



El Trimestre Económico

ISSN: 0041-3011

trimestre@fondodeculturaeconomica.com

Fondo de Cultura Económica

México

Caballero, Gonzalo

La economía política de la organización industrial del Congreso de Diputados en España.

Derechos de propiedad, transacciones y jerarquías

El Trimestre Económico, vol. LXXIII (3), núm. 291, julio-septiembre, 2006, pp. 637-665

Fondo de Cultura Económica

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31340947005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO DE DIPUTADOS EN ESPAÑA

## Derechos de propiedad, transacciones y jerarquías\*

*Gonzalo Caballero\*\**

### RESUMEN

Las reglas que organizan la estructura del legislativo afectan el comportamiento de sus miembros, la elección pública y los fundamentos políticos de una economía. El estudio de los mercados legislativos ha sido una constante en la investigación en economía política a lo largo de los decenios recientes. Este artículo analiza la organización industrial del Congreso de Diputados en España desde un enfoque propio de la nueva economía institucional. De este modo, se realiza un análisis de economía política madisoniana que estudia el papel de los derechos de propiedad, las jerarquías, los diputados individuales, los grupos parlamentarios, las transacciones y las comisiones en el Congreso español. En particular, este análisis, heredero de la tradición coaseana de “abrir la caja negra” de las organizaciones, evidencia las grandes características que diferencian al sistema español del existente en el Congreso de los Estados Unidos, el cual aparece en la bibliografía especializada como prototipo de Congreso de Comisiones.

\* *Palabras clave:* economía de las instituciones, análisis económico de los procesos políticos, gobernación, Congreso de Diputados, nueva economía institucional. *Clasificación JEL:* H11, L22, P16. Artículo recibido el 1 de abril y aceptado el 7 de octubre de 2005. Este trabajo ha sido presentado en las Jornadas de Política Económica (Barcelona, 2004), en la conferencia impartida en el seminario de “Organización y cambio institucional en la gestión de los asuntos públicos” de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Valencia, 2004), en el Annual Meeting de la Public Choice Society (Nueva Orleans, 2005) y en el Center for New Institutional Social Sciences (San Luis, 2005). Este artículo fue elaborado en sendas estancias en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y en el Departamento de Economía de la Washington University. Se agradece el respaldo de la Secretaría de Investigación de la Xunta de Galicia. El autor agradece también los comentarios de Lee y Alexandra Benham, Fernando Toboso, Abel Losada, Yadira González de Lara, Christopher Kingston, Abel Caballero, Art Carden, Carlos Ochando y Glenn Parker, y en particular la atención y sugerencias de Douglass North. Los comentarios del dictaminador anónimo de EL TRIMESTRE ECONÓMICO perfeccionaron la versión final.

\*\* Departamento de Fundamentos del Análisis Económico, Historia e Instituciones Económicas, Universidad de Vigo (correo electrónico: [gcaballero@uvigo.es](mailto:gcaballero@uvigo.es)).

## ABSTRACT

Research on political economy has focused on the study of the legislative markets. This article analyses the industrial organization of the Congress in Spain from a new institutional economics approach. In this way, we realize an analysis of *madisonian* political economy that studies the role of property rights, hierarchies, individual deputies, parliamentary groups, transactions and committees in the Spanish Congress. In particular, this analysis, that is a heiress of the *coasean* tradition of “opening the black box” of organizations, shows the main characteristics that differentiate the Spanish model of the one that exists in the USA Congress, which is presented as the prototype of Committees Congress in the specialized literature.

## INTRODUCCIÓN

Durante muchos decenios la economía neoclásica consideró a la empresa como una “figura misteriosa”, cuya existencia se tomaba como dada (Hahn, 1981). La aportación de Coase (1937) respecto a la naturaleza de la empresa inició una línea de investigación en economía que estudia a la empresa como una estructura organizativa que permite la realización de transacciones. De este modo la nueva economía institucional ha intentado “abrir la caja negra” de la empresa (Williamson, 2000).

Por su parte, el análisis económico de las instituciones y mercados políticos experimentó una evolución muy similar (Arias y Caballero, 2003). Durante decenios los economistas buscaron detectar fallas de mercado que la actuación pública debería corregir, pero no indagaban cómo se producía la toma de decisiones que debería resolver los problemas económicos presentados. La teoría de la elección pública rompió con esta situación al asumir el modelo del *homo-economicus* para los actores políticos y analizar los mercados políticos (Downs, 1957; Buchanan, 1966). Posteriormente, la nueva economía institucional generó un sólido cuerpo teórico que permitió incorporar los avances de la economía de la organización al análisis económico de las instituciones políticas (North, 1990a y b; Furubotn y Richter, 1998; Williamson, 2000; Caballero, 2002; Toboso y Compés, 2003).

La economía neoclásica precoaseana trabajaba en un mundo con costos de transacción nulos. Stigler (1966), analizando la aportación de Coase (1960), enunció el denominado teorema de Coase: “en com-

petencia perfecta los costos sociales y privados serán iguales”. Pero frente a este mundo hipotético en el que negociar no es costoso, la realidad económica se caracteriza por la presencia de costos de transacción positivos.<sup>1</sup> Las instituciones, entendidas como las limitaciones ideadas o asimiladas por el hombre para dar forma a la interacción humana, constituyen las reglas de juego que determinan el costo de realizar las transacciones (North, 1990a).

Mientras en el panorama de costos de transacción nulos el tipo de gobierno de un país no afecta el crecimiento económico y se concluye la práctica irrelevancia del proceso político (Arias y Caballero, 2003), la nueva economía institucional señala que los costos de transacción tienden a ser mayores en el ámbito de la política que en el propiamente económico, por lo que la creación de una adecuada estructura institucional se convierte en una tarea clave para los procesos políticos.

La nueva economía institucional ha abordado el análisis de las reglas políticas, que implican un “primer orden de actividad economizadora” (Williamson, 2000), y sesgan el *policy-making*. De este modo se procede a estudiar el papel de las instituciones en las transacciones políticas, incluyendo cuestiones de la gobernación del Estado como la descentralización, la burocracia o los organismos (Arias y Caballero, 2003). En este sentido, la economía política renace con fuerza sobre los fundamentos teóricos de la nueva economía institucional, y ha estrechado los vínculos entre la teoría económica y la teoría política (North, 1999).

De este modo la ciencia económica intenta “abrir la caja negra del Estado”, en el sentido de Coase (1937) y Dixit (1996). Las instituciones políticas y electorales de cada país se reflejan en su correspondiente cámara legislativa. Es decir, la estructura del legislativo refleja la matriz institucional del país conforme al *mirroring principle* (McCubbins, 2005). Pero además, la estructura institucional por la que se regulan los procesos parlamentarios resulta clave para el comportamiento de los miembros de las cámaras y, de este modo, para la elección pública, y en particular para la elaboración de la política

<sup>1</sup> Los costos de transacción provienen de la suscripción *ex ante* de un contrato y de su control y cumplimiento *ex post*, y pueden entenderse como la suma de costos requeridos para efectuar la “función de transacción” (Caballero, 2002).

económica (Shepsle y Weingast, 1995). En este panorama, el estudio de la estructura organizativa del Congreso estadounidense, publicado en el *Journal of Political Economy* por Weingast y Marshall (1988), constituye una aportación de referencia. Mientras la mayoría de estudios de la organización legislativa se centra en ese país, la expansión de este tipo de análisis a otras experiencias nacionales resulta necesaria para comprender las relaciones entre instituciones, gobernanación y *policy-making*. El marco institucional democrático establecido en España por la Constitución de 1978 implicó la configuración del Congreso de Diputados como cámara legislativa por excelencia del país. En realidad, el barómetro de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas de septiembre de 2003 mostraba que 76% de los españoles consideraba muy o bastante importante el Congreso de Diputados para el funcionamiento del sistema político español (Gurrero, 2004).

Este artículo analiza la organización industrial del Congreso de Diputados en España, estudiando la estructura de los procesos parlamentarios españoles como mecanismo que afecta la elaboración de las políticas públicas. De este modo se realiza un análisis de economía política madisoniana que indaga el papel de los derechos de propiedad, las jerarquías, los diputados individuales, los grupos parlamentarios, las transacciones y las comisiones en el Congreso español.<sup>2</sup> En particular, este análisis, heredero de la tradición coaseana, evidencia las grandes características que diferencian el sistema español del Congreso de los Estados Unidos, el cual aparece en la bibliografía especializada como prototipo de Congreso de Comisiones. Para ello asumimos los fundamentos teóricos de la nueva economía institucional, y particularmente el marco establecido por Weingast y Marshall (1988).

Al abordar la economía política de las cámaras legislativas, los partidos (caso español) y las comisiones (caso estadounidense) aparecen como sustitutos para organizar el funcionamiento de cualquier Congreso. El primer caso se establece en una jerarquía con liderazgo centralizado, mientras el segundo opta por un sistema de derechos de propiedad que favorece las transacciones entre congresistas

<sup>2</sup> La economía política madisoniana utiliza métodos de análisis económico para estudiar factores políticos (Shepsle, 1999).

individuales para aprobar los proyectos. En la medida en que los partidos sean capaces de controlar a sus diputados adscritos por medio de una jerarquía, existe un mecanismo distinto del de los derechos de propiedad establecidos por las comisiones para hacer cumplir los acuerdos. En este caso, la jerarquía sustituye al mercado para las transacciones legislativas y la atención a los intereses públicos nacionales tiende a primar sobre la atención a los intereses de circunscripción. En definitiva, la relación entre instituciones, incentivos y organización se introduce en el programa de investigación de la economía política.

La sección I presenta el modelo clásico de organización industrial de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, analizado en el artículo seminal de Weingast y Marshall (1988). La sección II estudia las claves de la estructura organizativa del Congreso de Diputados en España desde el enfoque de la nueva economía institucional. La sección III realiza un análisis institucional comparativo de los modelos español y estadounidense. El artículo se cierra con unas conclusiones respecto al papel de las jerarquías y los mercados políticos en el parlamento y sistema español.

## I. LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS

En un trabajo de referencia de la economía política de los procesos parlamentarios, Weingast y Marshall (1988) analizan la organización industrial del Congreso estadounidense con tres supuestos básicos de la experiencia legislativa de ese país: *i*) los congresistas representan los intereses situados en su distrito, pues es su electorado quien funciona como principal en la relación de agencia;<sup>3</sup> *ii*) los partidos no establecen ninguna restricción en el comportamiento de los representantes electorales, de manera que los individuos pueden ser considerados como las unidades autónomas que toman decisiones, y *iii*) la aprobación de una ley en el Congreso exige el respaldo de la mayoría de miembros de la cámara.

Los congresistas requieren acuerdos con otros congresistas para

<sup>3</sup> La ignorancia racional del votante favorece la acción de los grupos de interés en la política, de manera que los diferentes legisladores representan distintos grupos.

aprobar proyectos que resultan de interés para el distrito al que representan, existiendo un mercado explícito o implícito de votos. Para una adecuada comprensión de esos intercambios de votos resulta necesario un enfoque que vaya más allá de los tradicionales del *logrolling* y que incorpore problemas como los generados por los flujos de beneficios no contemporáneos<sup>4</sup> y no simultáneos.<sup>5</sup>

La dificultad intrínseca en este tipo de transacciones implica que la elaboración de adecuadas instituciones legislativas aparece como una vía para la realización de transacciones entre congresistas, sustituyendo el intercambio explícito de mercado. La solución organizativa que aporta el modelo de los Estados Unidos se basa en un sistema de comisiones legislativas, que establece un sistema de derechos de propiedad y que puede caracterizarse del siguiente modo:

- i) Las comisiones están formadas por un determinado número de puestos ocupados por congresistas: A) cada comisión tiene jurisdicción sobre un subconjunto específico de cuestiones políticas; B) dentro de los temas de su jurisdicción, cada comisión tiene el derecho monopólico de proponer en el pleno de la Cámara una votación que cambie el *statu quo*; C) las propuestas de la comisión deberán ser aprobadas en pleno por mayoría para salir adelante.
- ii) Por medio del denominado “sistema de antigüedad” se establece un sistema de derechos de propiedad de los asientos que componen cada comisión: A) un miembro de la comisión mantiene su condición de miembro hasta que decida abandonarla, siempre que se mantenga como congresista (no puede ser retirado de la comisión por otros); B) las posiciones de liderazgo dentro de la comisión (como la presidencia) se asignan por antigüedad, en función de la cantidad de tiempo que se ha sido miembro de la comisión; C) los derechos a ocupar posiciones en la comisión no pueden ser intercambiados con otros.
- iii) Cuando por renuncia, muerte o derrota electoral queda vacante

<sup>4</sup> Los flujos de beneficio no contemporáneos traen consigo el riesgo de que una vez que una de las partes haya recibido los beneficios que le interesan a su electorado, esa parte reniegue de los acuerdos previos e intente suspender el flujo de beneficios que le interesan a otras partes.

<sup>5</sup> Muchos tratos potenciales comprenden proyectos de ley que no son considerados simultáneamente para su votación. Por ello, los congresistas negociarían con una promesa del tipo “*I owe you*”, pero éstas implican graves problemas de observabilidad y la existencia de contingencias demasiado numerosas, dificultándose la contratación.

un asiento de una comisión existe un “mecanismo de licitación” para cubrir ese hueco. Cada legislador solicitará incorporarse a las comisiones cuya jurisdicción tenga mayor efecto marginal en su fortuna electoral,<sup>6</sup> y los líderes partidarios intentan que se correspondan las asignaciones individuales con las peticiones de los novatos. Hay comisiones muy deseadas por todos los congresistas y, cuanto mayor sea la competencia por pertenecer a dichas comisiones, la probabilidad de conseguir asiento en ellas será menor. Los congresistas que no consiguen el puesto que solicitan serán asignados a las comisiones menos valoradas (aquellas a las que nadie desea ser asignado), por lo que solicitar un puesto muy valorado aumenta las probabilidades de acabar en una comisión no deseada. Sólo van a solicitar pertenecer a las comisiones más poderosas los novatos que las valoran muy especialmente (y que asumen así jugar la lotería entre la comisión muy poderosa y otra de valor mínimo). De este modo, el proceso de asignación opera como un mecanismo de autoselección<sup>7</sup> y las comisiones no van a ser representativas de toda la legislatura (reúnen a congresistas con preferencias disímiles).<sup>8</sup> El trabajo de Weingast y Marshall (1988) se basa en la tradición de estudio de Shepsle (1975, 1978) respecto a la asignación a las comisiones en el modelo estadounidense.

Este mecanismo, en el que cada comisión posee el control de la agenda en su propia jurisdicción para remitir un tema al pleno, implica que cada comisión tiene poder de veto en las propuestas de los demás. El acceso restringido a la agenda sirve como un mecanismo para que cada comisión pueda evitar que los acuerdos sean renegados *ex post*.

En este sistema un legislador de la comisión A cede su pretensión de influir en la selección de propuestas en el ámbito de la comisión B a cambio de que los miembros de la comisión B renuncien a su dere-

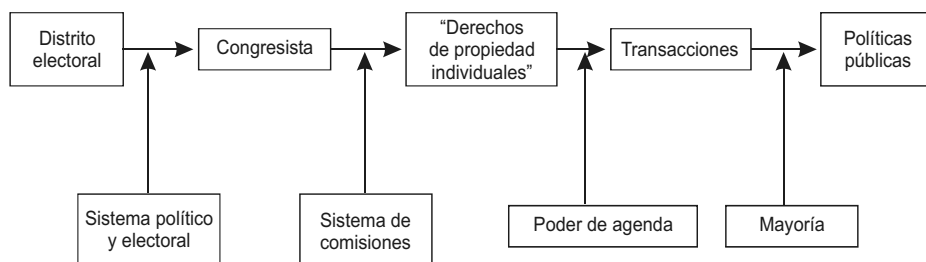
<sup>6</sup> Los congresistas buscan pertenecer a las comisiones con jurisdicción en las cuestiones más estrechamente relacionadas con los intereses de sus estados, y esos intereses se organizan por medio de los procesos de cabildos.

<sup>7</sup> Sólo solicitan estar en las comisiones más valoradas los congresistas que las valoran muy por encima de cualquier otra opción. Las preferencias reveladas reflejan así las preferencias verdaderas.

<sup>8</sup> Se constata que los miembros de las comisiones son partidarios de otorgar beneficios a los grupos de interés relevantes de manera significativamente mayor al parecer del promedio del pleno.



CUADRO 1. *La organización industrial del Congreso de los Estados Unidos*



cho de influir en las propuestas del ámbito de la comisión A. La institucionalización de derechos sobre el poder de agenda sustituye la compraventa de votos legislativos en un mercado explícito. En lugar de solicitar votos los legisladores solicitan asientos en las comisiones que más valoran. La pertenencia a una comisión se convierte en un derecho de propiedad, lo que permite reducir los costos de transacción y favorecer el intercambio entre congresistas.

El poder de agenda que poseen los miembros de una comisión implica que las coaliciones exitosas deben incluir a los miembros de la comisión relevante, pues el respaldo de éstos es necesario para que el proyecto pueda llegar a ser votado en el pleno del Congreso.<sup>9</sup>

## II. LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL CONGRESO ESPAÑOL

Tras la transición política (Caballero, 2005b) el sistema político español asume un modelo parlamentario que convierte al Congreso de Diputados en la cámara por excelencia, por lo que las elecciones al Congreso constituyen el proceso electoral más importante del país. Estas elecciones se rigen de acuerdo con las siguientes reglas: *i*) el principio constitucional de representación proporcional y la fórmula d'Hondt;<sup>10</sup> *ii*) una Cámara con 350 diputados, elegidos en 53 dis-

<sup>9</sup> Cambios en la composición del parlamento pueden no afectar las políticas públicas si no es modificada la composición de las comisiones relevantes. Por lo contrario, cuando existe una rotación considerable de los miembros de las comisiones, de modo que los nuevos titulares de los derechos de propiedad de las comisiones tengan preferencias distintas, se verifica una condición suficiente para el cambio de las políticas públicas.

<sup>10</sup> La fórmula d'Hondt sirve para otorgar el número de escaños en función del número de votos de cada partido, y corrige la proporcionalidad en favor de los partidos más votados. Se aplica dividiendo el número de votos de cada candidatura por 1, 2, 3,... hasta el número de escaños que

tritos electorales que se corresponden con las provincias; *iii*) la asignación de al menos dos escaños por distrito (Ceuta y Melilla disponen de un diputado cada una) y la distribución de escaños adicionales de acuerdo con el tamaño de la población; *iv*) un umbral de 3% mínimo en el distrito para obtener representación;<sup>11</sup> *v*) listas cerradas y bloqueadas<sup>12</sup> (Montero, 1998).

Este modelo español establece que el Presidente del gobierno es elegido por el Congreso de Diputados, y posteriormente el Presidente designa a los miembros del gobierno. En la práctica, el Presidente del gobierno es cabeza del ejecutivo, líder del partido mayoritario y cabeza, por tanto, del propio legislativo.

CUADRO 2. *Elecciones al Congreso en España: Número de escaños obtenidos, 1977-2004*

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
PCE/IU-ICV	20	23	3	7	17	18	21	8	5
PSOE	118	121	202	184	175	159	141	125	164
UCD	165	168	11	—	—	—	—	—	—
CDS	—	—	2	19	14	—	—	—	—
AP/CD/PP	16	9	107	105	107	141	156	183	148
CIU	11	8	12	18	18	17	16	15	10
PNV	8	7	8	6	5	5	5	7	7
ERC	—	—	—	—	—	1	1	1	8
Otros	12	14	5	11	14	9	10	11	8
Total	350	350	350	350	350	350	350	350	350

FUENTE: Congreso de Diputados.

La organización y el funcionamiento del Congreso de Diputados español vienen determinados por la Constitución y por el Reglamento del Congreso, siendo éste aprobado con total autonomía por la Cámara. Además del pleno formado por todos los diputados, la estructura legislativa está caracterizada por la existencia de otros órganos del Congreso de Diputados:

corresponden a la circunscripción. Los escaños se otorgan a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente. Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los integrantes de la misma por el orden en el que figuran (Guerrero, 2004).

<sup>11</sup> Esta barrera distorsiona muy poco la proporcionalidad, y sólo podría tener algún efecto en las grandes provincias como Madrid o Barcelona.

<sup>12</sup> Las listas cerradas se caracterizan porque los electores no pueden añadir candidatos a los propuestos por el partido político de que se trate; si además son bloqueadas el elector no puede modificar el orden de candidatos propuesto por el partido. Con listas cerradas y bloqueadas el elector elige entre listas de distintos partidos, pero no entre candidatos individuales ni el orden de preferencia entre candidatos.

- i) Órganos de Dirección y Administración del Congreso, que no participan directamente en las funciones oficiales del gobierno pero se encargan de dirigir su funcionamiento. Estos órganos son la Presidencia del Congreso,<sup>13</sup> la mesa del Congreso<sup>14</sup> y la junta de portavoces.<sup>15</sup>
- ii) Órganos de Trabajo del Congreso, que son los que intervienen en las actividades oficiales de la Cámara, preparando y resolviendo la función legislativa y la de control del gobierno: a) las comisiones son grupos reducidos de diputados (alrededor de 40), distribuidos proporcionalmente entre los grupos parlamentarios (de manera que reflejan a escala menor el peso de cada color político en el Congreso). Las comisiones preparan los temas por tratar en el pleno y en ciertos casos sustituyen al pleno en algún asunto. Las comisiones pueden ser permanentes o no permanentes.<sup>16</sup> b) Las ponencias y las subcomisiones son órganos de estudio y propuesta que se constituyen en el seno de las comisiones con la intención de preparar las tareas de la comisión que exigen mayor detalle, concreción y profesionalidad. c) La diputación permanente es el órgano encargado de velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no está reunida, pudiendo sustituir al Congreso en determinadas circunstancias especiales.

Por otra parte, los grupos parlamentarios son conjuntos de diputados que se agrupan para realizar una acción colectiva en el Congreso, que cumplen ciertos requisitos de constitución.<sup>17</sup> Ningún diputado

<sup>13</sup> La Presidencia es un órgano unipersonal elegido por la Cámara al principio de la legislatura. Entre otras funciones, convoca y preside las sesiones plenarias, fija su orden del día de acuerdo con la junta de portavoces, dirige los debates y está encargada de hacer cumplir el reglamento.

<sup>14</sup> La mesa es el órgano rector y de representación colegiada, al que le corresponde la organización del trabajo parlamentario y el gobierno interior del Congreso. Está formada por el Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios, todos elegidos por la Cámara.

<sup>15</sup> La junta es el órgano en el cual participan los grupos parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara, y está formado por el Presidente del Congreso y por los portavoces de todos los grupos parlamentarios (cada grupo elige libremente a su portavoz).

<sup>16</sup> Las primeras aparecen necesariamente citadas en el reglamento de la Cámara, e incluyen tanto unas que son de carácter legislativo como otras de carácter no legislativo. Por su parte, las comisiones no permanentes tienen un carácter *ad hoc* y se crean para realizar algún trabajo concreto, extinguiéndose con la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura (en este grupo son en particular relevantes las comisiones de investigación).

<sup>17</sup> En este sentido, el reglamento del Congreso (artículo 23.1) establece que los grupos deben formarse por un mínimo de 15 diputados, aunque se permite formar grupo parlamentario a cinco diputados cuando sus candidaturas obtengan 15% de votos en las circunscripciones en que se hayan presentado o 5% del total nacional.

podrá formar parte de más de un grupo parlamentario, y todo diputado pertenecerá a un grupo o se adscribirá al grupo mixto. Aunque no es un requisito establecido en el reglamento del Congreso, en la práctica cada grupo parlamentario incorpora sólo a los diputados que pertenecen a un determinado partido político, con excepción del grupo mixto.<sup>18</sup> En la legislatura constituyente hubo nueve grupos parlamentarios; 10 en la I Legislatura; 6 en la II y en la III; 7 en la IV, V, VI y VII, y 8 en la VIII (Guerrero, 2004).

La iniciativa legislativa se ejerce ante el Congreso de Diputados, que se convierte en la primera Cámara del país, o ante el Senado. La Constitución reconoce esa iniciativa al gobierno, al Congreso de Diputados, al Senado, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a grupos de ciudadanos no inferiores al medio millón. En la práctica es el gobierno quien presenta más iniciativas (proyectos de ley), y consigue sacar adelante los proyectos de ley en la medida en que dispone del respaldo de la mayoría parlamentaria (véase el cuadro 3).<sup>19</sup>

CUADRO 3. *Proyectos de ley (número de presentados y de aprobados)*

	II <i>Legislatura</i>	III <i>Legislatura</i>	IV <i>Legislatura</i>	V <i>Legislatura</i>	VI <i>Legislatura</i>	VII <i>Legislatura</i>
Proyectos presentados	209	125	137	130	192	175
Proyectos aprobados	187	108	109	112	172	173

FUENTE: Congreso de Diputados.

Por otro lado, el número de proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios o por otros agentes, como las Comunidades Autónomas o la iniciativa popular, no es despreciable, pero en cambio sí lo es el número de esas proposiciones que consiguen ser aprobadas (cuadros 4 y 5). De este modo se constata el peso del ejecutivo en la función legislativa, y los gobiernos acaban protagonizando de manera cuasihegemónica la iniciativa legislativa.

<sup>18</sup> El propio reglamento refuerza esta tendencia con artículos como el 23.2, que establece ciertas limitaciones en la formación de grupos parlamentarios, e impide por ejemplo constituir un grupo parlamentario separado a diputados que pertenezcan a un mismo partido.

<sup>19</sup> El Senado puede votar vetos (enmienda a la totalidad) y enmiendas al articulado, pero después el texto vuelve al Congreso, que tiene la última palabra (para corregir al Senado, el Congreso necesita una mayoría y ciertas condiciones de trámite). En Caballero (2005a) se analiza el papel del Senado como equilibrio institucional (*self-enforcing*), así como su escasa capacidad para actuar como actor de veto. El sistema español muestra escasez de actores de veto y una alta concentración de poder (Heywood, 1998).

**CUADRO 4. *Proposiciones de ley de Grupos Parlamentarios***  
**(*número de presentadas y aprobadas*)**

	<i>II</i> <i>Legislatura</i>	<i>III</i> <i>Legislatura</i>	<i>IV</i> <i>Legislatura</i>	<i>V</i> <i>Legislatura</i>	<i>VI</i> <i>Legislatura</i>	<i>VII</i> <i>Legislatura</i>
Presentadas	108	139	165	140	300	322
Aprobadas	14	9	18	17	28	16

FUENTE: Congreso de Diputados.

**CUADRO 5. *Otras proposiciones de ley* (número de presentadas y aprobadas)**

	<i>II</i> <i>Legislatura</i>	<i>III</i> <i>Legislatura</i>	<i>IV</i> <i>Legislatura</i>	<i>V</i> <i>Legislatura</i>	<i>VI</i> <i>Legislatura</i>	<i>VII</i> <i>Legislatura</i>
Presentadas	20	33	35	38	50	47
Aprobadas	6	4	8	18	20	3

FUENTE: Congreso de Diputados.

Existen tres supuestos de partida que fundamentan adecuadamente la experiencia reciente del Congreso de Diputados en España:

- i) Cada diputado constituye una relación de “agencia con múltiples principales” (Dixit, 1996), en la que el principal más destacado es la dirección del partido político al que pertenece, que es la que determina la posibilidad de reelección del diputado en un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Este sistema hace que el papel del diputado como defensor de los intereses de su distrito esté aminorado.<sup>20</sup> Por ello, los grupos de interés observan que la captación de un diputado individual no tiene gran interés, pues su margen de maniobra está muy acotado por la disciplina de partido. Esos grupos intentarán atraer a la dirección de los partidos políticos y a los diputados líderes.
- ii) Los partidos políticos tienen gran poder y restringen el comportamiento de los diputados, de modo que la capacidad de éstos para tomar decisiones libremente está muy coartada. Son las direcciones de los partidos políticos las que tienen la capacidad de

<sup>20</sup> A la hora de determinar la permanencia de un diputado en el Congreso el momento clave se sitúa en la elaboración de las listas electorales. Las posibilidades de alcanzar esa reelección son realmente mínimas para los diputados que no cuentan con el respaldo de la dirección del partido, que es la encargada de elaborar las listas electorales. Se constata una vinculación entre diputados y distritos si atendemos al lugar de nacimiento de los diputados: según los cálculos de Jerez (1997) para la V Legislatura, dos de cada tres diputados eran nacidos en la misma circunscripción en la que obtuvieron el acta de diputado. Sin embargo, el marco institucional establece incentivos a comportamientos poco sensibles con los intereses del distrito propio.

tomar decisiones, para lo que deberán resolver el problema interno de la acción colectiva.

- iii) La aprobación de una ley en el Congreso exige el respaldo de la mayoría de diputados (simple, absoluta o cualificada en función del tipo de decisión).

Cuando los diputados intentan acuerdos que favorezcan los intereses de su distrito, son conscientes de que ello sólo será posible con el respaldo de la mayoría de la cámara. Los acuerdos entre los diputados de una misma provincia o región no servirán de nada si no son respaldados por la dirección del grupo parlamentario mayoritario (necesitan el respaldo de otras fuerzas si la mayoría no es absoluta). De este modo, las negociaciones para apoyar determinados proyectos se realizan en el seno de ese grupo mayoritario, por medio de un conjunto de relaciones en las que no prima la transacción entre iguales, sino que ciertos diputados de gran peso político, o con gran poder orgánico en el seno del partido correspondiente, tendrán una mayor capacidad de negociación y de establecer las prioridades del grupo político mayoritario.

En definitiva, se trata de una relación de jerarquía en la que los diputados delegan la decisión de prioridades en la dirección de grupo, renunciando a transacciones de intercambio al margen de la dirección. Esta delegación y esta relación de jerarquía constituyen “una vía de economización” de costos de transacción para configurar una mayoría en el pleno. En esta situación, el sistema de comisiones legislativas del Congreso de Diputados se determina por las siguientes características:

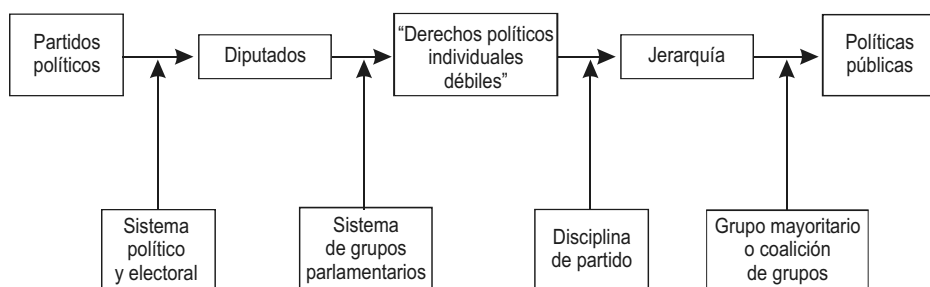
- i) Las comisiones están formadas por un determinado número de puestos ocupados por diputados. A) Cada comisión tiene atribuida jurisdicción en ciertas materias políticas. B) La comisión no tiene competencias de iniciativa legislativa, pero le corresponde discutir y enmendar proyectos y proposiciones de ley conforme al proceso legislativo explicado en el apartado anterior. C) Las propuestas de la comisión de proyectos o proposiciones que le llegan deberán ser posteriormente discutidas y votadas por el pleno del Congreso, a no ser que se aplique el procedimiento especial de competencia legislativa plena de comisión, según el

cual una vez que el proyecto es aprobado por la comisión se remite directamente al Senado.

- ii) El sistema de reparto de los asientos que componen la comisión está caracterizado por dos principios. *A)* El reparto de los asientos entre los distintos grupos parlamentarios mantiene la proporcionalidad de reparto de escaños del pleno. *B)* Cada grupo tiene libre disposición de los asientos que le corresponden. Los grupos parlamentarios son los que mantienen ciertos derechos de propiedad en los asientos de las comisiones: *a)* cada grupo asigna libremente a sus diputados a las distintas comisiones, pudiendo cambiarlos cuando estime oportuno (la dirección del grupo parlamentario lo decide);<sup>21</sup> *b)* los grupos deciden cuál de sus diputados ocupa el liderazgo del grupo en la comisión (portavoz), y el presidente de la comisión es designado por los miembros de la misma, y *c)* los grupos no pueden cambiar con otros grupos posiciones en las distintas comisiones.
- iii) Cuando por renuncia, muerte o nueva convocatoria electoral quedan vacantes asientos de una comisión, son los grupos parlamentarios los que eligen entre sus miembros quiénes las ocupan. La dirección de cada grupo asigna a sus diputados a las distintas comisiones intentando maximizar su buen funcionamiento en el parlamento, y puede realizar los reajustes que considere necesarios en cualquier momento de la legislatura. En realidad, los cambios de afiliación son habituales; por ejemplo, cuando durante el transcurso de una legislatura se incorpora al Congreso un nuevo diputado como sustituto de alguno que causa baja, se reasignan las afiliaciones a las comisiones para ajustar la distribución al nuevo perfil. Incluso es posible que el grupo parlamentario sustituya a un miembro de la comisión por otro para un solo asunto, debate o sesión.

Los miembros de las comisiones votan de manera coherente con las decisiones de los grupos parlamentarios, según una rígida disci-

<sup>21</sup> La constitución de la dirección de cada grupo parlamentario se enmarca en la autonomía de los grupos para dotarse de su organización interna y designar a sus dirigentes y responsables. Esto en la práctica se plasma en unos estatutos que pueden considerarse una prolongación política de la normativa interna de los partidos, y de hecho, en su relación con las cámaras, los grupos sólo están obligados a designar un portavoz (o varios, con posibles suplentes) (Guerrero, 2004).

CUADRO 6. *La organización industrial del Congreso en España*

FUENTE: Elaboración propia.

plina de voto, con un estrecho margen de discrecionalidad, que es directamente proporcional al peso en el grupo del diputado miembro de la comisión<sup>22</sup> e inversamente proporcional al interés de la dirección del grupo en esa cuestión.

Como la representación de los grupos en las comisiones es proporcional a la representación en el Congreso, la mayoría de la cámara se repite en las comisiones, de manera que cuando existe mayoría absoluta en la cámara el partido mayoritario controla también todas y cada una de las comisiones.<sup>23</sup> De este modo, las comisiones no consiguen una “separación de propósito” del pleno parlamentario en el sentido de Cox y McCubbins (1999), es decir, las preferencias que tienen no son sino representación de las que tiene el marco parlamentario. En la medida en que las mismas preferencias controlan al pleno y a las comisiones, éstas no consiguen independizarse de la tutela del pleno, y los grupos actúan como elementos de poder que imponen esas preferencias. De este modo, las comisiones del Congreso no consiguen su independencia como *nonmajoritarian institutions*, en el sentido de Majone (2000), independencia que sí obtienen otros organismos del sistema político como el Banco Central o la Comisión Europea. Esto denota la debilidad de las comisiones en cuanto a profesionalidad, independencia, especialización y asignación de de-

<sup>22</sup> Por ejemplo, cuando el diputado es miembro de la ejecutiva o dirección del partido, o incluso secretario de ese ámbito, se le concede un mayor margen de decisión.

<sup>23</sup> Esta representación proporcional implica que se entiende que no existe empate en las votaciones en comisión si éste puede dirimirse ponderando el número de votos de cada grupo en el pleno, siempre que en la comisión los parlamentarios pertenecientes a un mismo grupo hubiesen votado en el mismo sentido (Guerrero, 2004).



rechos de propiedad, consiguiendo en cambio cuotas mayores de representatividad democrática. A pesar del creciente número de sesiones de las comisiones y de la creciente duración de las mismas (cuadro 7), la estructura organizativa del Congreso ha continuado debilitando su posible relevancia.<sup>24</sup>

CUADRO 7. *Número y duración de las sesiones de las comisiones*

	II	III	IV	V	VI	VII
	Legislatura	Legislatura	Legislatura	Legislatura	Legislatura	Legislatura
Número de sesiones	564	645	866	874	1 082	1 123
Duración en horas	2 158	2 322	2 823	3 097	3 584	3 760

FUENTE: Elaboración propia.

Por ello las estructuras jerárquicas de los partidos políticos consiguen monopolizar la vida parlamentaria mediante los grupos parlamentarios, llegando a afectar el proceso de institucionalización del parlamento por la consolidación del sistema de partidos<sup>25</sup> (Morán, 1996). Los grupos parlamentarios se convierten en “subunidades de la organización de los partidos”, y de hecho la Ley de Financiación de los Partidos Políticos incorpora los subsidios estatales a los grupos como ingresos del partido.

### III. MODELO ESPAÑOL *VERSUS* EL ESTADUNIDENSE: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMPARATIVO

Tras haber estudiado el modelo de organización industrial del Congreso español, en este apartado se procede a un ejercicio de análisis institucional comparativo con el modelo estadounidense por medio de las siguientes características.

i) Diputado de partido en España *versus* congresista de circunscripción en los Estados Unidos. El sistema electoral español con listas cerradas y bloqueadas convierte a la dirección del partido político en el “principal” de la relación de agencia del diputado, y suponiendo

<sup>24</sup> Otros elementos que caracterizan a las comisiones, y que reflejan la debilidad de las mismas como fruto del modelo de organización industrial del Congreso español, son la reducida plantilla que las atiende, la falta de recursos y la escasa especialización de sus miembros.

<sup>25</sup> Piénsese por ejemplo que el desmoronamiento de la UCD fue un proceso relevante para la estructura de funcionamiento del Congreso.

**CUADRO 8. *La organización industrial del Congreso:  
España versus Estados Unidos***

<i>Congreso español</i>	<i>Congreso de los Estados Unidos</i>
Los diputados se deben a sus partidos	Los congresistas representan a sus distritos
Disciplina interna en los partidos	Los partidos no controlan a los congresistas
El grupo mayoritario domina a las comisiones	Sistema de antigüedad en comisiones
Los diputados no consiguen derechos propios	Los congresistas poseen derechos de propiedad
Los grupos parlamentarios deciden	Las comisiones son clave
Sistema jerárquico en torno del líder	Transacciones legislativas gracias a comisiones
Renovación parlamentaria	Parlamentarios de larga duración
Políticos profesionales, legisladores <i>amateur</i>	Legisladores profesionalizados
Parlamento de grupos (y partidos)	Parlamento de comisiones
Sesgo institucional: decisión, bienes públicos	Sesgo institucional: compromiso, bienes regionales

FUENTE: Elaboración propia.

do que éste busca la reelección, se verá motivado a seguir las instrucciones de la dirección del partido político.<sup>26</sup> Los electores eligen entre partidos políticos, y éstos deciden quiénes forman parte de sus listas electorales. En realidad, según los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas, sólo 4% del electorado vota en función de los candidatos de su circunscripción (Guerrero, 2004). El peso de los partidos políticos es muy grande en el sistema español, y el sistema de partidos limita el grado de acción individual de los diputados en el parlamento, constituyéndose un “parlamento reactivo” en el sentido de Mezey (1979). Esto implica que los diputados se adecuan a las directrices del partido en vez de a las peticiones del electorado. Por lo contrario, en el caso estadounidense el sistema electoral convierte al candidato individual en el elemento clave para el elector, y los congresistas están motivados a atender los intereses de sus elec-

<sup>26</sup> Por otra parte, el modelo español esconde un problema de acción colectiva que puede no motivar a los diputados individuales a trabajar de manera adecuada. El resultado electoral depende del partido y la tarea de cada diputado individual es difícilmente separable, en la que se podría observar un sesgo hacia la provisión subóptima de esfuerzo por parte de cada diputado. El capital electoral del partido es un recurso de propiedad común, y esto genera comportamientos del gorrón (*free-rider*) (Ostrom, 1990). No obstante, corresponde a la jerarquía partidaria intentar atajar este tipo de comportamientos.

tores de circunscripción electoral, pues son éstos los que determinan las posibilidades de reelección.

*ii)* Disciplina de partido en España *versus* congresistas no controlados por los partidos en los Estados Unidos. La búsqueda de la permanencia en el cargo por parte de los diputados posibilita que la dirección de los partidos políticos imponga una disciplina de comportamiento entre sus diputados en España, mientras que en los Estados Unidos los partidos no tienen ese mecanismo de control sobre sus miembros.

*iii)* El grupo parlamentario mayoritario domina las comisiones en España *versus* el sistema de antigüedad en comisiones de los Estados Unidos. En el modelo español, el reparto de los asientos de las comisiones entre los grupos se realiza con un criterio de proporcionalidad respecto a la distribución de escaños en el pleno, de modo que la dirección del grupo mayoritario (o coalición de grupos que sostienen acuerdos con el ejecutivo) mantiene el control sobre el pleno en el que tiene la mayoría, sobre cada una de las comisiones (que representan a escala menor la distribución de fuerzas de la cámara) y sobre los diputados de su partido, que se someten a la disciplina de partido para mantenerse en la cámara. Por lo contrario, el sistema estadounidense establece un mecanismo de asignación a las comisiones que premia la pertenencia previa a la misma y la antigüedad, de manera que la composición de las comisiones no refleja forzosamente la mayoría política existente en la cámara.

*iv)* Diputados sin derechos políticos de propiedad en España *versus* congresistas con derechos de propiedad en los Estados Unidos. El modelo de organización industrial del Congreso español no concede derechos de propiedad a los diputados en sus asientos en las comisiones: la dirección de cada grupo parlamentario decide a qué diputados asigna a cada comisión, pudiendo cambiarlos cuando desee. El sistema de antigüedad existente en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos se convierte en un mecanismo que otorga un derecho de propiedad o permanencia en el asiento y posición de liderazgo en la comisión (sujetos a la reelección) a cada congresista, derecho individual en el cual el partido político no interfiere (y que es clave para el programa político, la iniciativa legislativa y la salida del *statu quo*).

v) Relevancia de grupos parlamentarios en España *versus* peso de Comisiones en los Estados Unidos. La estructura organizativa del proceso parlamentario español deposita en las direcciones de los grupos parlamentarios el protagonismo de la cámara, concediendo al grupo mayoritario una posición privilegiada de control sobre el pleno y sobre cada una de las comisiones (que carecen de iniciativa legislativa). Mientras, la organización industrial del Congreso estadounidense concede protagonismo a unas comisiones con poder monopólico de propuesta al pleno, y cuya posición representa la voluntad de los miembros que las componen (que no coincide forzosamente con la voluntad de la mayoría de la cámara).

La pertenencia a las comisiones es un activo devaluado en España, mientras en los Estados Unidos constituye una posesión de gran interés. Esto es así porque las comisiones en España no consiguen establecer un sistema de derechos de propiedad como en los Estados Unidos, por lo que no están en posición de coordinar los intercambios legislativos.<sup>27</sup> En ese país cada congresista se especializa en una comisión, mientras que en España los diputados son asignados a varias comisiones y el grado de especialización es menor (la media de comisiones permanentes a las que pertenece un diputado español ronda las dos).<sup>28</sup>

vi) Sistema de jerarquía en el Congreso en España *versus* transacciones legislativas vía comisiones en los Estados Unidos. El modelo español de organización del Congreso refleja un sistema político con un gran poder concentrado en torno de la figura del Presidente del gobierno, quien como líder del partido mayoritario controla la mayoría parlamentaria: de este modo, las transacciones y acuerdos en el seno del legislativo se hacen por medio de un sistema jerárquico. De este modo, en la medida en que el ejecutivo y la mayoría del legislativo representan las mismas preferencias políticas, el papel del Congreso es claramente aminorado. Por su parte, el modelo estadounidense establece un sistema de comisiones que permite las transac-

<sup>27</sup> El estudio del poder de las comisiones y la organización legislativa en el Congreso estadounidense desde diversos enfoques ha generado una extensa bibliografía que incluye los argumentos recogidos en Shepsle y Weingast (1987), Krehbiel (1991), Cox y McCubbins (1993), Shepsle y Weingast (1995), Maltzman (1997), Polsby y Schickler (2001) y Beniers y Swank (2004).

<sup>28</sup> Ese cociente del número de asientos de comisiones entre el número de diputados es similar al 2.21 para el caso argentino, constituyendo una de las claves del funcionamiento del Congreso de ese país, según el análisis de Jones *et al* (2000).

ciones entre congresistas para configurar mayorías que permitan alterar el *statu quo* (el sistema de derechos de propiedad en las comisiones reduce los altos costos de transacción del intercambio legislativo), sin que exista una relación de subordinación respecto al Presidente.

vii) Renovación parlamentaria en España *versus* parlamentarios de larga duración en los Estados Unidos. El modelo de organización industrial del Congreso español no convierte la antigüedad en la Cámara en un activo que otorgue derechos de permanencia ni liderazgo en las comisiones, y los parlamentarios individuales están supeditados a la dirección de su grupo, por lo que el sistema no motiva la permanencia en el parlamento durante largos periodos (así, los diputados pueden valorar más el acceso a otros puestos políticos en el partido, en el gobierno o en otras administraciones).<sup>29</sup> La tasa de no reelección en el Parlamento español ha sido bastante importante en la reciente experiencia democrática. El cuadro 9 recoge la tasa de “mortalidad” de los diputados, es decir, el porcentaje de ellos que dejan de serlo en la legislatura siguiente a su elección. Con excepción de las elecciones de 1986, puede sostenerse que se trata de una tasa de renovación muy alta en términos comparativos (Botella, 1997).

CUADRO 9. Tasa de “mortalidad” de los diputados españoles

(Porcentaje)

1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004
47.2	63.6	19.1	48.9	35.5	46.7	56	54.8

FUENTE: Guerrero (2004).

Esta gran renovación parlamentaria se manifiesta también si estudiamos el número de legislaturas de permanencia de los diputados en democracia. El cuadro 10 recoge esta información para los diputados que lo fueron en el periodo comprendido entre 1977 y 1993 (incluidas ambas elecciones). La evolución no ha variado mucho hasta la octava legislatura, y de hecho la mayoría de los que han sido diputados en la etapa democrática española lo ha sido durante una única

<sup>29</sup> Junto a ello, el sistema concede el mecanismo de elaborar las listas electorales a las direcciones de los partidos políticos, y éstas pueden usar este mecanismo para excluir a los diputados que pueden ser rivales internos de la dirección actual. De este modo la dirección tiene incentivos también para propiciar la renovación parlamentaria, dificultando la permanencia de los diputados a los que consideran un riesgo para la permanencia de la dirección al frente del partido.

CUADRO 10. *Vida parlamentaria de los diputados*

Número de legislaturas de permanencia	Porcentaje de diputados
1	52.1
2	25.6
3	11.0
4	6.6
5	2.2
6	1.9

FUENTE: Moran (1996). Se contabiliza el periodo preconstituyente como una legislatura.

legislatura (Guerrero, 2004). De este modo se confirma la limitada experiencia en la vida parlamentaria de gran parte de los diputados españoles (Morán, 1996), y sólo un diputado permanece ininterrumpidamente en el Congreso desde las primeras elecciones.

Además, las direcciones de los grupos han propiciado una alta renovación de cargos en las comisiones y en las portavocías de los grupos en las comisiones. Así, tras cada proceso electoral la tasa de renovación de las mesas de ciertas comisiones como la de Economía, Exteriores, Defensa, Justicia e Interior o Presupuestos ha superado los dos tercios, y en ocasiones la renovación ha llegado a 100% (Guerrero, 2004).

El caso estadounidense es muy distinto, pues los congresistas obtienen posiciones de liderazgo por un mecanismo de antigüedad. Si a ello añadimos que en este caso los diputados tienen derechos de propiedad individuales, se comprenden los incentivos de los congresistas a permanecer en la cámara, e incluso de los electores a respaldar a congresistas de larga carrera parlamentaria.<sup>30</sup> La Cámara de Representantes de los Estados Unidos consiguió niveles superiores de institucionalización a medida que la pertenencia a la misma se hizo más atractiva y la renovación de diputados menos frecuente (Jones *et al*, 2000). Esta situación provino de la capacidad de los congresistas individuales de atribuirse ciertas competencias como propias.

viii) Políticos profesionales, legisladores *amateur* en España *versus* legisladores profesionales en los Estados Unidos. Un doble componente caracteriza a los diputados españoles: por un lado, una larga trayectoria de actividad política (reflejada en sus largas vidas

<sup>30</sup> Téngase en cuenta que el número medio de legislaturas en que un diputado sirve en los Estados Unidos es de alrededor de cinco, según Jones *et al* (2000).

como militantes de partido e incluso por su larga dedicación a la política como actividad principal previa [Uriarte, 2000]), y por otra, una alta tasa de renovación en el Congreso. En este sentido, los diputados españoles podrían caracterizarse como “políticos profesionales, legisladores *amateur*” en el sentido de Jones *et al* (2000), aunque con características menos extremas que las del caso que ese trabajo analiza. En realidad, en España existe una minoría parlamentaria que se profesionaliza en el parlamento, dirigiendo su respectivo grupo parlamentario y ejercitando la tarea legislativa. En el caso estadounidense los congresistas sí se profesionalizan en las tareas legislativas, centrando su actividad política en el Congreso y las comisiones.

ix) Parlamento de partidos y grupos en España *versus* Parlamento de Comisiones en los Estados Unidos. Mientras la organización del Congreso de diputados español convierte a los grupos parlamentarios (integrados en una jerarquía partidaria) en elementos clave para la formación de las políticas públicas en el legislativo, el sistema estadounidense concede el protagonismo al sistema de comisiones. El modelo español no otorga *de facto* derechos de propiedad a los diputados individuales y concede amplia discrecionalidad a los grupos parlamentarios y sus direcciones para determinar su estructura organizativa, tarea que cabe entender en el seno de la jerarquía partidaria, con el líder y la dirección del partido al frente. En concreto, en un sistema como el español, en el que el partido mayoritario controla al ejecutivo y al legislativo (en particular cuando hay mayoría absoluta), la estructura institucional del Congreso concede al grupo parlamentario mayoritario todo el peso en el funcionamiento de la Cámara, dentro de los límites constitucionales y del reglamento del Congreso. De este modo, la dirección de aquel grupo parlamentario controla a la mayoría de la cámara y decide cómo organizar el trabajo interno del grupo, distribuyendo funciones entre los distintos diputados. Esa dirección tiene por tanto la capacidad de establecer gran parte de la organización del trabajo en el Congreso, primando el trabajo en comisiones o en pleno, dando poder de acción a los diputados o convirtiéndolos en meras correas de transmisión de decisiones superiores. Así, determina dónde se decide, quiénes tienen poderes y las funciones que *de facto* tiene cada órgano del Congreso. El grupo parlamentario se convierte en el elemento clave

del Congreso español, y su estructura organizativa real dependerá de su relación con el ejecutivo y con el partido político correspondiente.<sup>31</sup>

En el caso de mayoría absoluta, la dirección del grupo parlamentario que cuenta con esa mayoría decide en la práctica si las comisiones legislativas tienen un papel que ocupar o no. El hecho de que la mayoría pueda aplicar su dominio, sin ser frenada por mecanismos institucionales como el de las comisiones legislativas estadounidenses, supone que el papel de las comisiones legislativas españolas es poco relevante, pues no poseen derechos de propiedad sobre la agenda de decisión política. Los derechos de propiedad política recaen en el grupo parlamentario mayoritario, que no se enfrenta con posibles vetos ni en el pleno ni en las comisiones (al menos si no tiene problemas de cohesión interna).

x) Capacidad de decisión y provisión de bienes públicos nacionales en España *versus* capacidad de compromiso y provisión de bienes (públicos y/o privados) regionales en los Estados Unidos. Las instituciones políticas afectan la organización industrial de los congresos, y constituyen un sesgo para el proceso de elección pública. En este sentido, se puede señalar a modo tentativo cómo los determinantes institucionales de los modelos español y estadounidense resuelven los *trade-off* de Cox y McCubbins (1999) de distinta manera, abriendo un programa de trabajo comparativo de las instituciones y sus efectos en las políticas públicas. En esta primera aproximación puede señalarse que el marco institucional y organizativo español tiende a favorecer la capacidad de libre decisión y dificulta el compromiso en sentido imperativo (toda mayoría parlamentaria puede cambiar el *statu quo*) (Shepsle, 1991), mientras los incentivos del modelo estadounidense tienden a favorecer la capacidad de compromiso del *policy-making* (la comisión parlamentaria tiene la iniciativa legislativa y por tanto la capacidad de bloquear las reformas

<sup>31</sup> De este modo, y tal como expone Guerrero (2004), las direcciones de los grupos parlamentarios, controladas a su vez por las de los partidos, fijan, en las reuniones previas a las sesiones del pleno, de las comisiones u otros órganos de las cámaras, las posiciones que deben sostenerse; indican a sus miembros el sentido de las votaciones en el momento de proceder a ellas; imponen la disciplina de voto sancionando su incumplimiento, y deciden con la dirección del partido respecto a la continuidad y posición del parlamentario. El incumplimiento de la disciplina del voto puede sancionarse de distintas maneras, desde el uso de multas o sanciones económicas hasta, en caso extremo, con la expulsión del partido político.



legislativas). En España el Congreso puede considerarse un *blunt veto player* respecto a la iniciativa del ejecutivo, mientras en los Estados Unidos no sólo la Cámara de Representantes puede aplicar el veto sino que la propia comisión correspondiente tiene la capacidad de mantener el *statu quo* cuando impide que ciertos proyectos lleguen a ser discutidos en la cámara gracias a su monopolio de propuesta en los temas de su jurisdicción.

Asimismo, en relación con el *trade-off public-private regardedness* se puede afirmar que el modelo español impulsa la provisión de bienes públicos de interés nacional (la dirección del partido actúa en búsqueda del éxito electoral nacional), mientras el estadounidense la provisión de bienes públicos y privados regionales (que favorezcan la reelección del congresista en su circunscripción). Un aspecto relevante en trabajos como Weingast y Marshall (1988) o Jones *et al* (2000) destaca la importancia de los diputados individuales responsables directamente ante su electorado. Sin embargo, estos diputados de distrito no tienen por qué garantizar el interés y la efectividad de los grandes asuntos de política nacional. En este sentido, Alston y Mueller (2001) defienden que un ejecutivo con poderes grandes tendrá incentivos mayores que los diputados a prestar atención a temas como el crecimiento económico, la distribución de la renta o la estabilización de precios, internalizando todo tipo de costos y beneficios de sus decisiones. Coherentemente con esta argumentación la experiencia española mantiene un ejecutivo fuerte que, por medio de una jerarquía partidaria, resuelve los problemas de coordinación entre el ejecutivo y el legislativo. El posible descuido de los intereses de circunscripción y regionales se ha compensado en el modelo español mediante un proceso de descentralización política que ha concedido competencias crecientes a las autonomías (Caballero, 2005a).

## CONCLUSIONES

Los fundamentos institucionales de la economía española incorporan las reglas del juego político. Estas reglas determinan los incentivos de los actores políticos y generan una gobernación del *policy-making* más próxima a la jerarquía que al mercado. Este artículo ha abierto la “caja negra” del Congreso de Diputados español, de acuer-

do con los desarrollos teóricos de la nueva economía institucional, recogiendo la tradición encabezada por Weingast y Marshall (1988).

La nueva economía institucional ha asumido la pertinencia de los análisis comparativos para el estudio de las instituciones (Aoki *et al*, 2001). Para el análisis de la organización del Congreso español, este trabajo ha realizado un análisis institucional comparativo con el modelo estadounidense que ha permitido caracterizar las claves más relevantes de ambos casos. Este estudio comparativo constituye una aportación genuina que permite entender dos gobernaciones distintas de los mercados legislativos.

Nuestro análisis respecto a derechos de propiedad, transacciones y jerarquías en la gobernación del Congreso de Diputados español ha concluido el reducido papel que su estructura de organización industrial permite desarrollar a los diputados individuales y a las comisiones parlamentarias. Esta estructura se diferencia considerablemente de la organización y funcionamiento de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. El parlamento español se compone más bien de fracciones o grupos debidamente organizados que de diputados entendidos como agentes políticos individuales. Son los “diputados líder” quienes, al dirigir los grupos parlamentarios, concentran el poder. Las transacciones se efectúan por medio de delegaciones en la estructura jerárquica del grupo parlamentario.

El sistema político español puede ser caracterizado como un Estado de partidos que se acaba prolongando hacia la configuración parlamentaria. De este modo los grupos parlamentarios, a quienes nuestro análisis concede el protagonismo de la vida parlamentaria, se acaban convirtiendo en “subunidades de la organización de los partidos”. El partido político penetra en la organización del Congreso mediante una estructura jerárquica del grupo parlamentario, y el parlamento se acaba convirtiendo en un parlamento de grupos.

El marco institucional del modelo español alienta una disciplina de partido que minimiza la independencia de los diputados y otorga la capacidad de decisión en las elecciones colectivas a los dirigentes del grupo parlamentario. En este sentido, Herrero y Rodríguez de Miñón (1997) afirma que en España se ha configurado un Estado de partidos que anula la independencia del diputado y que acaba anulando también la del grupo parlamentario y la del propio parla-

mento. Las fórmulas jerárquicas son la respuesta al *second order economizing* de Williamson (2000), como fórmula de realizar transacciones dadas las reglas políticas del sistema español. A pesar de su escasa atención constitucional, los grupos parlamentarios son organizaciones que protagonizan la vida legislativa española, y que surgen como resultado de la actividad economizadora dentro de un marco institucional dado.

En definitiva, este trabajo ha aplicado un enfoque teórico de economía política al estudio de una cámara parlamentaria relativamente nueva como la española, comparándola con el modelo clásico de los Estados Unidos. De este modo se extienden los análisis propios de la economía de las instituciones hacia una realidad nacional que configura un panorama parlamentario muy distinto del estadounidense, y el modelo español se convierte en otro caso paradigmático de referencia junto al estadounidense de mercados legislativos. Este artículo ha estudiado y presentado las características del modelo español, y abre una prometedora línea de investigación que requiere esfuerzos futuros para conseguir nuevos avances.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alston, L. J., y B. Mueller (2001), "Coalitional Stability and the Gains From Trade Between the Executive and the Legislature in Brazil", Conference of the International Society for New Institutional Economics, Berkeley.
- Aoki, M., *et al* (2001), *Comparative Institutional Analysis*, MIT Press.
- Arias, X. C., y G. Caballero (2003), "Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama", *Revista de Economía Institucional*, núm. 8, pp. 117-146.
- Beniers, K. J., y O. H. Swank (2004), "On the Composition of Committees", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 20, núm. 2, pp. 353-378.
- Botella, J. (1997), "Parlamento y carreras políticas", M. Ramírez (comp.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Editorial Trotta.
- Buchanan, J. M. (1966), "An Individualistic Theory of Political Process", J. M. Buchanan (1987), *Economics. Between Predictive Theory and Moral Philosophy*, Tejas, Texas University Press.
- Caballero, G. (2002), "El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, núm. 50, pp. 230-261.
- (2005a), "Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXXII, núm. 286, pp. 283-328.

- Caballero, G. (2005b), “El Estado y la transición a la democracia en el desarrollo económico español”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 3, páginas 226-241.
- , y X. C. Arias (2003), “Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 8, pp. 131-164.
- Coase, R. H. (1937), “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4, noviembre, páginas 386-405.
- (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 3 (1), pp. 1-44.
- Cox, G. W., y M. D. McCubbins (1993), *Legislative Leviathan*, University of California Press.
- , y — (1999), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Washington.
- Dixit, A. K. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, The MIT Press.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Furubotn, E. G., y R. Richter (1998), *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, The University of Michigan Press.
- Guerrero, E. (2004), *El Parlamento*, Editorial Síntesis.
- Hahn, F. (1981), “General Equilibrium Theory”, D. Bell e I. Kristol (comps.), *The Crisis in Economic Theory*, Nueva York, Basic Books.
- Herrero y Rodríguez de Miñón, M. (1997), “El Estado de partidos y la vida parlamentaria”, M. Ramírez (comp.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Editorial Trotta.
- Heywood, P. (1998), “Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process”, *West European Politics*, vol. 21, núm. 4, pp. 103-123.
- Jerez, M. (1997), “La élite parlamentaria”, M. Ramírez (comp.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Editorial Trotta.
- Jones, M. P., S. Saiegh, P. Spiller y M. Tommasi (2000), “Professional Politicians – Amateur Legislators: The Argentine Congress in the XX Century”, Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Tubinga.
- Kousser, T. (2005), *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, Cambridge University Press.
- Krehbiel, K. (1991), *Information and Legislative Organization*, University of Michigan Press.
- Majone, G. (2000), “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, pp. 57-78.

- Maltzman, F. (1997), *Competing Principals: Committees, Parties and the Organization of Congress*, University of Michigan Press.
- Martínez, A. (comp.) (2000), *El Congreso de los Diputados en España: Funciones y rendimiento*, Editorial Tecnos.
- Maurer, L. M. (2000), "Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, pp. 77-99.
- McCubbins, M. (2005), "Legislative Process and the Mirroring Principle", C. Ménard y M. Shirley (comps.), *Handbook of New Institutional Economics*, primavera.
- Mezey, M. (1979), *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
- Michels, R. (1911), *Political Parties* (1962), Nueva York, Free Press.
- Montero, J. R. (1998), "Stablishing the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain", *West European Politics*, vol. 21, núm. 4, pp. 53-79.
- Morán, L. M. (1996), "Renewal and Permanency of the Spanish Members of Parliament, 1977-1993", WP 1996/81, Madrid, Instituto Juan March.
- North, D. C. (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press [existe versión en castellano del FCE].
- (1990b), "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics* 2, núm. 4, pp. 355-367.
- (1999), "In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory", J. Alt, M. Levi y E. Ostrom (comps.), *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Ostrogorski, M. (1902), *Democracy and the Organization of Political Parties*, Nueva York, Macmillan.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press [publicado en castellano por el FCE].
- Polsby, N. W., y E. Schickler (2001), "Landmarks in the Study of Congress since 1945: Sketches for an Informal History", San Francisco, Annual Meeting of the APSA.
- Shepsle, K. A. (1975), "Congressional Committee Assignments: An Optimization Model with Institutional Constraints", *Public Choice*, 22, pp. 55-78.
- (1978), *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*, University of Chicago Press.
- (1991), "Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment", P. Bourdieu y J. Coleman (comps.), *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, Western Press.
- (1999), "The Political Economy of State Reform. Political to the Core", Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Washington.

- Shepsle, K. A., y B. R. Weingast (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", *American Political Science Review*, vol. 81, núm. 1, páginas 85-104.
- , y —— (1995), *Positive Theories of Congressional Institutions*, The University of Michigan Press.
- Stigler, G. J. (1966), *The Theory of Price*, Nueva York, Macmillan and Co.
- Toboso, F., y R. Compés (2003), "Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos", *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. LXX, núm. 280, pp. 637-671.
- Tsebelis, G. (1995), "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.
- Uriarte, E. (2000), "La política como vocación y como profesión: análisis de las motivaciones y de la carrera política de los diputados españoles", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, pp. 97-124.
- Weingast, B. R., y W. J. Marshall (1988), "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, 96, pp. 132-163.
- Williamson, O. E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, 38, pp. 595-613.