

Congreso AECPA, Barcelona, 2003

La Morfología de los Gobiernos en Europa

**ABRIENDO LA CAJA NEGRA DEL ESTADO ESPAÑOL: LA ECONOMÍA
POLÍTICA DEL GOBIERNO EN ESPAÑA. PRIMERA APROXIMACIÓN***

Gonzalo Caballero

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Campus As Lagoas-Marcosende

Universidad de Vigo

36310 Vigo

E-mail: gcaballero@uvigo.es

Resumen:

De la mano de los recientes avances teóricos de la nueva economía institucional y del análisis político de costes de transacción, las últimas décadas han visto surgir con fuerza en la academia internacional a una economía política institucional que asume como claves teóricas la noción *northiana* de instituciones y la *coaseana* de costes de transacción. Este cuerpo teórico constituye un instrumento útil para someter a análisis la estructura de gobernanza del Estado, analizando cómo las soluciones institucionales determinan los incentivos que encaran los agentes político-económicos, sesgan la elaboración de las políticas públicas y afectan a la morfología de los gobiernos. De este modo, se abre la “caja negra” del Estado, en el sentido de Ronald Coase y Avinash Dixit.

* Este trabajo se valió de mi estancia como visitante en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March.

Este trabajo constituye una primera y tentativa aproximación a la estructura organizativa del Estado en España desde estos enfoques, relacionando los poderes públicos y el marco institucional general del país para así presentar el papel que corresponde a la gobernanza del gobierno. La relación entre el sistema de derechos de propiedad y el sistema político, las instituciones del parlamentarismo, la escasez de actores de veto, la atención de los intereses públicos y la relación vertical de agencia para la elaboración de la política económica, se convierten en elementos de interés para nuestro análisis, que se mueve en el campo de la economía política madisoniana positiva.

Palabras claves: Instituciones, Costes de Transacción, Estado, Derechos de Propiedad, Parlamentarismo, Actores de Veto, Intereses públicos, Relación de Agencia, Gobierno.

1- INTRODUCCIÓN

A lo largo del último cuarto del siglo XX, y edificada sobre la noción *coaseana* de costes de transacción y la *northiana* de instituciones, la Nueva Economía Institucional ha acaparado un protagonismo creciente en la ciencia económica y se ha extendido hacia el estudio de las relaciones entre instituciones, política y economía a través del Análisis Político de Costes de Transacción (Caballero, 2001a, 2002a). Los economistas conceden de nuevo a las instituciones un papel clave a la hora de explicar lo económico, tal como evidencia el Informe Anual del año 2002 del Banco Mundial titulado “Instituciones para los mercados”¹.

¹ La concesión del Nobel de Economía a Ronald Coase en 1991 y a Douglass North en 1993 anunciaba ya la eclosión de la economía de las instituciones.

Este caudal de análisis teórico y empírico implica el renacer de una economía política institucional que asume tanto una perspectiva *hamiltoniana* como una *madisoniana* (Shepsle, 1999). Desde la primera se estudian cómo los factores institucionales afectan al funcionamiento de una economía, y hacia este esfuerzo investigador -tradicionalmente poco desarrollado en la academia española tal como ya señalaban Serrano y Costas (1990)- se encaminan nuevos trabajos como Caballero (2001b, 2002b, 2003a, 2003b) o Arias y Caballero (2002a).

Por el contrario, este artículo se enmarca en la tradición de la economía política *madisoniana* valiéndose de los desarrollos teóricos de la NEI y del APCT para someter a análisis el proceso de formación de las políticas públicas en España. En concreto, se incorpora a un esfuerzo de investigación internacional que presenta las principales claves institucionales del “policy-making”. De este modo, esta ponencia intenta ofrecer una primera aproximación a la gobernanza del Estado español, introduciendo el bisturí en la “caja negra del Estado” (en el sentido de Ronald Coase y Avinash Dixit) para desgranar el sesgo que las instituciones imponen en la elaboración de las políticas públicas y evidenciar ciertos núcleos del poder para el policy-making.

El análisis aquí llevado a cabo no puede desprenderse de la importancia que la NEI concede a los sistemas de creencias (Denzau y North, 1994), al paso del tiempo (North, 2000) y al elemento histórico, ni tampoco de un carácter interdisciplinar que emite la ambiciosa hipótesis de “Marriage of Political and Economic Theory” (North, 1999). En el caso español, el período considerado en este artículo se inicia en la transición política, que según se ha señalado en Caballero (2001b) supuso la transición desde un Estado depredador a uno contractual, conforme a la teoría del Estado de Douglass North, y reafirmó un cambio en la tendencia de la senda de la economía

española hacia un nuevo escenario de instituciones *self-reinforcing*, de acuerdo al marco analítico del cambio institucional de Avner Greif (Caballero, 2002b).

Durante décadas, la corriente principal en economía consideró a la empresa como un elemento de naturaleza desconocida cuyo interior no resultaba de interés analizar: se trataba de una “figura misteriosa” cuya existencia se tomaba como dada, en expresión de Frank Hahn (véase Caballero, 2002). De este modo, hubo que esperar al impulso propiciado por Ronald Coase para que esta situación empezase a cambiar y los economistas intentasen “abrir la caja negra” de la empresa, descubriendo su naturaleza como organización y apuntando el carácter explicativo de los costes de transacción.

Por su parte, el estudio y análisis del Estado desde la corriente principal de la ciencia económica ha experimentado también una evolución similar. Durante décadas, los economistas buscaban detectar fallos de mercado que la actuación pública debería corregir, pero no indagaban sobre cómo se producía la toma de decisiones que debería dar solución a los problemas presentados, suponiendo implícitamente que el gobernante era un homo-benevolente que intentaría maximizar el bienestar general. La teoría de la elección pública rompió con buena parte de estas tendencias al asumir el carácter de homo-economicus del político y extender las nociones y enfoques de la economía neoclásica al estudio de la política. Sin embargo, este enfoque propio del imperialismo de lo económico presentaba ciertas deficiencias que, entre otras cosas, incluían una inadecuada conceptualización de los costes de transacción y de las instituciones en los mercados políticos. Esta situación cambió en los últimos años gracias a los esfuerzos realizados desde el programa del análisis político de costes de transacción, que extiende las bases teóricas de la nueva economía institucional y cuyo interés en descubrir las claves fundamentales del proceso de decisión pública le lleva a intentar “abrir la caja negra” del Estado.

Cuando una sociedad configura sus instituciones política resuelve el problema del “first order economizing” en el sentido de Williamson (2000), dotándose de una solución institucional que debe ser acorde con el sistema de normas, creencias y cultura de la sociedad.

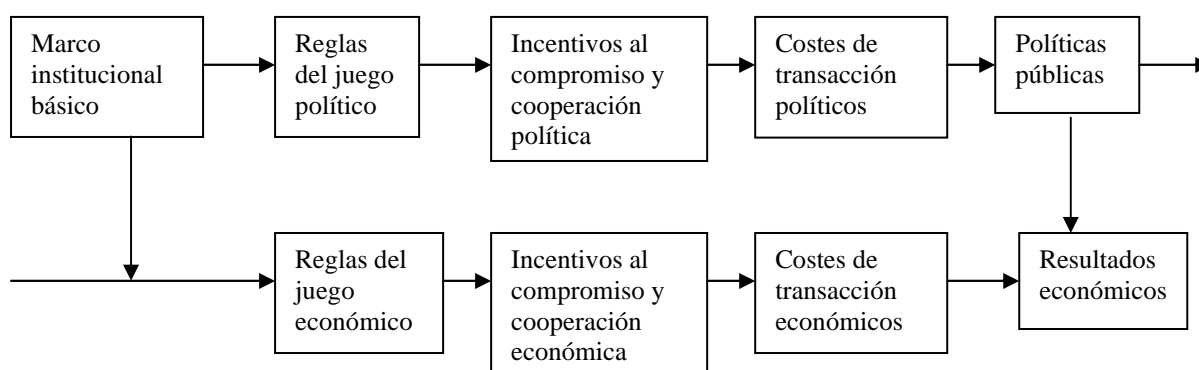
La elección de la fórmula institucional tiene consecuencias penetrantes para todo el bloque de gobierno democrático, como cuando se elige entre un sistema parlamentario y uno presidencial, lo cual conlleva otras elecciones secundarias (Moe y Caldwell, 1994). Y el conjunto de esa fórmula institucional resulta clave para determinar el grado de éxito de la delegación de la autoridad soberana del pueblo en los decisores políticos: las instituciones políticas pueden constituir “institutions of knowledge” que resuelvan acertadamente el dilema democrático (Lupia y McCubbins, 1998). En este sentido, a pesar de los riesgos inherentes a la delegación política, las instituciones pueden mitigar tales riesgos y favorecer una tendencia hacia la elección colectiva racional. El análisis que en estas páginas se intenta empezar a formular podrá ayudar a dilucidar si el Estado y las instituciones españolas afectan adecuadamente la resolución de ese dilema.

2- SISTEMA POLÍTICO Y DERECHOS DE PROPIEDAD

La elección del sistema político es una “política de elección estructural” en el sentido de Moe (1990), aún cuando la elección estructural incluye otras elecciones como el sistema jurídico y, en concreto, el régimen de los derechos de propiedad. En concreto, podemos señalar que la estructura y organización social resultan determinantes para la elección del grado de protección de los derechos de propiedad y de la fórmula de las reglas electorales y de formación de gobierno. La estructura del

sistema legal se complementa con la estructura de gobierno para definir las relaciones entre el papel del Estado y el de los derechos de propiedad. Las instituciones del sistema político de un país establecen las reglas que limitan a la mayoría en la posibilidad de mejorar su situación a costa de la minoría. Tales instituciones se convierten en variables claves para el sostenimiento de un estado contractual en sentido Northiano (Caballero, 2001a). De este modo, a los diferentes sectores se les pueden dar dos tipos de mecanismos para la defensa de sus derechos económicos: derechos políticos o derechos de propiedad. En este sentido, de acuerdo al gráfico 1, sobre el marco institucional básico se establecen las reglas del juego político claves y las reglas del juego económico, entre las cuales ocupan un lugar importante los derechos de propiedad.

Gráfico 1. Análisis político de costes de transacción: Secuencia lógica



Resulta, por tanto, de gran importancia una adecuada combinación de ambos tipos de reglas para determinar la organización política y económica, y en particular la estructura de gobernanza del Estado.

Una cuestión de interés en el estudio de la economía política es hasta que punto en España la combinación, por un lado, del sistema electoral y de gobierno, y por otro, de la protección explícita de derechos de propiedad, permite un adecuado equilibrio

para los intereses divergentes (es decir, para resolver los conflictos entre intereses opuestos). Para ello, esta sección se edifica sobre las aportaciones de Andonova (2002, 2003).

Para analizar los derechos de propiedad podríamos recurrir a distinguir entre la tradición del Civil Law y la del Common Law, las cuales se diferencian por el grado en el que usan los precedentes judiciales y el derecho estatutario. Sin embargo, cabe señalar cómo recientemente diversos autores tienden a señalar que en la práctica el funcionamiento actual de ambas tradiciones es bastante similar, pues ambos usan el derecho consuetudinario y ambos dan capacidad normativa a las cortes. Además, en las sociedades modernas la diferencia entre el Common Law y el Civil Law está eclipsada por el mayor peso del legislativo como institución primaria en el proceso de creación del derecho (también en el Common Law).

Asimismo, se puede afirmar que el mismo nivel de protección de derechos de propiedad se puede conseguir por países con diferentes tradiciones legales pero con estructuras políticas similares (lo cual supone admitir que el estudio de la protección de derechos de propiedad centrado en las leyes resulta estrecho). El grado de exclusión o de inclusión en el proceso de decisión colectiva es determinante del nivel de protección de derechos de propiedad. De este modo, la caracterización de la forma básica de democracia de un país como modelo consensual o modelo mayoritario (es decir, que sesga la decisión colectiva hacia el consenso o hacia la mayoría) resulta determinante para estudiar como en esa economía se pueden proteger los derechos de propiedad

La configuración del sistema político importa para la protección explícita de derechos de propiedad. En general, las formas de gobierno menos representativas en países democráticos generan una protección de derechos de propiedad más explícita, independientemente de la tradición legal del país.

No obstante, sí es posible apuntar que las dos tradiciones legales citadas recogen diferentes herencias culturales e intelectuales, y que tales herencias impregnan la ideología y la estructura institucional del gobierno. Así, el Common Law puede ser analizado en origen como un mecanismo de protección de la propiedad privada contra la Corona (recogiendo la tradición británica iniciada en el siglo XVII). Por el contrario, los Códigos Comerciales de Francia y Alemania del siglo XIX tenían por objeto ayudar al Estado a regular la actividad económica, tradición a la que se incorpora el caso español.

El Civil Law, que es menos individualista y más intervencionista, se complementaría con formas de gobierno más participativas y estructuras de consenso, mientras el individualista Common Law se complementaría mejor con acuerdos institucionales mayoritarios. Pero desde un enfoque institucional menos estrecho que el de un legalismo centrado en la tradición legal, podemos apuntar la hipótesis de que el grado de intervencionismo es proporcional al grado de representación en un gobierno democrático. Cuanto más representativo sea el gobierno, mayor libertad de acción tendrá porque el interés de más grupos sociales está reflejado en sus acciones, y como consecuencia habrá menos resistencia a su intervención: tiene un plus de legitimidad que le permite mayor libertad de acción e intervención.

En este sentido, el modelo español se construye sobre la tradición legal francesa del *civil law*, supuestamente menos protectora de derechos (La Porta et al, 1998), y en la Constitución de 1978 asume un sistema institucional parlamentario de regla proporcional que busca propiciar el consenso. En un sistema como este, los partidos no ganadores pueden defender activamente sus derechos dentro de las instituciones gubernamentales: es decir, se otorga poder político a las minorías porque van a obtener representación (no estamos ante un “winner takes it all”), mientras se les concede menor grado de protección explícita de sus derechos de propiedad. Estas formas de gobierno

más representativo producen sistemas de protección menos explícitos que en los países de sistema mayoritario en el que los perdedores se quedan fuera del gobierno al menos hasta las elecciones siguientes y en el que puede haber gran incertidumbre sobre el ganador (Andonova, 2002). Por tanto, un régimen parlamentario de regla proporcional como el español será más representativo de los grupos de la sociedad, por lo que generará un legislativo menos explícitamente protector.

Por todo ello, el establecimiento de un régimen democrático en España, y la decisión del sistema político de la Constitución constituye una elección estructural que se combina adecuadamente con los fundamentos de la tradición española de sistema jurídico.

3- LA INSTITUCIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

Las instituciones político-electorales constituyen las reglas a través de las cuales los ciudadanos determinan cómo van a establecer la gobernanza del país y eligen a los representantes encargados de llevarla a cabo. En este sentido, las instituciones electorales pueden servir a los votantes para adquirir sustitutos útiles del conocimiento del que carecen, y lo hacen cuando clarifican los intereses de los políticos, cuando establecen cargas de costes y esfuerzos a esos políticos y cuando crean la amenaza de verificación (Lupia y McCubbins, 1998).

El establecimiento de un régimen político democrático incorpora a las elecciones como mecanismo fundamental para disciplinar a los “policy-makers”, intentando evitar los abusos en la delegación del poder político². De este modo, los electores re reservan

² Con mayor detalle, siguiendo a Persson et al (1997) podemos señalar cuatro funciones principales de las elecciones: A) Agregan y representan las preferencias de los votantes, las cuales pueden entrar en conflicto. B) Agregan información dispersa sobre decisiones políticas concretas. C) Encaran un problema de selección adversa al permitir a los ciudadanos seleccionar a los individuos que juzguen más

el derecho de retirar al político de su cargo en la próxima convocatoria electoral, de forma que la amenaza sobre el mal ejercicio del político en su función de agente viene dada por la posibilidad de denegarle el derecho a tomar decisiones políticas en el futuro. De este modo, se intentan reducir las posibles “rentas del político”, las cuales vienen dadas por factores como la propia naturaleza del poder como elemento coercitivo o la existencia de importantes asimetrías informativas (Persson et al, 1997).

Además, en la reciente experiencia política española, las elecciones jugaron un papel clave en la consolidación de la democracia española, permitiendo entre otros rasgos, ratificar la Constitución, reafirmar la legitimidad del nuevo régimen tras el golpe de Estado o cambiar al partido en el gobierno en dos ocasiones. Y todo ello cabe entenderlo en un escenario de estabilidad institucional en el cual no se han modificado desde la aprobación del texto constitucional reglas tales como el sistema electoral, la formación de gobiernos o las relaciones parlamentarias (Montero, 1998).

El sistema parlamentario conlleva una gran incertidumbre política, una alta dificultad de garantizar compromisos y una situación de miedo a la actuación política del Estado (Moe y Caldwell, 1994).

En primer lugar, el partido ganador de las elecciones estará en condiciones de formar gobierno y desarrollar su propio programa de acción; pero en las elecciones siguientes otro partido puede ganar y revertir todo lo aprobado anteriormente: esto genera una gran incertidumbre política.

En segundo lugar, el sistema parlamentario concentra el poder en el partido gobernante generando dificultad para asumir compromisos creíbles, tal como exponemos en la siguiente sección.

competentes para ocupar cargo público. C) Constituyen un mecanismo para controlar el riesgo moral, haciendo a los cargos electos responsables ante los ciudadanos.

En tercer lugar, la autoridad no dividida alimenta un miedo extremo al Estado: los grupos temen al actuación política en un sistema en el que un partido tiene el monopolio de la autoridad pública (es decir, el poder coercitivo sin retar).

El modelo parlamentario permite al partido que gana la mayoría del Congreso el formar gobierno, de donde obtendrá mecanismos a su alcance para desarrollar su programa. El partido en el gobierno, sin controles, tiene autoridad total para sacar proyectos adelante, pero cuando en el futuro gobierne otro partido, ocurrirá lo mismo. El ejecutivo proviene de la legislatura y ambos son controlados por el partido mayoritario, reduciéndose los mecanismos de separación de poderes. El ejecutivo asume el liderazgo del partido mayoritario y, con él, el del propio legislativo.

En sus trabajos clásicos, Wilson (1900) y Bagehot (1873) defendían la conveniencia de un sistema parlamentario que al vincular legislativo y ejecutivo en un único grupo-líder promoviese la efectividad del gobierno, y lo contraponían a la fragmentación y falta de efectividad derivada de la separación de poderes³. De este modo el parlamentarismo sacaba ciertas ventajas, pero también es cierto que los regímenes presidencialistas de separación de poderes tienden a ser más estables (porque el ejecutivo tiene un plazo fijo), más democráticos (el ejecutivo es elegido directamente por el pueblo) y más protectores de minorías (gobierno limitado con separación de poderes).

El sistema indirecto de designación del ejecutivo, propio de un sistema parlamentario en el cual el gobierno es elegido por el parlamento y no directamente por los electores, puede servir adecuadamente para abordar los problemas de riesgo moral del ejecutivo, a pesar de que autores como Persson et al (1997) tienden a destacar el déficit del parlamentarismo en su capacidad de controlar y hacer responsable al poder

³ También es cierto que los regímenes parlamentarios con múltiples partidos pueden tener los mismos problemas que los presidenciales.

ejecutivo en comparación con el presidencialismo. En ese sentido, se ha argumentado que en el presidencialismo se controla mejor al ejecutivo porque este es elegido por votación directa. Sin embargo, también en un régimen parlamentario como el español los electores votan eligiendo al presidente del gobierno y controlan su acción con más rigor que cuando observan la actuación del legislativo (el centro de atención en un sistema de listas cerradas y bloqueadas como el español se sitúa más en la figura del candidato a la presidencia que en los nombres de quienes configuran la lista electoral). Los electores resuelven así el problema de riesgo moral del ejecutivo.

En todo caso, sí es cierto que en el sistema parlamentario hay un monopolio de autoridad pública, que dificulta el veto, tal como veremos en el siguiente epígrafe.

Pues bien, el sistema parlamentario español adopta un sistema proporcional con regla d'Hondt para el Congreso, rompiendo la histórica tradición española de sistemas electorales mayoritarios. La regla proporcional produce múltiples ganadores, no es manipulada por la introducción de múltiples candidatos y favorece el comportamiento honesto (Andonova 2002, Colomer, 2001). El sistema d'Hondt favorece las coaliciones y los partidos grandes.

El vigente sistema electoral español se estableció con carácter provisional para las elecciones preconstitucionales de 1977, y desde entonces se mantuvo sin ninguna modificación importante, a pesar de que en la práctica ha presentado problemas en cuanto a las pretendidas igualdad de voto y proporcionalidad votos-escaños. Tal como veremos más adelante, cuanto mayor sea el distrito, menor será la distorsión en el principio de proporcionalidad, de donde el tamaño de los distritos españoles acapara gran importancia.

En general, la composición de los gobiernos aprobados por los parlamentos con representación proporcional son más eficientes, más cercanos a la posición del votante

mediano. La regla proporcional permite la existencia de parlamentos en los que ningún partido político tiene mayoría de asientos: cuando no hay ganador solitario los partidos intentarán negociar. También es cierto que con la regla proporcional las minorías relevantes pueden pasar a formar parte realmente de los gobiernos, mientras el resto de las minorías observan como existe menos conciencia política sobre sus derechos que en un sistema mayoritario.

4- ACTORES DE VETO Y DISCRECIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El dilema político fundamental de un sistema económico viene dado por el hecho de que un gobierno suficientemente fuerte para proteger los derechos de propiedad y forzar contratos es también suficientemente fuerte para confiscar la riqueza de sus ciudadanos (Weingast, 1995). Detrás de este dilema subyace la problemática de la credibilidad del compromiso, es decir, la capacidad del *policy-maker* de comprometerse en que la delegación política que recibe no se convierta en abdicación (se vincula con el análisis clásico de la “consistencia temporal de la política” de Kydland y Prescott). La divergencia entre los incentivos ex-ante y los ex-post, y la dificultad de conseguir compromisos fiables en base a una inversión en reputación concede relevancia a la credibilidad imperativa, la cual se logra a través de la fijación de reglas que impidan a los poderes públicos violar sus compromisos con carácter ex-post (Shepsle, 1991).

Al definir esas reglas, debe señalarse que la presencia de actores de veto⁴ – entendidos como agentes cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política (Tsebelis, 1995) - resuelve un *trade-off* entre la capacidad de los poderes públicos de

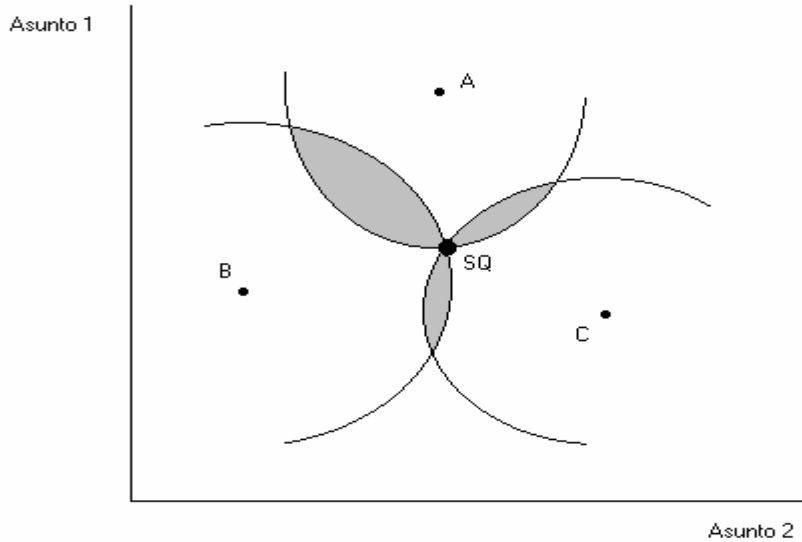
⁴ Un actor de veto debe ser un actor con una determinada base organizacional que facilita su acción colectiva y con la capacidad de ejercer un veto de forma creíble.

llevar a cabo cambios de política (*decisiveness*) y su capacidad de compromiso para mantener una política dada (*resoluteness*), tal como señalan Cox y McCubbins (1999)⁵. Así, la capacidad de compromiso de las políticas va a aumentar y la de decisión va a disminuir no sólo cuanto mayor sea el número de actores de veto, sino también cuando aumenta la disparidad de las posiciones políticas de tales actores y la cohesión interna de cada uno de ellos. Al aumentar estos tres factores se reduce el *winset del statu quo* – conjunto de políticas que concitan el acuerdo suficiente para salir del statu quo-, produciéndose una mayor estabilidad de las políticas, es decir, una reducción del potencial para introducir cambios.

Para entender esta problemática resulta de interés la figura 1. Supóngase que el eje de ordenadas recoge una cuestión política y el de abscisas otra, que hay tres actores de veto cuyos puntos ideales de políticas son A, B, C, y que se decide por mayoría. Además cada actor de veto es indiferente entre los puntos que están a la misma distancia de su punto ideal y prefiere los puntos que se aproximan a su punto ideal, por lo que representamos curvas de indiferencia circulares (“preferencias euclidianas”) que pasan por el punto de *statu quo* SQ. El análisis tiene por objeto mostrar que con el sistema de mayoría las políticas que saldrían adelante son las incluidas en los tres pétalos (zona sombreada) que forman intersecciones entre dos curvas de indiferencias: ese es el *winset del statu quo*. Pero además cuando se establece el sistema de unanimidad entre actores de veto para sacar adelante una política, el *winset del statu quo* se reduce todavía más y puede llegar a ser el conjunto vacío.

⁵ En el continuo de posibilidades *decisiveness-resoluteness*, ambos extremos suponen no gobernabilidad, bien se trate de un poder político sin capacidad de compromiso (en el cual la ausencia de *checks and balances* hace demasiado fácil cambiar las políticas), o sin capacidad de decisión discrecional (en el que

Figura 1: Actores de veto y statu quo en el policy-making.



Al contabilizar los vetos, debemos referirnos al “número efectivo de actores de veto”, teniendo en consideración que si los puntos de veto recayesen en agentes con las mismas preferencias, la “regla de absorción” anularía la efectividad de tales vetos. De este modo, este número de vetos efectivos vendrá dado por la separación institucional de poderes (que determina los posibles puntos de veto) y por la separación de propósito (que define la diversidad de preferencias de los actores que controlan los puntos de veto).

Un gobierno dividido es aquel en el que no hay un único grupo político que controle todos los poderes separados, y cuando estamos ante un Estado en cuya estructura hay un número excesivo de vetos, los gobiernos pueden presentar problemas como la guerra institucional, el unilateralismo, el estancamiento, las políticas

la incapacidad para acordar el cambio de política puede provocar efectos perversos como la guerra institucional o el estancamiento).

distributivas favorecedores de intereses particulares o la tendencia hacia mayores déficit presupuestarios.

Entre las técnicas de separación de poderes las tres posibilidades clásicas que dificultan la acción son el presidencialismo, el bicameralismo y el federalismo. A ellas cabe añadir la judicatura, que puede ser un actor de veto si es independiente y está dotada con el poder de juzgar la constitucionalidad de la legislación propuesta o promulgada, y el propio ejército. De este modo, tal y como ha mostrado Weingast (1993, 1995), se abren cauces para limitar el poder del gobierno (“atar la manos al partido”), es decir, las instituciones políticas comprometen de forma creíble al Estado en su tarea de respetar los derechos políticos y económicos, favoreciendo la existencia de mercados prósperos.

El sistema político español se configura a través de un marco institucional que deja poco espacio abierto para la existencia de actores de veto, de donde la estructura de gobernanza del Estado español se sitúa en un escenario bien lejano a aquellos en los cuales el amplio número de actores de veto crea un “escenario de indecisión, irresolución, o balcanización” (Cox y McCubbins, 1999).

- a) El modelo político español se establece sobre un sistema parlamentario en el cual las Cortes designan al presidente del Gobierno, de forma que a diferencia del modelo presidencial las preferencias de la mayoría parlamentaria se plasman en el ejecutivo designado. Presidente y parlamento coinciden en preferencias, de tal modo que el parlamento no desarrolla de facto la figura de “actor de veto institucional”. No obstante, las reglas políticas sí dejan espacio para la presencia de “actores de veto partidarios” en el caso de mayorías minoritarias (no absolutas): este es el caso de las experiencias gubernamentales 1977-1982 y

1993-2000, en la cual los partidos nacionalistas intercambiaron su capacidad de veto por determinados proyectos políticos.

- b) El bicameralismo del Parlamento español encubre una situación de desequilibrio en la cual el Congreso tiene primacía sobre el Senado y en la que el sistema electoral convierte al Senado en un “blunt veto player”: el bicameralismo español no ha introducido actores de veto relevantes en el *policy-making* español.
- c) El diseño constitucional español, a pesar de haber facilitado un alto grado de descentralización, no responde a los esquemas estándar del federalismo⁶ (Bayona, 2001), y la especial configuración del Estado de las Autonomías establece un sistema peculiar, abierto y complejo que reduce las capacidades de veto del modelo federal en sentido estricto (a esta cuestión volveremos en el epígrafe siguiente).
- d) La judicatura se convierte en un actor de veto del *policy-making*, para lo cual debe señalarse el papel del Tribunal Constitucional como auténtico poder del Estado en su función de control entre los otros poderes del Estado para asegurar el respeto a los principios constitucionales. El derecho de propuesta de los miembros de este Tribunal recae en los decisores políticos (cortes, ejecutivo, un Consejo General del Poder Judicial designado a su vez por las Cortes), de donde puede derivarse mayor proximidad de preferencias entre *policy-makers* y Tribunal Constitucional que si los miembros de este optasen por carrera judicial.

⁶ Elementos clásicos del federalismo como el pacto federal y la definición constitucional de estados miembros, la segunda cámara legislativa representativa de los estados, la definición constitucional de las competencias federales como excepción de la competencia originaria de los estados o la intervención de estos en la reforma de la constitución federal, no se encuentran en el modelo constitucional español. No obstante, otros autores sostienen la equiparación sustancial entre el estado autonómico y el federal. Véase Caballero (2003b) para un análisis del estilo español de federalismo defensor de mercados.

- e) El ejército actuó en España durante la transición a la democracia como un auténtico contra-poder que limitaba el conjunto de políticas viables, llegando a cuestionar al propio poder político, tal como se reflejó en la intentona golpista de 1981. Con la llegada del gobierno socialista se avanzó en la reforma del ejército para acabar convirtiéndolo en parte integrante del sistema democrático, abandonando su función de actor de veto.

En este contexto de escasez de actores de veto en el policy-making español, resulta fácil sacar adelante los proyectos políticos, tanto que es difícil hacer creíble que se va a sostener una política concreta: es el riesgo del “irresoluteness”. En este caso, los poderes públicos buscarán garantizar sus compromisos a través de otros mecanismos. Moe y Caldwell (1994) señalan la búsqueda de reputación y normas de conducta en situaciones modelizadas como juegos repetidos; el establecimiento de agencias y programas cuya posterior intervención generaría fuerte reacción política; y la cooptación (acuerdos con distintos sectores).

En este sentido, el proceso de incorporación española a la UE constituye un mecanismo institucional que refuerza la capacidad de compromiso del Estado español, al evidenciarse que el coste de decisiones que incumpliesen ciertos compromisos sería demasiado alto.

5- EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA ATENCIÓN DE INTERESES PÚBLICOS

El sistema parlamentario español convierte en clave a las elecciones al Congreso de los Diputados, las cuales se desarrollan con un sistema caracterizado por: A) El principio constitucional de representación proporcional y la fórmula d'Hondt; B) una

Cámara con 350 diputados, elegidos en 53 distritos electorales que se corresponden con las provincias; C) 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; D) Un umbral del 3% mínimo en el distrito para obtener representación⁷; E) Listas cerradas y bloqueadas (Montero, 1998).

Un aspecto político relevante es si el sistema electoral convierte en protagonista al candidato individual o al partido político. Los marcos institucionales que incentivan a los políticos individuales a cultivar un voto personal conllevan que los legisladores en busca del voto provean de bienes privados o públicos locales a su electorado y de servicios particulares a grupos de interés especiales. En este escenario, la formación de las políticas públicas dependerá de muchos actores con intereses específicos, por lo que se constituirán mayorías a través de la concesión de beneficios especializados para múltiples minorías. En este escenario, los costes de transacción tenderán a ser mayores, existiendo partidos débiles y poca oferta de bienes colectivos.

La extensión hasta la cual los políticos cultivan el voto personal es importante. Cuando esta extensión es amplia se favorece la cesión de las decisiones políticas a los comités, lejos de los partidos y líderes gubernamentales; una cohesión menor en el seno de los partidos; un mayor pluralismo en la negociación con los grupos de interés; corrupción estructural y parálisis estructural para generar bienes público. En este escenario, las políticas tenderán a atender demanda estrechas y especiales, propias de intereses particulares: son rentas de los tipo “fiscal pork” y “pork embraces rents”, que se convierten en “bocados” que muerden la actuación del Estado⁸ (Cox y McCubbins,

⁷ Esta barrera distorsiona muy poco la proporcionalidad, y sólo podría tener algún efecto en las grandes provincias como Madrid o Barcelona.

⁸ En el análisis de Cox y McCubbins (1999) se señala que cuando hay un amplio número efectivo de actores de veto, la política es distributiva en intención, buscando satisfacer intereses privados particulares individuales, en vez de buscar la provisión de bienes públicos y la eficiencia asignativa.

1999). Esta privatización de políticas públicas tenderá a ser mayor cuando existe separación constitucional de poderes y separación electoral de propósito.

El sistema electoral es clave a la hora de determinar hasta que punto los políticos individuales pueden crear sus propias bases de poder electoral.

El caso de España se concede a los partidos políticos todo el protagonismo frente a los congresistas, de modo que existe un sesgo institucional que establece una adecuada coordinación entre los diputados y que tiende a dotar al país de la capacidad de generar una políticas públicas nacionales bastante acertadas (pues el partido político es un maximizador de votos que agrega un amplio conjunto de preferencias individuales), mientras por el contrario, al no ser potenciada la figura del “diputado de circunscripción”, existe un cierto descuido hacia la provisión de bienes públicos regionales⁹.

Además, los diputados individuales tienen escasa libertad y son los portavoces del grupo parlamentario los que consiguen el control. Estos portavoces son designados por la dirección del partido político, de la cual dependerá la posibilidad de reelección de cada diputado (incluso más que del propio electorado).

El ejecutivo sale del legislativo y ambos son controlados por el partido mayoritario. El presidente es el líder del ejecutivo y del partido mayoritario, y por tanto del propio legislativo. El ejecutivo consigue sacar adelante lo que se propone.

Los votantes, incapaces de procesar toda la información política para tomar una decisión de voto racional, observan ciertas señales que le ayudan a elegir, y en un sistema proporcional con listas cerradas como el español, el partido político constituye una pista decisiva para orientar el voto de cada ciudadano. El “nombre de marca” del

⁹ Esta situación que genera una sentir ciudadano de distanciamiento hacia la política intenta ser compensada con el proceso de descentralización política, la cual crea instituciones más cercanas al ciudadano y que permiten ofertar de forma más sencilla bienes para territorios particulares. Véase Caballero (2003b).

partido aporta una señal clave en el mercado del voto. Claro que la reputación del partido es un bien público para todos los legisladores del mismo, de donde cada uno de ellos puede actuar como un “free-rider” ante el problema de acción colectiva: será necesaria una autoridad en la jerarquía partidaria que impida tales aprovechamientos y coordine la actuación del partido.

En el sistema español los partidos políticos juegan un papel fundamental que suplanta el papel que las comisiones parlamentarias desempeñan en un sistema como el norteamericano: las transacciones no tienen lugar entre congresistas en el caso español, y corresponde al partido decidir la política de actuación e internalizar muchos efectos externos.

En un sistema parlamentario, los objetivos del ejecutivo son análogos a los que en un sistema presidencial persigue el presidente: ambos prestan atención a un electorado amplio, aglutinando diversos problemas e intereses, con la diferencia de que el partido mayoritario en el sistema parlamentario tiene una autoridad sin los frenos que existen en un sistema de separación de poderes. De este modo se plantea el trade-off entre “public and private regardedness” de las políticas públicas, en el sentido de Cox y McCubbins (1999). Cuanto menor sea el número de vetos, menor será la atención de intereses privados por parte de los poderes públicos, favoreciendo la provisión de bienes públicos, la eficiencia asignativa y promoviendo el bienestar general.

A la hora de estudiar cómo actores con diferentes problemas acaban controlando vetos separados dentro del proceso legislativo, la variable central es el sistema de partidos, fundamentalmente en lo que se refiere a su grado de concentración: allí donde el sistema electoral sea representativo y con distritos amplios, el sistema será “débil” (pocos incentivos electorales a coaligarse), mientras que donde es mayoritario y con distritos pequeños el sistema será “fuerte” (altos incentivos a la coalición electoral).

Cada sistema determina el número de partidos, y cuanto mayor sea éste, mayores serán los costes de transacción y mayores las posibilidades de estancamiento (Cox y McCubbins, 1999).

El número de partidos políticos viables vendrá afectado por las economías escalas existentes, las cuales se producen cuando una alianza electoral produce mayor número de escaños que si los partidos se presentan por separado (Cox y McCubbins, 1999).

En España, el tamaño pequeño del Congreso y el amplio número de distritos electorales hace que la magnitud media de cada distrito sea muy reducida (6.73 escaños por distrito), en un nivel muy cercano al mínimo aceptado para lo que se considera un sistema proporcional (sólo Irlanda tiene distritos menores que España). Estas reglas del juego político producen un sesgo mayoritario significativo en los distritos pequeños, mientras que en los más amplios respetan adecuadamente la proporcionalidad (Montero, 1998).

De este modo, este sistema electoral de circunscripciones con pocos escaños en juego afecta al sistema de partidos, reduciendo mecánicamente el número de partidos con representación parlamentaria, como resultado de la escasa proporcionalidad en esos distritos pequeños. De este modo, el número efectivo de partidos parlamentarios es inferior al número efectivo de partidos electorales, en una cuantía superior a la existente para cualquier otro país europeo (Vallés y Bosch, 1997; Montero, 1998).

El sistema electoral español constituye un marco institucional que favorece un bajo nivel de fragmentación, una alta desproporcionalidad y determina el sistema de partidos (Montero, 1998). Sin embargo, debe señalarse que a pesar de estos inconvenientes que a continuación analizamos, la mayoría de los observadores concluye el carácter globalmente beneficioso del sistema español sobre el proceso de transición y consolidación democrática: no fragmentó demasiado el mapa partidista, ha reflejado la

orientación mayoritariamente moderada del electorado y ha permitido que estuvieran representadas las distintas posiciones en las vertientes ideológica, socioeconómica y regional (Vallés y Bosch, 1997).

El bajo nivel de fragmentación política se refleja en que los dos principales partidos políticos consiguen en torno al ochenta por ciento de los escaños de la Cámara, y el principal efecto mecánico del sistema electoral viene dado por la brecha entre el número de partidos electorales y de partidos parlamentarios.

La falta de proporcionalidad puede ser analizada si se considera que los dos partidos principales tienen en todas las consultas una mayor proporción de escaños que de votos, mientras que los partidos pequeños cuyo electorado está muy diseminado a lo largo del territorio nacional son los más perjudicados por el sistema. Esto se entiende fácilmente si tenemos en cuenta que el índice de desproporcionalidad incrementa sistemáticamente cuanto menores sean los tamaños de los distritos electorales: es por ello que el sistema español es uno de los menos proporcionales de entre los que adoptan un sistema proporcional. Y esto cabe sólo entenderlo en función del tamaño de los distritos electorales, y no sólo como fruto de la utilización de la variante d'Hondt de la fórmula de la media mayor. Todo ello genera que algunos autores como Vallés y Bosch (1997) prefieren referirse al sistema español como “distributivo”, conscientes de que su aplicación no garantiza la proporcionalidad.

Este sistema convierte en protagonistas a los dos partidos principales, mientras que los partidos más pequeños de ámbito nacional han ido perdiendo peso político en el Congreso (en 1977 tenían 44 diputados, mientras en 1996 sólo tenían 18). Además los partidos grandes suelen hacer un llamamiento al voto útil y los electores votan de forma

táctica, y de este modo, la dimensión “psicológica” del sistema refuerza los efectos “mecánicos” del mismo¹⁰.

Para el caso español caracterizado por un sistema parlamentario con regla proporcional bajo la fórmula D’Hondt, Andonova (2002, tabla 2) constata un reducido número efectivo de partidos políticos e instituciones electorales en España, situada en el menor nivel de entre los países de sistema proporcional que en ese estudio son analizados (excepto Grecia).

El sistema electoral español se convierte en una regla de juego formal que afecta a la representación de los intereses de los votantes, primando la sobrerrepresentación de los partidos más votados y dando un tratamiento proporcional a los principales partidos de ámbito no estatal. La naturaleza de estos partidos viene dada por el status político que consiguen en su comunidad autónoma, y es a este status al que conceden mayor relevancia, decidiendo la actuación de sus grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados en consonancia con tales objetivos políticos autonómicos. La atención de intereses regionales es así atendida en las nacionalidades históricas.

España constituye un caso de “partidos volátiles y votantes estables”, reflejando que las variaciones en el apoyo electoral a los partidos son más fruto del cambio en las percepciones de los partidos que el resultado de cambios en las preferencias de los votantes (Montero, 1998).

Por otra parte cabe señalar como la configuración bipolar del sistema de partidos establece una lógica centrípeta en la competencia electoral por obtener el voto del electorado de centro (escenario claramente establecido desde 1982). Esta situación es especialmente relevante en la medida en que a la hora de explicar la estabilidad en el respaldo electoral a los distintos partidos, elementos como la identificación partidaria,

¹⁰ Dos rasgos determinan el nivel de votación estratégica en un sistema electoral dado: el principio de asignación de escaños (que convierte los votos en escaños) y el tamaño de los distritos (Cox y

las vinculaciones del voto por distintas organizaciones o rasgos sociales (económicos, religiosos, regionales), resultan poco clarificadoras, mientras el factor ideológico asociado al debate derecha-izquierda sí consigue aclarar la dinámica electoral (Montero, 1998).

En cuanto a los partidos políticos, un rasgo de cierto interés es que no entre sus funciones principales no está actuar actúan como correa de transmisión entre asociaciones que defienden intereses particulares y el gobierno, lo cual cabe entenderlo en un contexto de bajo asociacionismo en España (Heywood, 1998).

Y es que a la hora de analizar la atención política de los intereses de distintos sectores resulta conveniente analizar la articulación de tales intereses existente para el caso español. Lo cierto es que Juan Linz ha argumentado que la organización y articulación de grupos de presión requiere de períodos prolongados de estabilidad política, lo cual permite a tales grupos consolidar sus organizaciones y legitimar sus actividades, tal como señalan Molins y Casademunt (1998). Pues bien, en el período constituyente poca atención se concedió a cómo estructurar las actividades de *lobby*, y las actividades y relaciones entre grupos de presión y gobiernos no fueron reguladas específicamente ni con posterioridad. La necesaria estabilidad política llegó a partir de 1978, en un escenario en el que se dio cabida a la participación de agentes sociales representantes de empresarios y trabajadores.

Pero la articulación de intereses incorpora también la defensa de intereses más particulares, para cuya consecución habrá que analizar la vías de inter-locución de tales grupos con las administraciones públicas y sus posibilidades de trasladar esos intereses a la esfera de decisión del gobierno. En la medida en que tales vías no estén adecuadamente reguladas, se deja un vacío legal que en la práctica será cubierto por

McCubbins, 1999).

relaciones informales que no siguen procedimiento alguno, y que ponen en contacto a los representantes del gobierno con los grupos de presión.

Aún cuando ciertos grupos de interés pequeños o regionales pudieron capturar a algún diputado de ese distrito, no conseguirá gran poder porque el diputado sigue las instrucciones de su líder, quien busca el interés general para así conseguir aplicar sus programas y maximizar votos para permanecer en el poder. El presidente del gobierno no es capturado por grupos de interés pequeños: sólo grandes grupos lo podrían controlar.

Entre los grupos de presión más pujantes en la reciente experiencia española se pueden señalar grupos sectoriales, como las organizaciones agrícolas o las asociaciones profesionales, y grupos causales que incluyen a organizaciones como la Iglesia o aquellas defensoras del medio ambiente (Molins y Casademunt, 1998). Sin duda, una mención especial requiere el poder de los grupos de comunicación, que en la práctica establecen coaliciones de intereses con determinados partidos políticos, de modo que consiguen un trato favorable del poder político a cambio de favorecer en sus actividades de medios al partido político en cuestión.

6- JERARQUÍA, AGENCIA VERTICAL, COSTES DE TRANSACCIÓN, PRESIDENCIALISMO Y DELEGACIÓN ECONÓMICA

Al estudiar las instituciones del “decision-making”, las constituciones son contratos incompletos que dejan espacios para el abuso del poder, por lo que resulta clave estudiar desde un enfoque positivo la gobernanza de la relación de agencia vertical del policy-making, sobre la cual intentan actuar múltiples principales de acuerdo a Dixit (1996). Se ha destacado ya que la adopción de un sistema

parlamentario conlleva ciertos rasgos para las políticas públicas, y en este sentido, cabe seguir analizando el caso español.

La Constitución española buscaba lograr estabilidad política, por lo que a la opción parlamentaria se le sumaron severos correctivos al sistema proporcional, un sistema de listas cerradas y bloqueadas que protegiese a los líderes existentes, y la viabilidad de mociones de censura sólo si eran constructivas (Colomer, 1998). En términos generales, en cuanto al papel del ejecutivo, el modelo constitucional español entronca con la tradición alemana en relación a la formación, funcionamiento y poderes del presidente y su gobierno.

En la relación de agencia múltiple-vertical que representa el ejercicio de la política, la ciudadanía vota a una lista con los parlamentarios de un partido político, y estos designan al presidente del gobierno, quien nombra a los ministros decidiendo el número y las responsabilidades de cada uno de ellos. De este modo, el ejecutivo emerge de la legislatura y ambos son controlados por el partido mayoritario. La experiencia democrática española ha evidenciado además un “carácter presidencialista” del sistema al coincidir la figura del presidente del gobierno con la de líder de partido mayoritario¹¹ (tanto con UCD, PSOE, PP): lo que ese liderazgo quiere, lo acaba aplicando. Por todo ello, las elecciones al Congreso de los Diputados se convierten en las más importantes del país. Por otra parte, cabe señalar que la estructura del Congreso refleja el entorno de toma de decisiones del conjunto del sistema político, por lo que la estructura de poder electoral y constitucional se refleja en los procedimientos legislativos (Cox y McCubbins, 1999).

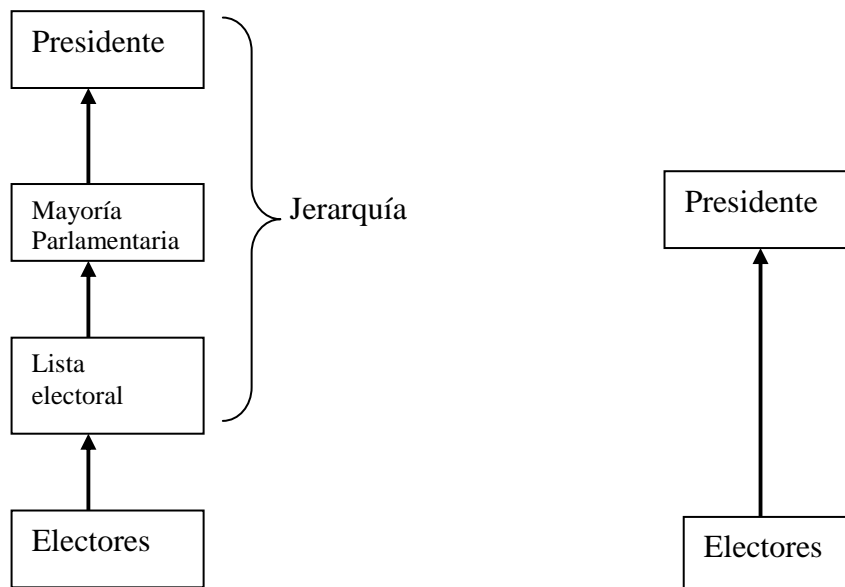
Los parlamentarios intentan maximizar su permanencia en las Cortes, y con un sistema de listas cerradas y bloqueadas buscarán llevar a cabo conductas acordes con

¹¹ Mientras fracasaban los intentos de “bicefalia” que diferenciaban al líder del partido del candidato a la presidencia, como la que existió en el partido socialista entre 1998 y 1999.

las instrucciones de la dirección del partido, pues es esta la que decide las listas electorales: están más incentivados a seguir las preferencias del partido (y en particular del propio líder) que a las de sus electores directos (dejan que sea el partido quien capte las preferencias de todo el electorado y decida cuales satisfacer). Por su parte, el presidente es autónomo y líder, no siendo controlado por los diputados (problema de acción colectiva).

La relación de agencia vertical de la delegación política se acaba estructurando en una jerarquía cuya cabeza es ocupada por el presidente del gobierno, convirtiendo la acción política en un sistema “top-down” que intenta reducir el volumen de costes de transacción. De este modo, la eficiencia del sistema va a depender de la capacidad del presidente de aglutinar intereses distintos y de organizar la consecución de los mismos a través de la relación ejecutivo - partido político - legislativo.

Gráfico 2: Relación de agencia vertical: la delegación a través de jerarquía



De este modo, el sistema español es un sistema de partidos con una fuerte tendencia presidencial: las instituciones políticas de la economía española dotan de gran poder a

los partidos políticos y a los líderes de estos que optan por la presidencia del ejecutivo. Este poder se concentra especialmente en la figura del Presidente del Gobierno, existiendo una dificultad para garantizar el compromiso como fruto del monopolio de autoridad pública. La posibilidad de un *holdup* político en el sentido de Epstein y O'Halloran (1999) está presente en cada una de las relaciones de agencia existentes.

El presidente del gobierno y líder del partido mayoritario se convierte en la cabeza de un liderazgo que, tras analizar las demandas sociales de políticas públicas, determina la oferta política¹². El presidente dirige el gobierno e impone su decisión en casos de desacuerdos entre miembros del ejecutivo. Piénsese por ejemplo que los poderes ejecutivos del presidente se ven reforzados por sus potestades en materia de promover o dificultar la actividad legislativa, incluyendo elementos como la devolución legislativa o la capacidad de dictar decretos con rango de ley.

En este sentido, corresponde al jefe del ejecutivo la decisión del “make or buy” de las políticas públicas, especificando la legislación en el parlamento a través del grupo parlamentario del partido mayoritario o ejerciendo desde el ejecutivo ciertas atribuciones legislativas con mayor peso en la burocracia. En la asignación de tales tareas, el presidente intentará minimizar los costes de transacción de la elaboración de las políticas públicas, de forma análoga al problema presentado por la teoría económica sobre la naturaleza de la empresa (Coase, Williamson). En el análisis de Epstein y O'Halloran (1999) se analiza en el marco de un sistema político de separación de poderes que mientras la formación de leyes vía parlamentaria incurre en costes internos de transacción entre congresistas en comités, el coste de delegar en el ejecutivo-burocracia presenta el riesgo del “hold-up”. Tales problemas resultan de distinta

¹² Este liderazgo y poder del ejecutivo se ve limitado por factores estructurales (tales como el proceso de cesión de poderes hacia organismos supranacionales tipo unión Europea como hacia otros nacionales como las Comunidades Autónomas) y por factores contingentes (sea la existencia de mayoría absoluta en

naturaleza e intensidad en un régimen parlamentario como el español, en el cual recae en el presidente del gobierno, y a la sazón líder del partido mayoritario, la capacidad de decidir la agenda legislativa y el peso de los distintos agentes en la elaboración de las leyes¹³. Es decir, el propio marco institucional parlamentario con sistema proporcional convierte a la gobernanza política en una jerarquía en la que el líder ejerce una autoridad sobre el proceso, generándose un escenario de colusión entre ejecutivo y grupo mayoritario parlamentario a las órdenes del presidente. Las instituciones determinan a este equilibrio como “self-enforcing”.

El Presidente encabeza un ejecutivo fuerte al que controla, recibiendo el poder constitucional de monopolizar las decisiones más importantes de la política nacional y de organización básica del gobierno.

De este modo, el Estado español se caracteriza por un alto grado de concentración de poder en un contexto de dominancia del presidente del gobierno y amplio margen de maniobra para las élites políticas del partido en el gobierno. Esta caracterización aquí defendida se desvincula de las argumentaciones que enfatizan al modelo de organización política española como neocorporatista. En este sentido, los pactos en España han sido utilizados por el ejecutivo para obtener legitimación para determinadas políticas que resultaban impopulares o de aplicación costosa, pero en ningún caso esta actuación contractual supone una dejación de poder por parte del ejecutivo. Este utiliza los pactos para que salgan adelante decisiones que desea, pero no los admite para que las partes contratantes puedan pactar acuerdos contrarios a la voluntad política del gobierno y su presidente: por ello, podemos afirmar la no-difusión del poder en España.

el parlamento, sea el grado de unidad del partido y o sean las capacidades personales de cada miembro del ejecutivo) (Heywood, 1998).

¹³ En el sistema parlamentario la formación de nuevas leyes es más sencilla que en el sistema de separación de poderes.

La experiencia española se caracteriza más por la concentración del poder que por el peso de la concertación social (Heywood, 1998).

No obstante debe señalarse que la existencia de un aparato estatal con una alta concentración de poder no supone que se reniegue del mercado. La confrontación no fue Estado- Mercado, sino que la actuación política del Estado español desde la transición política tendió a reforzar el protagonismo de los mercados utilizando la alta concentración del poder para ello, aunque con ciertas insuficiencias.

El caso español, en cuanto a la estructura y distribución de recursos de poder, se aproxima al de Gran Bretaña, donde el gobierno electo también tiene amplia autonomía para formar políticas y donde pocos intereses sociales tienen suficiente fortaleza organizativa como para contrarrestar el poder. Además, podemos señalar que la tendencia es a que el presidente del gobierno consiga resistir más de un mandato al frente del ejecutivo (la excepción fue Calvo Sotelo, pero toda la experiencia de Calvo Sotelo como presidente se caracteriza como excepción, incluida su llegada al cargo). En cuanto a la estabilidad política, puede señalarse que desde el establecimiento de la democracia hasta el año 2000 existieron en España veintisiete ciclos políticos en el sentido de Sáez (2000) y cuatro jefes del ejecutivo.

No obstante sí debe señalarse que esta tendencia presidencialista del jefe del ejecutivo apoyado en una mayoría parlamentaria holgada se ve aminorada cuando esa mayoría no es absoluta. No obstante cuando la primera fuerza política no consigue alcanzar la mayoría absoluta de escaños, entonces se ponen en marcha los procesos de formación de coaliciones entre partidos con representación parlamentaria para conseguir la investidura del ejecutivo y posteriormente respaldar las tareas del gobierno.

En este caso, la experiencia española revela que en tales circunstancias se forman gobiernos minoritarios monocolors de la principal fuerza política, sin que se haya

producido hasta el momento un gobierno de coalición (de hecho, el caso español es el único en Europa continental en el que no hay experiencias de gobiernos de coalición). Este rasgo del sistema español debe explicarse en función del marco institucional que rige los procedimientos electorales y la propia configuración gubernativa: las instituciones, de nuevo, son la clave para comprender los casos de gobierno minoritario en los que el presidente se ve supeditado a los procesos de negociación con partidos de ámbito regional. Y es que dadas las instituciones del sistema español, se establece un sistema de incentivos en los decisores políticos que convierte en racional la formación de esos gobiernos minoritarios, tal como evidencian las experiencias del gobierno socialista formado en 1993 y la del gobierno popular de 1996. Para una adecuada comprensión de este fenómeno, resulta necesario analizarlo desde una perspectiva que incorpore la multidimensional de los objetivos de los representantes políticos: los diversos partidos de la coalición encuentran más beneficioso mantenerse fuera del gobierno que formar un ejecutivo multi-partidista¹⁴ (Reniu, 2001). Para ello, hay que tener en cuenta la existencia de problemas informacionales y de costes de transacción que no facilitan el llegar a acuerdos de gobierno: los costes de la contratación superan los posibles beneficios de la misma. En este sentido, rasgos institucionales como la posible investidura del ejecutivo en segunda votación sin mayoría absoluta favorece la explicación de la existencia de gobiernos minoritarios en España.

En el caso de la política económica, y dado el perfil crecientemente técnico que esta ha tenido, el presidente del gobierno la ha delegado en otros miembros de su ejecutivo, aún cuando en algún caso haya ejercido control directo sobre ciertas prioridades (Gunther, 1996) y se reserve la resolución de ciertas disputas. De este modo, la posición dominante del ejecutivo en estas materias se centra en el Ministerio de

¹⁴ Esta naturaleza multidimensional permite analizar a los partidos en su condición de maximizadores de cuatro elementos distintos: cargos, votos, políticas y cohesión interna, asociados respectivamente a las

Economía, que, entre otras funciones, asume la de responsable del Tesoro, elaboración de los presupuestos del Estado, formación de la política fiscal, de comercio exterior y política de la inversión¹⁵. Piénsese por ejemplo que, en asuntos como la privatización del INI, el Ministerio de Economía se reservó todos los poderes mientras el conjunto del gobierno apenas fue informado (Heywood, 1998).

El Ministerio de Economía es un super-ministerio con alto grado tanto de autonomía como de intervención, a diferencia de otros ministerios. Este ministerio es el que hace mayor número de propuestas al Consejo de Ministros.

El presidente del gobierno, más que delimitar las prioridades económicas generales, delega en el Ministerio de Economía la autoridad sobre la elaboración de prioridades de gasto, y se reserva la resolución de ciertas disputas¹⁶. De este modo, la praxis política se caracteriza por un Ministerio de Economía que es capaz de determinar las posibilidades de acción de otros ministerios (Heywood, 1998).

Este amplio poder del ministerio de economía debe entenderse en un marco institucional en el que ni el parlamento, ni los partidos políticos ni los grupos de interés tienen la capacidad de capturar totalmente la decisión político-económica. Sin embargo, sí es posible la existencia de tensiones, tal como en el caso de los gobiernos socialistas de finales de la década de los ochenta, cuando las prioridades del ministerio de economía entraban en conflicto con la sensibilidad de buena parte del partido socialista.

Por ello, resulta importante el tener presente la capacidad de influencia de diversos sectores sobre el Ministerio de Economía, tanto a través de redes estructurales como de relaciones individuales. En este sentido, Viçenc Navarro (1997) apunta al alto grado de

arenas ministerial, electoral, parlamentaria e intrapartidista (Reniu, 2001).

¹⁵ No obstante, debe señalarse cómo recientemente se ha separado el Ministerio de Economía y Hacienda, a pesar de lo cual en la práctica el primero ha mantenido su primacía (ocupando el de Hacienda un papel de subordinación).

¹⁶ En la coordinación presupuestaria, ocupan un lugar destacado el presidente, el propio consejo de ministros y la comisión de secretarios y subsecretarios de Estado.

influencia de economistas vinculados al sector de la banca en la elaboración de la política económica, y a como estas relaciones sesgaron las decisiones públicas en un sentido acorde a los intereses de la oligarquía bancaria.

Finalmente, un panorama de la reciente experiencia española resulta de interés. El presidente Adolfo Suárez se ocupaba de los asuntos de “alta política” y no estaba demasiado interesado en las cuestiones económicas ni presupuestarias: estas correspondieron al Vice-Presidente para Asuntos Económicos, cargo desempeñado por Enrique Fuentes Quintana (Julio 1977 - Febrero 1978), Fernando Abril Martorell (Febrero 1978 – Septiembre de 1980) y Leopoldo Calvo Sotelo (Septiembre 1980-Marzo de 1981). Ellos fueron los encargados de presidir la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, y el presidente Suárez sólo intervenía cuando los conflictos interdepartamentales no encontraban otro espacio de resolución.

Cuando Calvo Sotelo fue elegido presidente, dados sus conocimientos y su interés en lo económico-presupuestario, continuó desarrollando esas tareas personalmente, sin delegarlas a ningún vicepresidente.

Con la victoria de los socialistas en 1982 se establece un nuevo modelo de relación entre presidente y “economic policymaker” en el que el papel clave de la política económica no lo va a desempeñar el Vicepresidente del Gobierno, a pesar de que es este quien preside el comité de subsecretarios, sino que lo hará el ministro de economía (primero Miguel Boyer y después Carlos Solchaga). Las tensiones entre las posturas de estos y aquellas sostenidas por el vicepresidente en nombre del partido surgieron en los ochenta. En los noventa, con la llegada de Narcís Serra a la vicepresidencia del gobierno, este cargo vuelve a dotarse de un importante papel económico y presupuestario.

En los gobiernos Aznar se dota al Vicepresidente Segundo y ministro de economía Rodrigo Rato de amplios poderes en materias económicas.

En definitiva, la estructura institucional del sistema político español concede amplios márgenes de actuación al Presidente del Gobierno, entre los cuales está la elaboración de la política económica. Normalmente, el presidente ha delegado la formación de esta políticas a algún otro agente con un perfil más especializado y técnico, a quien nombra vicepresidente o miembro del gobierno. En todo ello, el presidente está dotado de amplia discrecionalidad concedida por la estructura de Governance del sistema político español.

En todo este proceso el parlamento ocupa un lugar secundario siempre que esa primera fuerza política tenga mayoría absoluta. En otro caso el parlamento ocupa un papel más relevante en materia de política económica, tal como mostró la etapa 1993-1996 de gobierno socialista y la etapa 1996-2000 de gobierno popular: en ambas, al ser necesario su apoyo, las fuerzas nacionalistas ejercieron fuerte influencia en las decisiones económicas¹⁷.

La estructura institucional para la elaboración de la política económica incorpora también en los últimos tiempos un conjunto de instituciones “non-mayoritarias” en el sentido de Majone (2001) que incluye desde comisiones para ciertos sectores hasta el propio banco central.

Y junto a ello no debe olvidarse la relevancia del control de la burocracia por parte del *policy-maker* (ejecutivo) para que las políticas públicas sean efectivas. Los burócratas adquieren mayor experiencia que los legisladores y poseen un poder considerable: por ello resultan claves las instituciones que faciliten la delegación de los legisladores en la burocracia. Entre tales instituciones podemos apuntar tanto

mecanismos ex ante que alinean los intereses de la burocracia con los de los legisladores, como el propio control de la burocracia o la adecuada asignación de recursos humanos y presupuestarios (Lupia y McCubbins, 1998).

Constatada en el plano teórico desde un enfoque transaccional la adecuación de la burocracia pública como forma de gobernanza para determinadas transacciones y en ciertas condiciones (Williamson, 1999), cabe situar a la burocracia española en un contexto de trayectoria histórica que no rompe durante la transición con el modelo burocrático heredado del franquismo, que se estructuraba jerárquicamente, que poseía una fuerte profesionalización, que estaba fragmentado en multitud de cuerpos y que estaba dirigido por los cuerpos de élite. Se trataba de una burocracia que había ejercido un alto poder durante el franquismo y cuya reforma y modernización fue gradual, llegando el Tribunal Constitucional a invalidar algún intento de reforma burocrática de trazo grueso (tal fue el caso de la Ley de Reforma de la Función Pública de 1984). De este modo, cabe señalar como cuando se cierra el siglo XX, la administración pública española sigue ejerciendo una fuerte influencia sobre la formación de las políticas públicas, constituyendo un agente del ejecutivo (principal) que consigue amplia capacidad de maniobra y poderes (piénsese por ejemplo que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado establece que los órganos directivos de la Administración sean nombrados entre funcionarios de carrera del grupo A) (Villoria, 2001).

En un sistema parlamentario como el español se busca un sistema burocrático unificado y coordinado que esté controlado centralmente por los líderes políticos y que tenga una jerarquía de administración designada racionalmente. Habrá grupos que intentan afectar la toma de decisiones públicas, para lo que buscan que no haya una

¹⁷ En Aguilera de Prat (1999) se explican ciertos rasgos de los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996, destacándose la importancia de los retos económicos en un escenario de búsqueda de convergencia

separación nítida entre lo público y lo privado y ser aceptadas sus relaciones directas con la burocracia.

7-CONCLUSIÓN

Entre otros aspectos, el artículo concluye: 1) El sistema político español concede un gran poder al presidente del gobierno, que es además jefe de su partido político, por lo que consigue designar con amplia discrecionalidad no ya a los miembros del ejecutivo, sino también a los candidatos a diputados: preferencias similares entre ejecutivo y legislativo. 2) El *policy-making* del gobierno puede ser analizado como una relación de agencia vertical común con múltiples principales dispuestos a actuar en busca de sus intereses, al estilo de lo propuesto por Avinash Dixit (1996). 3) El sistema político español encierra una situación de equilibrio entre poderes que es *self-enforcing* (teoría de juegos), y que permite una “tendencia al presidencialismo” cuando hay mayorías parlamentarias sólidas. 4) Los gobiernos en un sistema como el español son una mezcla de perfiles políticos (apoyados por el partido político) y de perfiles técnicos (seleccionados por el propio presidente o su entorno inmediato). 5) El poder y efectividad del gobierno requiere de altos niveles de cooperación con las otras administraciones territoriales y con la propia burocracia. 6) El análisis de “path’s dependence” tiende a concluir sobre la estabilidad de la concentración del poder en España, realizándose entorno al presidente de gobierno y su ejecutivo. 7) La escasa presencia de actores de veto en la estructura gubernamental dificulta la capacidad de compromiso del gobierno español, supliéndola con otros mecanismos reputacionales e institucionales.

En definitiva, este artículo presenta una radiografía de la morfología del Estado español para evidenciar, a través de su estructura institucional-organizativa, el principal papel político que corresponde al ejecutivo, caracterizando su constitución y naturaleza.

En esta radiografía se constata cómo la gobernanza del Estado español favorece la “decisividad” de las políticas públicas así como la atención del “policy-making” a la provisión de bienes públicos nacionales. Este escenario dificulta la capacidad de compromiso creíble de la decisión político-económica del Estado, ocupando la inercia institucional y la tendencia de la senda histórica un papel de garantía alternativa para el vcompromiso. Asimismo, la dificultad de establecer derechos políticos de los congresistas particulares impide que se forme un mercado político al estilo de Weingast y Marshall (1988): esto supone la debilidad de la figura del “diputado de circunscripción”, y la fortaleza de los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera de Prat, C. R. (2001): “Los socialistas ante los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 111, pp. 9-43.

Andonova, V. (2002): “Voting Rules, Horizontal Government, Law and Finance”, International Society for New Institutional Economics Conference, M.I.T., Cambridge, USA.

Andonova, V. (2003): “Property Rights and the Structure of Political Competition”, II European School for New Institutional Economics, Cargese.

Arias, X. C. y G. Caballero (2002): “The Institutional Foundations of Democratic Reforms in Spain: the case of Financial Regulation”, *ISNIE Annual Conference*, M.I.T., Cambridge-Mass., USA. (September).

- Caballero, G. (2001a): “La Nueva Economía Institucional”, *Sistema*, 156, pp. 59-86.
- Caballero, G. (2001b): “From the predatory State to the Spanish contractual State, 1939-1978. A Northian vision on institutions and economy”. Summer School on The Role of Institutions, European Historical Economics Society, Trinity College, Dublin, Irlanda.
- Caballero, G. (2002a): “El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político”, *Ekonomiaz*, N. 50, pp. 230-261.
- Caballero, G. (2002b): “The Institutional Foundations of the Spanish Economic Miracle, 1950-2000. A New Institutional Approach”, Warwick Research Euro-Workshop: Government and Institutions in Twentieth Century European Economic History, United Kingdom.
- Caballero, G. (2003a): *Los fundamentos institucionales del milagro económico español, 1950-2000. Teoría y evidencia*. Serie Premios de Investigación José Ramón Fontán. Editado por Amigos de la Universidad, Vigo.
- Caballero, G. (2003b): “Market preserving federalism, Spanish style”, Ronald Coase Institute, Budapest.
- Coase, R. H. (1937): “The Nature of the Firm”. *Economica* ,4 (november): 386-405.
- Colomer, J. M. (2001): *Instituciones Políticas*. Ariel Ciencia Política.
- Cox, G. y M. D. McCubbins (1999): “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Washington D. C.
- Dixit, A. K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction- Cost Politics Perspective*. The MIT Press. Cambridge.
- Epstein, D. y S. O’Halloran (1999): *Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.

Heywood, P. (1998): "Power Diffusion or Concentration? In Search of the Spanish Policy Process", *West European Politics*, Vol. 21, N. 4, pp. 103-123.

Jones, M. P.; Saiegh, S.; Spiller, P. y M. Tommasi (2001): "Professional Politicians – Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century", Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Tübingen.

La Porta, R.(1998): "Law and finance", *Journal of Political Economy*, 106, N. 6, pp. 1113-1155.

Lupia, A. y M. D. McCubbins (1998): *The Democratic Dilema*. Cambridge University Press.

Majone, G. (2001): "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, pp. 57-78.

Moe, T. M. (1990): "political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, N. 6, pp. 213-253.

Moe, T. M. y Caldwell, M. (1994): "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150, 1, pp. 171-195.

Molins, J. M. Y A. Casademunt (1998): "Pressure Groups and the Articulation of Interests", *West European Politics*, Vol. 21, N. 4, pp. 124-146.

Montero, J. R. (1998): "Stablishing the Democratic Order: Electoral Behaviour in Spain", *West European Politics*, Vol. 21, N. 4, pp. 53-79.

North, Douglass C. (1990a): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Cambridge

North, Douglass C. (1990b): "A Transaction Cost Theory of Politics". *Journal of Theoretical Politics* 2, N° 4, pp. 355-367.

North, D. C. (1999): “In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory”, en Alt, J. A., M. Levi y E. Ostrom: *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, Russell Sage Foundation, New York, pp. 314- 317.

North, D. C. (2000): “La evolución histórica de las formas de gobierno”, *Revista de Economía Institucional*, Nº 2, pp. 133-148.

Persson, T.; Roland, G. y G. Tabellini (1997): “Separation of Powers and Political Accountability”, *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (november), pp. 1163-1202.

Reniu, J. M. (2001): “¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977- 1996”, *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 5, pp. 111-142.

Sáez Lozano, J. L. (2000): “Estabilidad política y economía en la democracia española”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 110, pp. 123-138.

Tsebelis, G. (1995): “Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism,. Multicameralism and Multipartism”, *British Journal of Political Science*, Vol. 25: 289-325.

Vallés, J. M. y A. Bosch (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel Ciencia Política.

Villoria, M. (2001): “El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación”, *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 1, Num. 1, pp. 97-125.

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*, Vol. 96, 1: 132-163.

Williamson, O. E. (1999): “Public versus Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15, N. 1, pp. 307-342.

Williamson, O. E. (2000): “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead”. *Journal of Economic Literature*, Vol.38:595-613.