurricane Katrina", *Annual Meeting of the Southern Political Science Association*, New Orleans, January, 4-6, 2007.
- HERRERO, A.; GOENAGA, M., y RUIZ-HUERTA, J. (2015): "Finanzas Autonómicas: Visibilidad, Transparencia y Atribución de Responsabilidades", *Papeles de Economía Española*, n. 143, pp. 185-204.
- HOBOLT, S., y TILLEY, J. (2014a): "Who's in Charge? How Voters Attribute Responsibility in the European Union", *Comparative Political Studies*, 47(6), pp. 795-819.
- HOBOLT, S., y TILLEY, J. (2014b): *Blaming Europe. Responsibility Without Accountability In The European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- HOBOLT, S.; TILLEY, J., y WITTRICK, J. (2013): "Listening To The Government: How Information Shapes Responsibility Attributions", *Political Behavior*, 35(1), pp. 153-174.

- LAGO, I., y CORDERO, S. (2016): "The Bright Side of The Economic Crisis: The Attribution Of Political Responsibilities In Hard Times", *Canadian Journal of Political Science*, forthcoming.
- LAGO, I., y LAGO, S. (2010): "Decentralization and electoral accountability", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 28, pp. 318-334.
- LAGO, S., y LAGO, I. (2013): "La Atribución de Responsabilidades Políticas en Estados Descentralizados", *Cuadernos Económicos del ICE*, 85, pp. 44-63.
- LEÓN, S. (2010a): "Who is Responsible For What? Clarity of Responsibilities in Multilevel States: The Case of Spain", *European Journal of Political Research*, 50, pp. 80-109.
- LEÓN, S. (2010b): "Leaking Accountability On The Way To Federalism? The Case Of Spain", *Working Papers*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 120/2010.
- LEÓN, S. (2012): "How Do Citizens Attribute Responsibility in Multilevel States? Learning, Biases and Asymmetric Federalism. Evidence From Spain", *Electoral Studies*, n. 31, pp. 120-130.
- LEÓN, S. (coord.) (2015): *La Financiación Autonómica. Claves Para Comprender Un (Interminable) Debate*, Madrid: Alianza.
- LEÓN, S., y FERRÍN, M. (2007): "La Atribución de Responsabilidades Sobre las Políticas Públicas en un Sistema de Gobierno Multinivel", *Administración & Ciudadanía*, n. 2(1), pp. 49-75.
- LEÓN, S., y ORRIOLS, L. (2014): "Asymmetric Federalism, Clarity of Responsibility and Economic Voting. Evidence From Spain", *European Political Science Association Conference*, 2014.
- LÓPEZ, J. (2011): "Beneficios y Costes del Estado Autonómico", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1, pp. 34-42.
- LÓPEZ, J., y RODRIGO, F. (2012): "¿Por qué los Españoles Son (Moderadamente) Autonomistas? Las Ganancias Regionales de Eficiencia y la Preferencia por la Autonomía", *Ekonomiaz*, 81, pp. 62-81.
- LÓPEZ, J., y RODRIGO, F. (2013): "Nueva Evidencia Sobre Atribución de Responsabilidades Sobre los Servicios Regionales y Preferencia por la Descentralización", *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, n. 3/2013.
- LÓPEZ, J., y RODRIGO, F. (2014): "Percepciones de los Ciudadanos sobre las Haciendas Regionales: Quién es y Quién Debería ser Responsable de los Servicios e Impuestos Autonómicos", *Revista de Economía Aplicada*, n. 65, pp. 1-28.
- LÓPEZ, J., y RODRIGO, F. (2015): "Attribution Of Regional Responsibilities For Public Services And Citizen Support Of Decentralization: Evidence From Spain", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 152, pp. 65-86.
- MAESTAS, C.; ATKENSON, L.; CROOM, T., y BRYANT, L. (2008): "Shifting the Blame: Federalism, Media and Public Assignment of Blame Following Hurricane Katrina", *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4), pp. 609-632.
- MALHOTRA, N., y KUO, A. (2008): "Attributing Blame: The Public's Response To Hurricane Katrina", *The Journal of Politics*, 70(1), pp. 120-135.
- MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of Public Finance: a Study in Political Economy*. New York: McGraw-Hill.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- POWELL, G., y WHITTEN, G. (1993): "A Cross National Analysis of Economic Voting: Taking Account of The Political Context", *American Journal of Political Science*, 37(2), pp. 391-414.
- RUDOLPH, T. (2003a): "Who's responsible for the economy? The formation and consequences of responsibility attributions", *American Journal of Political Science*, 47(4), pp. 698-713.
- RUDOLPH, T. (2003b): "Institutional context and the assignment of political responsibility", *The Journal of Politics*, 65(1), pp. 190-215.
- SCHNEIDER, S. (2008): "Who's To Blame? (Mis) Perceptions of the Intergovernmental Response To Disasters", *Publius: The Journal of Federalism*, 38(4), pp. 715-738.
- TILLEY, J., y HOBOLT, S. (2011): "Is The Government To Blame? An Experimental Test of How Partisanship Shapes Perceptions of Performance and Responsibility", *The Journal of Politics*, 73(2), pp. 1-15.
- WLEZIEN, C., y SOROKA, S. (2011): "Federalism and Public Responsiveness to Policy", *Publius: The Journal of Federalism*, 41(1), pp. 31-52.