
Hacia una teoría económica institucional de la política económica española*

GONZALO CABALLERO MIGUEZ**

Perfiles Latinoamericanos 26
Julio-Diciembre 2005
135

Resumen

La Nueva Economía Institucional constituye un enfoque novedoso en la teoría económica de las instituciones. Este cuerpo teórico ha permitido el retorno de las instituciones a la agenda de investigación en la ciencia económica. Este artículo da un primer paso en la elaboración de una teoría económica institucional de la política económica española. Los fundamentos teóricos del trabajo corresponden a los de la Nueva Economía Institucional, entendidos como una superación de la teoría económica neoclásica *precoaseana*. Las relaciones entre instituciones, *policy-making* y desarrollo económico se encuentran en el centro de atención de esta prometedora línea de investigación para las ciencias sociales.

Abstract

The New Institutional Economics has constituted a new approach in the economic theory of institutions. This theoretical framework has implied the return of institutions to the mainstream agenda in economics. This article is an approach to the making of an institutional economic theory of the Spanish economic policy. The theoretical foundations of this paper are those from the New Institutional Economics, which improve the pre-coasean neoclassical economic theory. The relationships among institutions, policy-making and economic development are in the centre of this promising research program in social sciences.

Palabras clave: teoría económica, Nueva Economía Institucional, política económica, instituciones, gobernanza, España.

Keywords: economic theory, New Institutional Economics, economic policy, institutions, governance, Spain.

* Este proyecto ha contado con el respaldo financiero de la Secretaría de Investigación de la Xunta de Galicia. La realización de este trabajo se vio favorecida por mis estancias en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Instituto Juan March) y el Center for New Institutional Social Sciences (Washington University). La International Society for New Institutional Economics me ofreció una comunidad académica indispensable para el desarrollo de esta línea de investigación. El autor agradece las sugerencias de Lee Benham, Abel Losada, Gary Libecap, Lee Alston, Yadira González, Fausto Dopico, Xosé Carlos Arias y Abel Caballero. A Douglass North, mi mayor agradecimiento por su estímulo, enseñanzas y comentarios. La versión definitiva ha contado con las acertadas recomendaciones de dos evaluadores anónimos.

** Doctor en Economía por la Universidad de Vigo, España.

Introducción

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la economía española vivió una notable transformación que la llevó a los niveles de desarrollo más altos de su historia, hasta alcanzar incluso una cierta homologación con los niveles europeos. La España de la posguerra civil de los cuarenta vivía una situación de penuria, racionamiento y escasa industrialización que hacía imposible salir del estancamiento económico. En la década de los cincuenta las tasas de crecimiento consiguieron registrar valores positivos, pero fue hasta los sesenta cuando España logró niveles de crecimiento superiores a los de cualquier país del entorno. En el último cuarto de siglo la economía española se incorporó definitivamente a los patrones marcados por la economía internacional; el crecimiento promedio español superó el crecimiento medio de la economía europea, aunque compartiendo ya la desaceleración europea respecto a las décadas anteriores.

La experiencia económica de España constituye un interesante objeto de investigación para los estudiosos de las ciencias sociales. La historia económica española constata que para comprender la evolución económica del período es indispensable considerar algunos factores extra económicos. La principal variable explicativa del crecimiento económico español no está en una agenda ortodoxa de investigación centrada en las dotaciones de tecnología, tierra, trabajo y capital. En todo caso, estos factores explican una dinámica más amplia en la que los elementos institucionales son clave. Así, el estancamiento de los cuarenta o el crecimiento de los sesenta no se explican sino a través de la incorporación de factores políticos e institucionales en la agenda de investigación de los economistas. Lo mismo ocurre durante la etapa democrática, cuando el nuevo marco institucional ya había incorporado a España a las tendencias y ciclos de la economía internacional. La experiencia española confirma que “las instituciones importan”.

Para hacer un ejercicio de análisis positivo de la experiencia económica española debemos abordar cuestiones que la corriente principal en la Economía ha desplazado de su agenda. La consideración de estas variables exógenas reta el interés del análisis económico, pues renuncia a considerar los factores explicativos más relevantes de la realidad económica. Los puntos de inflexión más marcados de las series de crecimiento económico español, tales como los situados en 1936 o 1959, se explican por factores institucionales que los economistas debemos “endogeneizar”.

Esto es relevante puesto que la economía española arrancó en la segunda mitad del siglo XX con un marco institucional poco eficiente que implicaba altos costes de transacción. De aquí que una teoría económica neoclásica *precoaseana*

que trabaje con costes de transacción nulos representa una pieza explicativa de menor interés¹.

El cambio institucional español de la segunda mitad del siglo XX supuso la evolución hacia un escenario en el que la realización de transacciones es más sencilla. Una de las premisas teóricas de este estudio es que el análisis económico debe ser esencialmente dinámico. Esto supone que el paso del tiempo importa y explica la evolución de las variables económicas. El carácter dinámico debe ser, además, histórico; es decir, no es suficiente considerar una sucesión de períodos al estilo de los modelos macroeconómicos de generaciones solapadas o de horizonte infinito, sino que el paso del tiempo debe vincularse al proceso histórico, y el momento presente debe verse históricamente distinto de los pasados (cambios en la cultura, en las creencias, en las estrategias).

Las instituciones explican la evolución económica española: el cambio institucional es la variable explicativa más importante del crecimiento económico español y de la realidad económica en su conjunto. Sin embargo, la economía neoclásica no incorpora el cambio institucional en su marco teórico.

El neoclasicismo se consolidó como la corriente más importante del pensamiento económico del siglo XX. Los neoclásicos introdujeron el principio de utilidad marginal decreciente, el concepto de sustitución en el margen y las bases de la microeconomía estática, incluyendo la maximización. Con estas nociones construyeron un marco teórico para estudiar la eficiencia de la economía. A partir del neoclasicismo la corriente más importante desarrolló modelos matemáticos, métodos estadísticos y contrastes estadísticos de formalización creciente. La Economía buscaba un rango científico equiparable al de otras ciencias como la Física, y sin duda sus avances en el siglo XX fueron apreciables, pero asuntos nucleares como el del desarrollo económico no hallaron un cuerpo teórico suficiente para ser explicados.

La economía neoclásica olvidó las instituciones; trabajaba en un mundo de mercados sin fricciones, con agentes racionales perfectos. Pero en las últimas dos décadas del siglo XX se desarrolló un programa de investigación económica que incorpora de nuevo —sobre bases teóricas renovadas— el papel de las instituciones a la principal agenda de investigación en economía: la Nueva Economía Institucional² (NEI).

¹ Coase (1960) mostró que el neoclasicismo ortodoxo trabajaba en un mundo en el que no existían costes de transacción. En la medida en que la realidad económica se caracteriza por la existencia de instituciones que reduzcan los costes de transacción podemos utilizar la teoría económica neoclásica con mayor acierto. Sin embargo, cuando las instituciones de una sociedad no constituyen un marco adecuado para reducir los costes de transacción, el pensamiento neoclásico resulta menos explicativo de dicha realidad económica.

² El reconocimiento a esta corriente de pensamiento se evidencia con la concesión del Premio Nobel de Economía a los dos principales referentes de la NEI, Ronald Coase y Douglass North, con el creciente peso de la International Society for New Institutional Economics o con varios de los principales Informes del Banco Mundial centrados en aspectos institucionales (Burki y Perry, 1998; Banco Mundial, 2002).

De este modo, al comenzar el siglo XXI las instituciones vuelven a ocupar el centro de la ciencia económica, y existe cierto consenso respecto a que la clave del éxito o del fracaso de una economía no puede comprenderse sin incorporar el análisis institucional³.

Este artículo da un primer paso en la elaboración de una teoría económica institucional de la política económica española, enmarcada en el esfuerzo de la NEI por situar las relaciones entre instituciones, *policy-making* y desarrollo económico en la agenda de investigación. De este modo, propone un enfoque integrado institucionalmente que incorpora el conocimiento reciente de los distintos elementos del marco institucional español. Para esto también expone los fundamentos del análisis de la NEI; presenta a grandes rasgos el proceso de cambio institucional de la economía española de la segunda mitad del siglo XX; estudia cómo ese proceso permitió la modernización de la política económica en España; analiza cómo las reglas políticas afectan la gobernanza económica del Estado; expone las bases de la estructura organizativa del mercado legislativo español; y aborda el estudio del proceso de descentralización desde la óptica de la NEI. Las conclusiones cierran el artículo.

Fundamentos teóricos del análisis en la Nueva Economía Institucional

La (NEI) inicia su trayectoria rectificando el marco de la economía neoclásica mediante las nociones *coaseana* de costes de transacción (Coase, 1937; Coase, 1960) y *northiana* de instituciones (North, 1990a), aunque respetando el individualismo metodológico, el criterio de eficiencia y la noción de intercambio⁴ (Caballero, 2001, 2002a). Los fundamentos teóricos de este enfoque respaldan la conveniencia de incorporar las instituciones, la política, las ideas y la historia al análisis económico.

La propuesta teórica de este artículo se enmarca en el programa de NEI e incorpora los siguientes rasgos característicos: 1) El análisis económico aborda el estudio de las transacciones en un mundo en el que intercambiar es costoso. 2) Las instituciones formales, informales y los mecanismos de ejecución determinan los costes de transac-

³ De hecho, acontecimientos recientes como la transición a la economía de mercado en la Europa del Este, el Silicon Valley y los problemas de las políticas económicas en los países en desarrollo recalcan la importancia de las instituciones.

⁴ En los últimos años, han surgido propuestas en la NEI que intentan rectificar parcialmente estos tres elementos; tal ha sido el caso del individualismo institucional, de la incorporación de factores distributivos y de la importancia de la coerción en los intercambios (Nye, 1997; Olson, 2000; Toboso, 2001; Toboso y Compés, 2003). Pero en todo caso, la NEI no se edificó sobre las bases del institucionalismo norteamericano de finales del siglo XIX y principios del XX, bases que incorporaban el holismo y un énfasis en la distribución y en los elementos del poder (Caballero, 2004a).

ción. 3) De acuerdo con el Teorema de Coase, estos costes determinan las transacciones viables en una economía. 4) Las instituciones tienen un carácter específico en el tiempo y en el espacio que imposibilita la universalidad del análisis positivo y normativo sobre las bases de una Economía Neoclásica ortodoxa. 5) El análisis económico debe abordar la ciencia regional desde un enfoque integrado institucionalmente, tal como concluye una versión regional del Teorema de Coase (Caballero, 2002b). 6) Las instituciones afectan el crecimiento económico y determinan los incentivos de los individuos para el desarrollo tecnológico y la acumulación de trabajo y capital. 7) El análisis institucional exige un planteamiento multidisciplinar que eche mano de modelos de comportamiento más amplios que los habituales en economía, y que incorpore elementos históricos, políticos, culturales, cognitivos y sociales. 8) Los individuos forman organizaciones a través de estructuras de gobernanza en un “segundo orden de actividad economizadora” restringida por el marco institucional (Williamson, 2000). 9) La racionalidad de los individuos es limitada y la explicación del comportamiento en la economía debe incorporar el papel de los modelos mentales subjetivos, de los procesos cognitivos y del aprendizaje (North, 2005). 10) Los patrones específicos de temporalidad y secuencia de los procesos históricos son importantes. 11) En los procesos de cambio institucional se produce una dependencia de la senda que muestra rendimientos crecientes en un mundo “no ergódico”, lo que implica dificultad para predecir a pesar de las inercias institucionales⁵. 12) La evolución institucional puede sostener situaciones de ineficiencia, también en términos de eficiencia adaptadora. 13) Un *shock* o “gran golpe” en la sociedad puede dar lugar a procesos de aprendizaje que la vuelvan a conducir a situaciones ya superadas. 14) Los códigos y normas de conducta, el sistema de derechos de propiedad y el sistema político son parte de la matriz institucional de la sociedad. 15) Los costes de transacción en los mercados políticos son aún más elevados que en los mercados económicos (North, 1990b). 16) Las instituciones políticas son clave en la configuración de una solución institucional que abarate las transacciones. 17) En tanto poder de coerción y mecanismo de ejecución de contratos, el Estado es un elemento central del marco institucional. 18) La democracia con sufragio universal aparece como fórmula de eficiencia en los mercados políticos (North, 1990b). 19) La política económica se ve afectada por los incentivos que las instituciones políticas ofrecen a los actores políticos. 20) El éxito de una política económica exige fundamentos institucionales adecuados para su aplicación. 21) El establecimiento de un Estado contractual puede convertirse en elemento clave

⁵ North (2005) caracteriza el entorno humano como noergódico y lleno de incertidumbre. La noergodicidad supone que la estructura subyacente de la economía es cambiante, y esto implica que incluso sucesos accidentales puedan tener implicaciones profundas en la senda histórica, por lo que no pueden ser tratados como ruido.

para el crecimiento económico y la constitución de una política económica moderna. 22) Las políticas fiscales y financieras modernas pueden aplicarse con mayor éxito en sistemas contractuales que combinen democracia y mercado, aunque el éxito depende también del marco institucional concreto. 23) La “caja negra” del Estado funda instituciones que sesgan las políticas públicas, por ejemplo al determinar el número de actores de voto o al centrar las citas electorales en los candidatos o en los partidos. 24) En la estructura organizativa del Estado hay parlamentos cuya organización afecta la política económica y el propio poder del ejecutivo. 25) Los sistemas de descentralización política favorecen la eficiencia y el mercado dependiendo de su fórmula institucional concreta. 26) La capacidad de garantizar la credibilidad de los compromisos es un elemento relevante para la eficiencia del marco institucional (North, 1993).

Sobre estas bases teóricas, el análisis propuesto no implica ni una concepción determinista de la evolución institucional ni un enfoque constitucionalista. En primer lugar, nuestro enfoque institucional incorpora la importancia de los actos en la configuración de la senda histórica, en el sentido en que North (1990a) y Dixit (1996) lo proponen; consideramos, pues, la “no ergodicidad” del cambio institucional, lo que nos permite conjugar una senda de rendimientos crecientes y la importancia de episodios concretos (North, 2005). Negamos así el determinismo histórico, pero aceptamos la fuerza de ciertas inercias institucionales (David, 1985, 1994). En segundo lugar, nuestro enfoque señala la importancia de los procesos históricos de cambio institucional que conjugan actos y reglas, de modo que negamos la postura constitucionalista que tiende a explicarlo todo con base en una Constitución (Dixit, 1996; Caballero y Arias, 2003). Pero aceptamos el papel clave de la Constitución de 1978 en la historia española reciente, que dio forma a un escenario de cooperación que permitió un cambio político de primer orden (como punto focal para el equilibrio). El nuevo escenario político supuso la modificación profunda del marco institucional español, lo que permitió generar una política económica moderna. Pero más que por el peso del texto constitucional, la clave del proceso está dada por la constitución de instituciones *self-enforcing* (en equilibrio de autocumplimiento), que el tiempo reforzaría como *self-reinforcing* (en equilibrio de autocumplimiento reforzado con el tiempo), en el sentido desarrollado por Greif (2001). El siguiente apartado perfila la dinámica de este proceso.

El cambio institucional de la economía española en la segunda mitad del siglo xx

La senda del cambio institucional de la economía condujo a un escenario estable y contractual que supuso mejoras de eficiencia, tanto en la asignación como en la

adaptación, y que rompió con muchas de las tendencias históricas españolas. Con la llegada del régimen democrático establecido en la Constitución de 1978, se instauró un Estado contractual en el sentido *northiano*⁶ (Caballero, 2001b). La trágica experiencia de la guerra civil mostró a los españoles el alto coste que implicaba la falta de cooperación a la hora de definir la forma política del Estado. Las tendencias de aprendizaje social permitieron que en la década de los setenta se consiguiese pactar un sistema democrático con reglas y mecanismos fiables de ejecución de contratos, y que se constituyese como un “gobierno potenciador de mercado” en el sentido *olsoniano*. De este modo, España abandonó el “modelo depredador” del franquismo⁷ que tantas veces había estado vigente en la historia del país [tal como lo analizan Douglass North (1981, 1985, 1989, 1990a, 1994, 2000) sobre las instituciones españolas de otros siglos]. Los distintos sectores políticos que habían enfrentado a las “dos Españas” consensuaron un marco institucional que incorporó las distintas tradiciones políticas del país en un sistema que establecía un *third party enforcement*, garantizaba la credibilidad del compromiso gubernamental y dejaba de estar al servicio de intereses depredadores.

La comprensión de este proceso histórico, que interrumpe algunos de los círculos viciosos desarrollados a lo largo de la historia de España, pasa por el análisis de la evolución del franquismo. El régimen franquista se inició en la década de los cuarenta con una política económica intervencionista y autárquica que negaba al mercado como mecanismo asignador⁸. El resultado fue la depresión económica (en el Cuadro 1 se muestra el empeoramiento de la economía española en la fase 1935–1950, que incluye la guerra civil y la autarquía). El fracaso de la política económica de la autar-

⁶ El Estado español que surge de la Constitución de 1978 representa un modelo contractual gestado en el acuerdo de las distintas organizaciones políticas, y garantiza la inclusión de los intereses de distintos sectores estableciendo un mecanismo de poderes que permite respetar los derechos de propiedad y hace creíbles los compromisos del Estado.

⁷ Este modelo depredador del Estado, en sentido *northiano*, implica que el Estado estaba al servicio de intereses particulares y no incluyentes, que el modelo estatal no aglutinaba al conjunto de los agentes sino que actuaba al servicio de ciertos intereses, y que no existía una división y un equilibrio de poderes que garantizase los derechos de propiedad y la credibilidad del compromiso gubernamental (North, 1981; North, 1990a; North y Weingast, 1989; Caballero, 2005b).

⁸ En este sentido, lo característico de la intervención pública del franquismo de la década de los cuarenta fue que el régimen estableció gran diversidad de reglamentos y controles directos sobre precios, cantidades y destinatarios. El establecimiento de empresas, la producción agrícola e industrial, la comercialización interior y exterior, el mercado laboral y los mercados financieros y cambiarios se caracterizaron por el intervencionismo discrecional de las autoridades franquistas, en una situación que poco se asemejaba al adecuado funcionamiento de la economía de mercado. Incluso se establecieron limitaciones al libre movimiento de personas (exigiéndose un salvoconducto).

que permitió cambiar paulatinamente el credo económico de la sociedad española, que con posterioridad empezó a emular las experiencias europeas que combinaban democracia, mercado y Estado del Bienestar⁹.

Cuadro 1
El crecimiento económico español en el siglo XX

Período	Tasa media per cápita
1900–1935	1,1
1935–1950	-0,9
1950–1999	3,8

Fuente: García Delgado y Jiménez (1999).

142

En lo que caracteriza como una proposición ambiciosa, North (2000) señala que cuando en una sociedad se perciben inconsistencias entre el sistema de creencias y los resultados que predice, se dan las condiciones para cambiar la trayectoria de una sociedad. Esto es lo que ocurrió en España en la segunda mitad del siglo XX, cuando la sociedad descubre paulatinamente lo errado e irracional del recetario político y económico del franquismo¹⁰, y empieza a reclamar un nuevo marco institucional política y económicamente más eficiente.

En esta situación, los políticos del franquismo vieron transformarse sus prioridades, su conjunto de posibilidades políticas de elección y su sistema de creencias; se adaptaron y perdieron el equilibrio institucional de la autarquía. En la década de los cincuenta, el régimen introdujo cambios que permitieron abrir el camino hacia el

⁹ La dinámica del cambio en las ideas y creencias termina plasmándose en las instituciones, con sus efectos en el funcionamiento de la economía. Los malos resultados obtenidos por la política económica autárquica contrastaban con los resultados económicos que otros países europeos conseguían con un marco institucional y una política económica bien distintos. La constatación de estas divergencias por parte de la sociedad civil española desde los cincuenta genera una adaptación en los modelos mentales españoles, que empezarán a asumir paulatinamente los efectos positivos de las instituciones existentes en los países europeos.

¹⁰ El programa ideológico del franquismo no sólo repudiaba el liberalismo, sino que llegaba a rechazar los ideales de la ilustración y del renacimiento (Fontana, 1986). De hecho, incluso el propio general Franco sostenía en los años cincuenta que con democracia no había prosperidad y que España era un país privilegiado que podía bastarse por sí mismo. Como lo señala Fontana, “la experiencia española se proponía cambiar la teoría económica”.

Plan de Estabilización de 1959¹¹. Éste dio lugar a una reforma económica de mercado que generó la modernización económica del país y provocó una dinámica institucional que incluyó la modificación posterior de varios “cuasi-parámetros” (sociales, culturales, religiosos) en el sentido *greifiano* (Greif, 2001). Así, la experiencia española corrobora las hipótesis de Barzel (1997), Olson (2000) y North (2000) según la cual en la relación de intercambio entre un soberano egoísta y sus súbditos puede surgir, con el paso del tiempo, el crecimiento económico. Sólo así cabe entender el cambio institucional de formación de una economía de mercado y de modernización económica con la fecha clave de 1959, fruto de un franquismo que veía necesario potenciar el crecimiento para su supervivencia¹² (Cuadro 2).

Cuadro 2
El desarrollo español (Análisis comparativo de las tasas de crecimiento per cápita)

	España	Italia	Francia	Alemania	Reino Unido	EE UU
1960–1973	6.3	4.3	4.2	3.4	2.4	2.6

Fuente: Prados y Sanz (1996)

El cambio económico y social de los sesenta implicó tendencias que reclamaban un cambio político de democratización. A la muerte del dictador, en pleno debate de transacciones para definir un nuevo sistema político, se produjo la reforma política de democratización. De este modo, la senda del cambio institucional estableció primero el mercado y después la democracia, aproximándose así al marco institucional de los países europeos. Los cambios institucionales formales fueron coherentes con

¹¹ La aplicación del Plan de estabilización de 1959 fue la respuesta del régimen a la crisis creciente de la balanza de pagos que en julio de ese año colocaba a la economía española en una virtual suspensión de pagos. En esta situación, y con una corriente internacional de convertibilidad, los *policy-makers* del franquismo asumieron la aplicación del Plan, un programa de acción que incluía una política de liberalización económica interior y exterior, mayor disciplina financiera (políticas monetaria y presupuestaria de signo estabilizador), y una reacomodación del tipo de cambio. El plan se aplicó en julio de 1959 como un programa indivisible, y tras un efecto depresivo inicial, consiguió los objetivos de estabilidad de precios, tipo de cambio contenido, balanza de pagos saneada, reducción de importaciones, y aumento del turismo e inversión extranjera. Estos logros están en la base del relevante crecimiento de los sesenta.

¹² Para los sesenta y setenta, la legitimidad del franquismo pasaría a descansar cada vez más en la buena marcha de la economía, y menos en las consideraciones ideológicas del régimen.

los informales en un proceso gradual, ajeno a las “terapias de choque” o de *big-bang*. Esta adecuada combinación de los cambios en las reglas formales y la evolución de las normas informales explica la senda institucional y su capacidad para impulsar el desarrollo de la economía (North, 2000, 2005).

En la segunda mitad del siglo XX, el aprendizaje de la guerra civil y la posguerra cambia el rumbo de la senda española hacia instituciones que se convierten en *self-reinforcing* y se consolidan. Este marco institucional incluye un sistema político democrático, una economía de mercado, un Estado del Bienestar y un modelo de descentralización política.

La democracia: nuevas instituciones, nuevas políticas

La comprensión de la política económica española del último cuarto del siglo XX hace necesario alargar el horizonte temporal e incorporar la dinámica institucional de más largo plazo perfilada en la sección anterior. La teoría que hemos presentado del cambio institucional de la economía del franquismo, edificada sobre la teoría del Estado de Douglass North y la teoría del cambio institucional de Avner Greif, permite comprender cómo se llega a la España democrática y cuáles fueron los fundamentos institucionales sobre los que se pudo configurar una política económica moderna.

Estos fundamentos verifican las dos condiciones que Mancur Olson (2000) considera necesarias para la buena marcha de la economía: por un lado, el derecho garantizado y bien definido a la propiedad privada para todos y la ejecución imparcial forzosa de los contratos; y por el otro, la ausencia de depredación como estructura institucional. La estructura política edificada en 1978 supuso saltos cualitativos en estas direcciones, lo que dio lugar a un Estado lo suficientemente poderoso como para establecer y proteger el derecho a la propiedad privada y la ejecución de contratos, y a la vez limitado para no privar a los individuos de esos derechos. Esta limitación del poder del gobierno incluye, entre otros factores, el ordenamiento constitucional defendido por el Tribunal Constitucional y la estructura territorial del poder. Este escenario, que podría parecer muy evidente, constituye una novedad en el marco institucional de la economía española.

La experiencia española constata el papel prioritario del juego político en la actuación pública en la economía. No fueron las tendencias de desarrollo y modernización económica vivida desde los años sesenta las que motivaron la implantación paralela de una política económica moderna, sino que hubo que esperar el cambio político de régimen para que, con nuevas bases institucionales, la política económica encontrase

un espacio nuevo de actuación, un conjunto de instrumentos adecuados y una nueva definición de sus objetivos¹³.

En el último cuarto del siglo XX el proceso de cambio en los fundamentos institucionales de la economía española permitió la aparición y el desarrollo de una política económica homologable a las del mundo occidental; las instituciones establecieron una estructura de incentivos para los actores políticos —que incluyó los objetivos modernos de la política económica—, y a la vez el cambio político permitió desarrollar los instrumentos adecuados para cubrir dichos objetivos.

En particular, el proceso de cambio institucional permitió edificar una política fiscal y una política financiera modernas en el país.

A) La política fiscal¹⁴. En los tres primeros cuartos del siglo XX, los niveles de gasto público españoles eran reducidos, lo que afectó de lleno a un franquismo cuyo intervencionismo económico consistía en el abuso de regulaciones que restringían los derechos de propiedad sobre los bienes, actuaban de forma discriminatoria (beneficiando a ciertos sectores frente a otros), y se convertían en “impuestos implícitos”. El sistema fiscal franquista, de escasa capacidad de recaudación, era insuficiente, inflexible, confuso y regresivo. A pesar de sus graves perversiones, esta arcaica institución fiscal persistió hasta 1977: el favorecer intereses particulares que —de haberse asumido principios tributarios modernos— hubieran sido fuertemente gravados, fue una pieza clave para el sostenimiento del régimen.

A principios de la transición política, la situación española contrastaba con los patrones de política fiscal que se seguían entonces en los países europeos más avanzados¹⁵. Era obligado, por tanto, construir un nuevo sistema fiscal que pusiese recursos suficientes a disposición del Estado. Mientras el Estado depredador franquista optó por

¹³ Entendemos la política económica como la acción pública ejercida por las autoridades del Estado para afectar el funcionamiento de la economía en busca de algún tipo de objetivo. Los enfoques tradicionales de la política económica, desarrollados a partir de Tinberger (1956), se constitúan en torno a la relación instrumentos–objetivos, de modo que se concebía al decisor político como un homo-benevolente que buscaba definir una política óptima, dadas las restricciones técnicas. La teoría de la elección pública modificó esta concepción y abrió paso a los enfoques institucionales. Estos plantean que el marco institucional establece incentivos para el *policy-making*, determina el nivel de los costes de transacción de los mercados políticos y puede limitar la capacidad de acción de los actores políticos (Caballero y Arias, 2003).

¹⁴ La intervención del Estado en la economía incluye la realización de gastos por parte del sector público, especialmente cuando los países europeos configuraron el Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial. La política económica moderna exige, por tanto, que las autoridades ejecuten una política fiscal que defina la estructura tributaria del país, estructura con la que se van a obtener los recursos necesarios para abordar los proyectos de gasto público.

¹⁵ Piénsese que a la muerte de Franco el gasto en servicios sociales representaba el 9.9% del PIB en España frente al 24% en la Comunidad Económica Europea, y que los ingresos públicos rondaban el veinte por ciento del PIB en España, frente al 32.7% de los países de la OCDE.

repartir privilegios —en vez de afrontar una reforma tributaria moderna—, la reforma democrática avanzó de la mano del cambio en la organización del sistema fiscal. De este modo, y con los precedentes de las reformas fiscales de 1869 y 1932, se confirma que en España la imposición personal sólo tuvo cabida en las experiencias políticas democráticas. En la reforma fiscal de 1977 el nuevo Estado contractual apostó por los principios de personalidad en la imposición directa, y neutralidad en la indirecta.

Cuadro 3
Gastos e ingresos públicos en España (porcentajes del PIB)

Año	Gasto Público	Recaudación por principales impuestos (sin cotizaciones)	Carga fiscal
1975	25.68	11.1	21.36
1980	33.14	13.8	26.88
1985	42.59	18.2	31.14
1990	43.49	22.2	35.2

Fuente: *Contabilidad Nacional*, Argimón, *et al.* (1999) para la segunda columna.

Con el nuevo cuadro fiscal, el Estado consiguió una capacidad de recaudación que le permitió financiar el proyecto de incremento del gasto público del Estado español (Cuadro 3). De hecho, el sistema permitió financiar mayoritariamente el déficit público por vías ortodoxas, lo que moderó los impulsos inflacionistas, tan comunes en las experiencias de transición de Europa del Este. De este modo se constata que las variables de cambio político impulsaron las grandes reformas en materia fiscal en mayor medida que las económicas. De hecho, a medida que en la década de los noventa se superaba la crisis económica, las cuentas públicas se ajustaron reduciendo el déficit público hasta cumplir los requisitos de Maastricht, y después del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

B) La política financiera¹⁶. Es relevante enmarcar la cuestión financiera en el debate sobre el papel económico del Estado. En los mercados financieros, la experiencia

¹⁶ El sistema financiero de un país compuesto de mercados, instrumentos y agentes financieros canaliza el ahorro hacia la inversión. Las autoridades públicas incorporan en la política económica moderna una serie de objetivos e instrumentos que afectan el sistema financiero, convirtiendo a la política financiera en parte central de la política económica.

de las últimas décadas evidencia la importancia de una intervención pública que, lejos del estatismo o del “dirigismo”, genere un sistema de regulación prudencial que perfeccione el funcionamiento de los mercados. De este modo, el debate no se circumscribe ya a la polémica de la intervención *versus* la liberalización, sino que se sitúa en la actuación necesaria del legislador dados los condicionantes institucionales y la falta de viabilidad de una solución óptima.

Por consiguiente, el éxito de la transición hacia un sistema financiero moderno exige por lo menos dos condiciones institucionales. Por un lado, que los políticos en cuyas manos está la toma de decisiones propongan un sistema de regulación financiera prudencial que busque la eficiencia de los mercados financieros. Por el otro, que las instituciones básicas hagan viable el funcionamiento efectivo de ese sistema de regulación prudencial. En España la transición de un Estado depredador a un Estado contractual —en el sentido *northiano*— supuso un proceso de cambio institucional que, al alterar la estructura de incentivos del *policy-maker* (emisor de políticas), posibilitó la reforma financiera. El Estado contractual permitió, además, constituir un marco institucional adecuado para el buen funcionamiento de la regulación prudencial.

El sistema financiero español transita de un modelo jerárquico e intervenido, dominado por el intervencionismo estatal, a un modelo de mercado con toma de decisiones descentralizadas, esto es, transita de la jerarquía al mercado (Caballero, 2004b). La estrategia de este proceso de transición es “gradualista”, ajena a las terapias de choque; se enmarca en una senda que construye gradualmente una política monetaria moderna, y sobre ésta, el camino de la liberalización financiera. En el proceso de formación y liberalización de los mercados financieros, el Estado reforma su intervención en un ejercicio de nítida delimitación entre lo público y lo privado, asumiendo las tareas propias de la regulación prudencial. El éxito de la transición financiera española se explica en buena parte por el proceso de cambio institucional general del país en ese entonces.

Durante el franquismo, el poder estatal decidía jerárquicamente precios, cantidades y destinatarios de los recursos financieros. El exceso de demanda de fondos a los tipos de interés establecidos obligaba al racionamiento del crédito mediante coeficientes que fijaran el destino de la financiación del sistema: los “circuitos privilegiados de financiación” determinaban el destino de los recursos. El Cuadro 4 refleja el peso de estos circuitos cuando el dictador muere.

Cuadro 4
Circuitos de financiación privilegiada:
porcentajes de los recursos ajenos del sistema

Año	Total Neto (= A+B+C+D)	Banco de España (A)	Banca privada (B)	Cajas de ahorro (C)	Crédito Oficial (descontadas dotaciones del Tesoro) (D)
1975	38.6	5.3	14.0	18.2	1.2

Fuente: Poveda (1980).

Los efectos distributivos del sistema eran manifiestos, y el *policy-maker* determinaba discrecionalmente a los beneficiarios en función de intereses políticos. La trama de intereses entre grupos de interés y políticos del régimen se convirtió así en elemento modular de las relaciones financieras y de la propia naturaleza depredadora del franquismo.

Esta jerarquía financiera descansaba sobre el aparato político del Estado franquista, de modo que los sistemas financieros cambiaron en la medida en que éste sufrió una importante mutación en la etapa de la transición.

El paso del Estado depredador al Estado contractual a través del proceso de democratización constituyó un elemento clave para la viabilidad y el éxito de la reforma financiera. Por una parte, el nuevo marco institucional incentivó a los políticos a aplicar la reforma de modernización y liberalización financiera; por la otra, ese nuevo marco proporcionaba bases sólidas para aplicar la regulación prudencial¹⁷.

Desde mediados de la década de los setenta el sistema financiero español experimentó un proceso de reforma liberalizadora que provocó que el Estado abandonase el tipo de intervencionismo discrecional que practicaba —consistente en planificar y eliminar los mecanismos del mercado—, de modo que los circuitos de financiación privilegiada fueron perdiendo peso. Este proceso de liberalización financiera no implicó, sin embargo, una desregulación que negara espacio de actuación a los poderes públicos; el éxito de la transición se debió, en buena medida, a la capacidad del Estado de readaptar su actuación en materia financiera a una regulación prudencial que respeta el mecanismo de mercado y lo fomenta, aborda la supervisión y el control de

¹⁷ En cuanto a las relaciones de causalidad entre transición política y reforma financiera, la experiencia española muestra cómo la democratización alentó a los *policy-makers* a abandonar la regulación de control financiero que ofrecía bienes privados para pasar a perseguir como bien colectivo la estructura financiera de mercado.

los riesgos bancarios, y establece un marco institucional adecuado para la eficiencia de los mercados financieros.

En concreto, la regulación prudencial intenta establecer una red de seguridad para los mercados de capitales que elimine riesgos, prevenga insolvencias bancarias, minimice los efectos de transmisión al conjunto de la economía y asegure la estabilidad del sistema financiero, afrontando así problemas de asimetrías informativas. El funcionamiento adecuado de la regulación prudencial requiere bases institucionales que faciliten la reducción de los costes de transacción financieros. En este sentido, aspectos como la fiabilidad de los sistemas contables, la eficiencia de los mecanismos informativos y las garantías de ejecución de contratos se convierten en variables clave de una adecuada regulación prudencial. Ahora bien, estas variables logran un funcionamiento adecuado sólo en un Estado contractual y democrático basado en las reglas del derecho; experiencias recientes evidencian cómo otros sistemas políticos establecen densas relaciones entre gobierno y negocios que impiden la transparencia, la reducción de costes de transacción y una regulación prudencial exitosa.

El cambio de modelo de régimen político en la segunda mitad de los setenta generó una adecuada estructura institucional para edificar los mercados financieros.

Reglas políticas y gobernanza económica del Estado

En el último cuarto del siglo XX, el marco institucional español permitió edificar una política económica moderna, tal como lo hizo respecto de las políticas fiscal y financiera. Este marco se convierte en una variable explicativa de la transformación de la política económica española en democrática, en la medida en que las soluciones institucionales determinan los incentivos encarados por los agentes político-económicos, lo que sesga la elaboración de las políticas públicas. Por ello, conviene estudiar la estructura organizativa del Estado en España desde nuestro enfoque teórico, para caracterizar la gobernanza de la *policy-making* conforme a Caballero (2003). De este modo, introducimos el bisturí en la “caja negra del Estado” para analizar el sesgo que las instituciones imponen en la elaboración de las políticas públicas, y para evidenciar los núcleos del poder en la formación de la política económica.

Una cuestión de interés en el estudio de la economía política institucional es hasta qué punto en España la combinación del sistema electoral y de gobierno, por un lado, y de la protección explícita de derechos de propiedad, por el otro, permite un equilibrio de intereses divergentes (es decir, resuelve los conflictos entre intereses opuestos).

El sistema legal español se sitúa en la tradición del *Civil Law* (derecho civil), menos individualista y más intervencionista, que debería complementarse con formas de gobierno más participativas y constructoras de consenso [mientras el individualista *Common Law* (derecho común) se complementaría con acuerdos institucionales mayoritarios]. Desde nuestro enfoque institucional, menos estrecho que el de un “legalismo” centrado en la tradición, podemos apuntar la hipótesis de que en un gobierno democrático el grado de intervencionismo es proporcional al grado de representación. En este sentido, el modelo español combina adecuadamente la tradición legal francesa del *civil law* —supuestamente menos protectora de derechos (La Porta, *et al.*, 1998)—, y un sistema institucional parlamentario de regla proporcional que busca propiciar el consenso en el marco de la Constitución de 1978.

Las instituciones políticas españolas incorporan entre sus reglas del juego el sistema parlamentario, sistema que conlleva a una gran incertidumbre política, una gran dificultad de garantizar compromisos y una fuerte concentración del poder (Moe y Caldwell, 1994). En el sistema parlamentario, un monopolio de autoridad pública dificulta el voto.

La presencia de actores de voto resuelve el *trade-off* entre la capacidad de los poderes públicos de llevar a cabo cambios de políticas (*decisiveness*) y su capacidad de comprometerse con una política determinada (*resoluteness*) (Cox y McCubbins, 1999). Así, la capacidad de compromiso con las políticas aumenta y la capacidad de decisión disminuye cuanto mayor es el número de actores de voto, entre otras cuestiones, lo que provoca una reducción del *winset* del *statu quo*, el conjunto de políticas que logra salir del *statu quo* (Tsebelis, 1995).

El “número efectivo de actores de voto” depende de factores como el presidencialismo, el “bicameralismo”, el federalismo, la judicatura y el ejército. El marco institucional del sistema político español tiene una escasa presencia de actores de voto, por lo que la estructura de gobernanza del Estado está lejos de ser un “escenario de indecisión, irresolución o balcanización”, pero genera el problema de *irresoluteness*. Ello da lugar a que los poderes públicos deban garantizar sus compromisos mediante otros mecanismos institucionales (agencias, capital de reputación, inercia de la senda).

El sistema electoral es una regla política relevante; puede convertir al candidato individual o al partido político en protagonista electoral. Los marcos institucionales que incentivan a los políticos a cultivar un voto personal propician que los legisladores que buscan el voto provean de bienes privados o públicos locales a su electorado, y de servicios particulares a grupos de interés especiales. En este escenario, la creación de políticas públicas depende de muchos actores con intereses específicos, por lo que se constituyen mayorías gracias a la concesión de beneficios especializados

para múltiples minorías; los costes de transacción tienden a ser mayores, los partidos son débiles y hay poca oferta de bienes colectivos.

En España los partidos políticos gozan de todo el protagonismo frente a los candidatos individuales, de modo que un sesgo institucional establece una adecuada coordinación entre los diputados y tiende a dotar al país de la capacidad de generar políticas públicas nacionales acertadas (pues el partido político es un maximizador de votos que agrega un amplio conjunto de preferencias individuales); mientras que, por el contrario, si la figura del “diputado de circunscripción” no se potencia, el sesgo es de descuido hacia la provisión de bienes públicos regionales o locales.

En un sistema parlamentario como el español, los objetivos del ejecutivo son análogos a los del presidente en un sistema presidencial. Ambos atienden un electorado amplio y aglutinan problemas e intereses diversos, con la diferencia de que la autoridad del partido mayoritario en el sistema parlamentario no tiene los frenos presentes en un sistema de separación de poderes. De este modo se plantea el *trade-off* entre *public and private regardedness* de las políticas públicas (atención de intereses públicos *versus* privados) (Cox y McCubbins, 1999). Cuanto menor es el número de vetos, menor es también la atención a intereses privados por parte de los poderes públicos, lo que favorece la provisión de bienes públicos y la eficiencia de asignación, y promueve el bienestar general. Tal es el escenario del sistema español.

Al estudiar cómo es que actores con distintas preferencias acaban controlando vetos separados en el proceso legislativo, la variable central es el sistema de partidos y, en particular, su grado de concentración. El sistema electoral español constituye un marco institucional que favorece un bajo nivel de fragmentación y cierta desproporción, y determina el sistema de partidos.

El sistema electoral español se convierte en regla del juego formal y afecta la representación de los intereses de los votantes primando la sobrerrepresentación de los partidos más votados y dando un trato proporcional aproximado a los principales partidos cuyo ámbito no es estatal.

Un rasgo de interés relativo a los partidos políticos es que entre sus funciones principales no está el actuar como correa de transmisión entre asociaciones que defienden intereses particulares concretos y el gobierno. No obstante, la acción de los grupos de interés está presente en la formación de las políticas democráticas españolas.

Entre los grupos de presión más pujantes en la experiencia española reciente se pueden señalar grupos sectoriales —como las organizaciones agrícolas o las asociaciones profesionales—, y grupos causales que incluyen organizaciones como la Iglesia o las defensoras del medio ambiente. Merece sin duda una mención especial el poder de los grupos de comunicación que en la práctica establecen coaliciones de intereses con determinados partidos políticos y consiguen un trato favorable del poder político a

cambio de sus favores. Estos grupos de interés actúan como principales en la relación de agencia común que es el *policy-making*, relación que incluye múltiples principales (Dixit, 1996).

La relación de agencia vertical de la delegación política termina por estructurarse en una jerarquía cuya cabeza ocupa el presidente del gobierno, lo que convierte la acción política en un sistema *top-down* que intenta reducir el volumen de costes de transacción. Así, la eficiencia del sistema va a depender de la capacidad del presidente de agrupar intereses distintos y de organizar su consecución a través de la relación ejecutivo–partido político–legislativo.

El sistema español es, pues, un sistema de partidos con una fuerte tendencia presidencial. Las instituciones (reglas) políticas de la economía española dotan de un gran poder a los partidos y a sus líderes cuando optan por la presidencia del ejecutivo. Este poder se concentra especialmente en la figura del Presidente del Gobierno, lo que da lugar a que sea difícil garantizar el compromiso como fruto del monopolio de autoridad pública. El propio marco institucional parlamentario convierte a la gobernanza política en una jerarquía cuyo líder ejerce autoridad sobre el proceso y genera un escenario de colusión entre ejecutivo y grupo mayoritario parlamentario a las órdenes del presidente. Las instituciones determinan así un equilibrio de auto–cumplimiento.

El Estado español se caracteriza así por una elevada concentración de un poder dominado por el presidente del gobierno, y un amplio margen de maniobra para las élites políticas del partido en el gobierno. Dado el perfil crecientemente tecnificado de la política económica, el presidente del gobierno la ha venido delegando a otros miembros de su ejecutivo, aun cuando alguna vez haya ejercido control directo sobre ciertas prioridades. A diferencia de otros ministerios, el de Economía y Hacienda es un super–ministerio con un alto grado de autonomía e intervención; es el que hace el mayor número de propuestas al Consejo de Ministros.

En definitiva, la estructura institucional del sistema político español concede un amplio margen de actuación al presidente del gobierno, que incluye la elaboración de la política económica, actividad esta última que el presidente suele delegar a algún otro agente con un perfil técnico especializado, ya sea el vicepresidente, ya el ministro del gobierno. Para ello, la estructura de gobernanza del sistema político español concede al presidente una amplia discrecionalidad.

Este acercamiento a la caja negra del Estado español se caracteriza por los siguientes rasgos, entre otros: 1) El sistema político español concede un gran poder al presidente del gobierno, que es, además, jefe de su partido político; de aquí que designe con amplia discrecionalidad no sólo a los miembros del ejecutivo sino también a los candidatos a diputados. Esto da lugar a preferencias similares del ejecutivo y del legislativo. 2) La formación de las políticas públicas por parte del gobierno

puede ser analizada como una relación de agencia vertical común con múltiples principales dispuestos a actuar en favor de sus intereses, al estilo de lo propuesto por Avinash Dixit (1996). 3) El sistema político español encierra un equilibrio entre poderes (teoría de juegos) que acepta 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 técnicos (seleccionados por el propio presidente o su entorno inmediato). 5) El poder y la efectividad del gobierno requieren una gran cooperación de las demás administraciones territoriales y de la propia burocracia. 6) El análisis de la dependencia de la senda tiende a concluir en la continuidad de la concentración del poder en España en torno al presidente de gobierno y su ejecutivo. 7) La escasez de actores de voto en la estructura gubernamental dificulta la capacidad de compromiso del gobierno español, a la que suple con otros mecanismos de reputación e institucionales (Caballero, 2003).

153

La organización del mercado legislativo español

La estructura organizativa del Congreso de los Diputados es un elemento clave en la determinación del equilibrio entre los poderes del Estado español. El esfuerzo de apertura de la “caja negra” del Estado español debe incluir su estudio (Caballero, 2005c). Así, puede caracterizarse una estructura muy distinta de la del congreso norteamericano, que en la literatura especializada aparece como prototipo de Congreso de Comisiones (Weingast y Marshall, 1988).

Partidos fuertes (caso español) y comisiones fuertes (caso norteamericano) aparecen como sustitutos para organizar el funcionamiento de cualquier Congreso. El primero se basa en un sistema jerárquico con liderazgo centralizado que actúa en los grupos parlamentarios; el segundo opta por un sistema de derechos de propiedad que favorezca transacciones entre los congresistas. En la medida en que los partidos sean capaces de controlar a sus diputados adscritos, habrá un mecanismo distinto del de los derechos de las comisiones para hacer cumplir acuerdos.

Los elementos institucionales que configuran el esquema de incentivos, funcionamiento y comportamiento del Congreso español son, en primer lugar, el sistema político y electoral del país y, en segundo, el Reglamento del Congreso. Cada diputado mantiene una relación de agencia con múltiples principales de los que el más destacado es el partido político al que pertenece, que es el que determina la posibilidad de reelección del diputado en un sistema de listas cerradas y bloqueadas.

Los partidos políticos tienen gran poder: circunscriben la actuación de los diputados y coartan su capacidad de tomar decisiones. Así, las negociaciones para apoyar determinados proyectos se hacen en el seno de ese grupo mayoritario a través de un conjunto de relaciones en las que no prima la transacción entre iguales. Ciertos diputados de gran peso político o con un poder orgánico considerable en el seno del partido correspondiente tienen más capacidad de negociar y establecer las prioridades del grupo político mayoritario. De ahí que los compromisos de las negociaciones internas tengan escasa credibilidad: la dirección puede observar *ex-post* que el acuerdo *ex-ante* ya no le beneficia. En definitiva, se trata de una relación jerárquica en la que los diputados delegan la decisión de prioridades a la dirección de grupo, y renuncian a las transacciones de intercambio al margen de la dirección.

De hecho, el sistema jerárquico y la disciplina interna del grupo imponen una rigidez que dificulta el diálogo y el acuerdo entre los diputados que no son líderes de fuerzas políticas, lo que complica, a su vez, identificar el escenario adecuado para las transacciones entre ellos.

El sistema de reparto de los asientos de una comisión parlamentaria en España se caracteriza por dos principios: 1) La distribución entre los distintos grupos parlamentarios es proporcional al reparto de escaños del pleno. 2) Cada grupo tiene libre disposición de los asientos que le corresponden. Los grupos parlamentarios mantienen ciertos derechos de propiedad sobre los asientos de las comisiones y cada grupo asigna libremente a sus diputados a las distintas comisiones, pudiendo cambiarlos cuando lo estime oportuno. Cuando por renuncia, muerte o nueva convocatoria electoral, uno o varios asientos de una comisión quedan vacantes, los grupos parlamentarios eligen entre sus miembros a quien o a quienes los ocupen.

Los integrantes de las comisiones votan por las decisiones de los grupos parlamentarios con rígida disciplina y un estrecho margen de discrecionalidad directamente proporcional al peso (en el grupo) del diputado miembro de la comisión, e inversamente proporcional al interés de la dirección del grupo en esa cuestión.

La mayoría de la Cámara se repite en las comisiones y puesto que éstas no consiguen una “separación de propósito” del pleno parlamentario en el sentido desarrollado por Cox y McCubbins (1999), no se configuran como instituciones no-mayoritarias, en el sentido desarrollado por Majone (2001).

El modelo de organización adoptado por el Congreso no otorga *de facto* derechos de propiedad a los diputados individuales, concede una amplia discrecionalidad a los grupos parlamentarios para que determinen su estructura organizativa, y asigna a los líderes del grupo la mayor parte de esa responsabilidad. En concreto, en un sistema como el español, en el que el partido mayoritario controla al ejecutivo y al legislativo (especialmente cuando hay mayoría absoluta), la estructura institucional del Congreso

concede al grupo dominante todo el peso en el funcionamiento de la Cámara, dentro de los límites constitucionales y del Reglamento del Congreso.

El que la mayoría pueda aplicar su dominio sin el freno de mecanismos institucionales como el de las comisiones legislativas estadounidenses, supone que el papel de las comisiones legislativas españolas es “*de facto*” poco relevante, pues los congresistas no poseen derechos de propiedad sobre la agenda de decisión política.

En este sentido, Alston y Mueller (2001) nos dicen que un ejecutivo con poderes de peso tendrá mayores incentivos que los diputados para atender cuestiones como el crecimiento económico, la distribución de la renta o la estabilización de precios, e interiorizará los costes y beneficios de sus decisiones, cualesquiera que estos sean. La experiencia española, en línea con esta argumentación, mantiene un ejecutivo fuerte que, a través de una jerarquía partidaria, resuelve los problemas de coordinación entre el ejecutivo y el legislativo, y aquellos que pudiesen surgir entre los diputados del grupo en el seno del parlamento.

Por todo ello, el parlamento español se compone más de fracciones o grupos debidamente organizados que de diputados entendidos como agentes políticos individuales. Son los “diputados líder” quienes, al dirigir a los grupos parlamentarios, concentran el poder. Esta estructura institucional y de incentivos marca una tendencia que, llevada hasta el extremo, conduciría a que el Estado de Partidos, que limita la independencia del diputado, acabara por anular también la del grupo parlamentario y la del propio parlamento (Caballero, 2005c).

En este sentido la gobernanza del Congreso de los Diputados, con un sistema de Comisiones que no ejercen derechos de propiedad ni otorgan poder a los grupos parlamentarios, responde adecuadamente al esquema de formación de las políticas públicas adoptado en España, que se caracteriza por rasgos como la ausencia de actores de voto, el peso del poder ejecutivo o la prioridad de los intereses públicos generales sobre los regionales. Este sistema disminuye el papel del diputado como defensor de los intereses de su distrito.

Las instituciones de la descentralización

El diseño institucional parlamentario desatiende la diversidad de intereses regionales, pues los diputados no están incentivados para actuar como defensores de circunscripción. Esta carencia se compensa con la descentralización política hacia los gobiernos regionales llevada a cabo en los años ochenta.

En este sentido —desde el enfoque teórico aquí propuesto—, el análisis del modelo español de descentralización política del Estado de las Autonomías desgrana

las relaciones entre instituciones, descentralización política, incentivos de los actores políticos y efectos económicos, y estudia la hipótesis de Barry Weingast (1995) del “federalismo defensor de mercados” para el último cuarto del siglo XX en España (Caballero, 2005a). En la estructura de gobernanza del Estado, el federalismo aparece como un elemento institucional que determina la formación de las políticas públicas y, en particular, de la política económica.¹⁸

Colomer (1999) emplea el término federal en un sentido laxo, como sinónimo de régimen con descentralización política, para señalar que las condiciones básicas para que un modelo federal funcione correctamente son: a) la división de poderes entre gobierno central y gobiernos regionales; b) elecciones no concurrentes; c) un número de regiones tan elevado que impida el dominio de cualquiera de ellas; d) el “bicameralismo” simétrico que favorezca la cooperación multilateral. Conforme a estos criterios, el actual modelo autonómico español aparece como una fórmula institucional acertada de organización territorial del Estado, aunque con problemas evidentes como el de la asimetría “bicameral”.

El texto constitucional español en tanto modelo de descentralización —analizado como contrato— se caracteriza por su alto grado de “incompletitud”, lo que valida la declaración teórica de Dixit (1996) que señala que la Constitución no gobierna todo el proceso político. En el proceso constituyente, la dificultad de definir reglas de organización territorial que permitan prever utilidades futuras para los distintos actores (juego de suma positiva) concluyó en un acuerdo de mínimos que pospuso la definición concreta del modelo, dando prioridad a la evolución política. Esto se logró a través de un compromiso apócrifo o dilatorio que aplazó la concreción de la forma de organización territorial y permitió alcanzar un resultado de equilibrio en la negociación.

Las negociaciones implicaron un sofisticado intercambio de votos que concluyó combinando el mantenimiento de las provincias, el acceso a una autonomía especial para las nacionalidades históricas y una fórmula general para el acceso a la autonomía de todas las regiones. De aquí que para analizar la trayectoria del Estado español hasta el momento en que alcanza los niveles actuales de descentralización —los más altos en la historia de la España contemporánea y de los más altos de Europa— sea necesaria una perspectiva evolutiva y transaccional. Todas las Comunidades Autónomas acabarán asumiendo así un claro perfil político.

¹⁸ De acuerdo con las teorías de Barry Weingast (1993, 1995), 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. En diversas experiencias de desarrollo económico, el federalismo se convirtió en una variable explicativa clave al restringir la formación de la política económica a través del control de la discrecionalidad del gobierno, limitando al sistema político en su capacidad de invasión de los mercados económicos.

Siguiendo a Riker (1964), la esencia del federalismo exige una jerarquía de niveles de gobierno autónomos y una asignación de competencias “*self-enforcing*” (equilibrio de autocumplimiento). Para que el sistema federal sea, además, defensor de los mercados en el sentido en que Weingast lo describe, los gobiernos subnacionales deben tener responsabilidad regulatoria primaria sobre la economía, debe haber un mercado común sin barreras internas, y los gobiernos que no sean centrales deben tener una restricción presupuestaria tal que les impida imprimir dinero y disponer de crédito ilimitado.

El Estado de las Autonomías ha conducido a una fórmula que se aproxima al sistema de *market-preserving federalism*, pero aun así es fuente de inefficiencia y desajustes, de cara tanto a los mercados políticos como a los económicos. De aquí que sea necesario estudiar el complejo político-institucional del Estado de las Autonomías, los incentivos que éste determina para los actores políticos y los efectos que de ello se deriven. En concreto, hubo dos elementos institucionales que explican buena parte de la inefficiencia del estilo español de federalismo defensor de los mercados (1978–2000) y que se convirtieron en dos aspectos de necesaria reforma.

A) Por una parte, durante años el sistema de financiación autonómica supuso una mínima recaudación de ingresos por parte de las autonomías, a pesar de la creciente descentralización del gasto, de manera que los gobiernos autonómicos no asumieron los costes de sus decisiones políticas y las Comunidades Autónomas se hicieron dependientes de las subvenciones.

El sistema español de financiación autonómica se basó en un modelo de ingresos compartidos que otorgó escasa capacidad de recaudación a las autonomías. Desde nuestro enfoque teórico, este sistema se convirtió en una regla del juego que afectó los incentivos de los políticos autonómicos, afectando, a su vez, el proceso de diseño de las políticas públicas regionales.

Las autonomías compitieron por un mayor respaldo financiero del gobierno central mediante mecanismos opacos y discrecionales, mientras que el sesgo institucional no fomentaba la aplicación de políticas públicas que satisficieran las demandas de los ciudadanos y las economías. La estructura de ingresos compartidos supuso un “pacto fiscal con el diablo” que llevó a los gobiernos autonómicos a sesgar sus decisiones para dejarse cautivar por intereses particulares y no apostar por los bienes públicos y los mercados.

Cuando la proporción de ingresos que el gobierno autonómico recauda es alta, los incentivos de los políticos regionales premian las políticas de intereses inclusivos que favorezcan el crecimiento económico y la dotación de bienes públicos, pues cuando los gobiernos regionales son responsables fiscalmente, las políticas de provisión de bienes públicos conllevan tanto el beneficio directo de respaldo de un electorado que percibe su situación como mejora, como un efecto indirecto: el impulso al crecimiento permi-

te al gobierno regional aumentar la recaudación de impuestos. Los beneficios de una política de este tipo repercuten en la cantidad de fondos del gobierno regional, y no en una caja común que se reparte sin premiar la eficiencia del gasto (como ocurre en un sistema de ingresos compartidos). La corresponsabilidad fiscal propicia políticas de gasto eficientes que respetan, amplían y solventan los mercados. En España, la escasa corresponsabilidad fiscal de los años ochenta y noventa no ofrecía incentivos adecuados para la defensa de los mercados, con lo que dejaba un cierto margen de acción a la búsqueda de rentas y al intervencionismo. De acuerdo con el análisis de Caballero (2005a), esta regla fiscal fue modificada ya entrada la década de los noventa.

B) La Cámara Alta del Parlamento español no incorpora adecuadamente la representación de las autonomías y no es decisiva en la creación de las políticas públicas. La Constitución Española establece el Senado como una Cámara de Representación Territorial híbrida con miembros electos y miembros designados, cuya estructura organizativa se caracteriza por sus elecciones concurrentes de la Cámara Alta y la Cámara Baja.

El que las elecciones del Senado y las del Congreso concurran y se hagan en circunscripciones provinciales crea un sesgo institucional que tiende a hacer coincidir el color político de ambas cámaras, de forma que la mayoría de cada una de ellas tenga el mismo signo.

Por otra parte, el Senado tiende a duplicar las funciones ejercidas constitucionalmente por el Congreso de los Diputados en un papel subordinado en cierta medida, que atenúa el “bicameralismo”. El Senado no rompe la concentración del poder en el gobierno central y, al no dividirlo horizontalmente mediante una estructura adecuada que incorpore a los gobiernos regionales, la división vertical es mucho más débil.

De aquí que el Senado en España no sea un actor decisivo en el proceso político: no tiene poderes legislativos significativos, ni tiene por lo general un color político distinto del de la mayoría del Congreso, ni representa a las comunidades autónomas en la estructura del gobierno central. La estructura vigente del Senado español lo convierte en un *blunt veto player*, es decir, en un actor de veto incapaz de actuar. Por otra parte, un diseño institucional reformado de la Cámara Alta permitiría definir un mecanismo de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, de manera que las autonomías podrían contribuir a crear las políticas nacionales. La actual gobernanza del Senado le impide ser una institución de cooperación.

Esta debilidad, esta inefficiencia del Senado español reclama una reforma institucional del modelo de la Cámara de Representación Territorial (Caballero, 2005a). El Senado mantiene su estructura como resultado de un juego en que se logra un equilibrio de Nash que no es óptimo de Pareto. La estructura de gobernanza del Senado español da lugar a instituciones de equilibrio y demuestra que llevar a cabo reformas institucionales puede ser más difícil que el diseño inicial de dichas instituciones.

Conclusiones

Este artículo es una aproximación teórica a las determinantes institucionales de la política económica española desde la óptica de la Nueva Economía Institucional. La agenda de investigación aquí desarrollada analiza las relaciones entre las instituciones, los incentivos a los políticos y la formación de políticas públicas, y se centra, particularmente, en el estudio de la dinámica del cambio institucional del franquismo a la democracia, en “abrir la caja negra del estado”, en la modernización de la política fiscal y de la política financiera, en la estructura de los mercados legislativos y en la fórmula de la descentralización. Presentamos un panorama de los factores institucionales centrales para comprender cómo se elabora la política económica del país. Sin embargo, es cierto que se trata de una aproximación todavía incompleta a la que deben incorporarse otros factores, algunos de ellos de dinámica externa como las instituciones de la Unión Europea. En todo caso, este análisis permite empezar a entender cómo el sesgo institucional afecta la creación de las políticas públicas, y cuáles son las claves de la estructura y la evolución institucional de la economía española.

En su discurso de recepción del Nobel en economía, North (1994) da por sentado que los economistas sabemos poco de los factores del cambio institucional, y sostiene que ni siquiera puede afirmarse la existencia de una teoría general del cambio institucional. El camino de avance científico para despejar esas lagunas es el análisis económico del funcionamiento de las instituciones en distintas escenarios económicos a lo largo del tiempo. En este sentido, el análisis de la experiencia histórica española reciente tiene un papel privilegiado, no ya para el conocimiento de la realidad económica de este país, sino como fuente de lecciones de cara a la teoría económica de la transición y el desarrollo. El esfuerzo investigador que esta tarea exige es intenso. Este artículo muestra un avance en esta línea de investigación, que intenta configurar una teoría económica institucional de la política económica española en la democracia, desde un enfoque propio de la economía política moderna.

Bibliografía

- Alston, L. y B. Mueller, 2001, “Coalitional Stability and the Gains From Trade Between the Executive and the Legislature in Brazil”, Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Berkeley, USA.
- Argimón, I., et al., 1999, “El sector de las administraciones públicas en España”, *Estudios Económicos*, núm. 68, Banco de España.

- Banco Mundial, 2002, "Instituciones para los mercados", *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, núm. 24, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Barzel, Y., 1997, "Parliament as a Wealth Maximizing Institution: The Rights to the Residual and the Right to Vote", *International Review of Law and Economics*, núm. 17.
- Burki, J. y G.E. Perry, 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Latin America and Caribbean Studies Viewpoints Series, World Bank, Washington, DC.
- Caballero, G., 2005a, "Instituciones, federalismo defensor de mercado y Estado de las Autonomías. Un análisis de segunda generación", *El Trimestre Económico*, N. 286.
- _____, 2005b, "El Estado y la transición a la democracia en el desarrollo económico español", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 3.
- _____, 2005c, "Property Rights, Transactions and Hierarchies in the Industrial Organization of the Spanish Congress", *Annual Meeting of the Public Choice Society*, Nueva Orleans, EEUU.
- _____, 2004a, "Instituciones e Historia Económica: enfoques y teorías institucionales", *Revista de Economía Institucional*, núm. 10.
- _____, 2004b, "De la jerarquía al mercado: la reforma financiera española desde la nueva economía institucional", *Papeles de Economía Española*, núm. 101.
- _____, 2003, "Abriendo la caja negra del Estado español: la economía política del gobierno en España. Primera aproximación", VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Barcelona.
- _____, 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.
- _____, 2002a, "El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político", *Ekonomiaz*, núm. 50.
- _____, 2002b, "La economía regional de los costes de transacción: un enfoque neoinstitucional", *Revista Asturiana de Economía*, núm. 25.
- _____, 2001a, "La Nueva Economía Institucional", *Sistema*, núm. 156.

- _____, 2001b, "From the Predatory State to the Spanish Contractual State, 1939–1978. A Northian Vision on Institutions and Economy", *Workshop The Role of Institutions. European Historical Economics Society*, Trinity Collage, Dublín, Irlanda.
- Coase, R. H., 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 1.
- _____, 1937, "The Nature of the Firm", *Economica*, núm. 4.
- Colomer, J. M., 1999, "Las instituciones del federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. 1.
- 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, DC.
- David, P. A., 1994, "Why are Institutions the 'Carriers of History'? Path Dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5.
- _____, 1985, "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, vol. 75.
- Denzau, A. T. y D. C. North, 1994, "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions", *Kyklos*.
- Dixit, A., 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction–Cost Politics Perspective*, The MIT Press, Cambridge.
- _____, 2003, "Some Lessons from Transaction–Cost Politics for Less–Developed Countries", *Economics and Politics*, vol. 15, núm. 2.
- Fontana, J., 1986, "Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo", en Fontana, J., ed., *España bajo el franquismo*, Ed. Crítica, Barcelona.
- García Delgado, J. L y J. C. Jiménez, 1999, *Un siglo de España. La economía*, Marcial Pons, Madrid.

- Greif, A., 2001, "The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Institutional Perpetuation and Endogenous Institutional Change", *Conference of the International Society for New Institutional Economics*, Berkeley, California.
- La Porta, R., López De Silanes, F., Shleifer, A. y R. Vishny, 1998, "Law and finance", *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 6.
- Majone, G., 2001, "Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction–Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 157.
- Moe, T. M. y M. Caldwell, 1994, "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.
- Molins, J. M. y A. Casademunt, 1998, "Pressure Groups and the Articulation of Interests", *West European Politics*, vol. 21, núm. 4.
- North, D.C., 2005, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- , 2000, "La evolución histórica de las formas de gobierno", *Revista de Economía Institucional*, núm. 2.
- , 1994, "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, vol. 84, núm. 3.
- , 1993, "Institutions and Credible Commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, núm. 1.
- , 1990a, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- , 1990b, "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, núm. 4.
- , 1989, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", *World Development*, vol. 17, núm. 9.

- _____, 1985, "Transaction Costs in History", *Journal of European Economic History*, vol. 14.
- _____, 1981, *Structure and Change in Economic History*, W.W. Norton, Nueva York.
- North, D. C. y B. R. Weingast, 1989, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in seventeenth-century England", *The Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4.
- Nye, J. V., 1997, "Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion", en Drobak, J. N. y J. Nye, eds., *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, San Diego.
- Olson, M., 2000, *Power and Prosperity*, Basic Books, Nueva York.
- Poveda, R., 1980, "Los circuitos privilegiados del sistema crediticio", en *Papeles de Economía Española*, núm. 3.
- Prados, L. y J. C. Sanz, 1996, "Growth and Macroeconomic Performance in Spain, 1939–1993", en Crafts, N. y G. Toniolo, *Economic Growth in Europe since 1945*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge.
- Riker, W. H., 1964, *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Little Brown, Boston.
- Tinbergen, J., 1956, *Economic Policy: Theory and Design*, Amsterdam.
- Toboso, F., 2001, "Institutional Individualism and Institutional Change: The Search for a Middle Way Mode of Explanation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 25.
- _____, y R. Compés, 2003, "Nuevas tendencias analíticas en el ámbito de la Nueva Economía Institucional. La incorporación de los aspectos distributivos", *El Trimestre Económico*, núm. 280.
- Tsebelis, G., 1995, "Decision Making in Political System: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism", *British Journal of Political Science*, vol. 25.

- Tsebelis, G. 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.
- Weingast, B. R., 2002, "Constructing Self-Enforcing Democracy in Spain", Stanford University, Mimeo.
- , 1995, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, núm. 1.
- , 1993, "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, núm. 1.
- Williamson, O. E., 2000, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, vol. 38.

Recibido en febrero de 2005
Aceptado en abril de 2005