

# EFICACIA Y LEALTAD EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (1)

Por LYNN M. MAURER

## SUMARIO

EL CONTEXTO INDIVIDUAL DE LOS PARLAMENTARIOS.—EL CAMBIO DE RÉGIMEN Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE PARTIDOS.—CARACTERÍSTICAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—LA IMPORTANCIA INDIVIDUAL DE LOS PARLAMENTARIOS: *Percepción de los diputados del Congreso sobre sus funciones. Lealtad de los diputados: ¿Partido o electorado? El sentido de eficacia del diputado.*—CONCLUSIÓN.—BIBLIOGRAFÍA.

Varios estudios han relatado la función de los aparatos legislativos y sus representantes en democracias establecidas hace tiempo, ahora es posible realizar estos estudios en nuevas democracias o sistemas en proceso de alcanzarla (2). Este artículo examina la función de los parlamentarios en la recién consolidada democracia española. El Parlamento español permite estudiar el desarrollo de las funciones del parlamentario en las dos últimas décadas y comparar las seis legislaturas que siguieron la ratificación de la Constitución en 1978 (3). El estudio del cambio legislativo desde 1979 hasta hoy en el Congreso de los Diputados ha desvelado que la idea que tienen los diputados sobre sus funciones es reflejo de una institución legislativa democrática que funciona correctamente. Un examen individualizado de los diputados

(1) Agradezco a GUILLERMO REGÜEZ MOCHALES por haber traducido este artículo del inglés al español.

(2) Ver AGH, 1994; ANDEWEG, 1992; BLONDEL, 1970, 1973; CAPLAN & FEFFER, 1996; CLOSE, 1995; COPELAND & PATTERSON, 1997; DAMGAARD, 1992; DORING, 1995; LIEBERT & COTTA, 1990; LIPHART & WAISMAN, 1996; LOEWENBERG & PATTERSON, 1979; MEZEY, 1979; NORTON, 1990; OLSON & MEZEY, 1991; OLSON, 1994; PATZELT, 1994; POLSBY, 1975; VOS, 1996.

(3) Aunque España ha tenido elecciones democráticas desde 1977 no se considera que sea una democracia consolidada hasta 1983, cuando los responsables del golpe de Estado de 1981 fueron juzgados, condenados de acuerdo con la ley vigente; y la sentencia fue aceptada por la mayoría de los ciudadanos. Este concepto sigue las ideas de HIGLEY y GUNTHER: «una democracia consolidada es un régimen político que sigue todos los procedimientos democráticos y en el que todos los grupos políticos relevantes aceptan las instituciones y las reglas democráticas» (HIGLEY y GUNTHER, 1992, pág. 3).

muestra que perciben sus funciones con un gran sentido de solidaridad hacia los ciudadanos de su distrito. La lealtad de los diputados es hacia el electorado y el partido; en general, los diputados opinan que los partidos se han desarrollado representando estrachamente el deseo del elector. El sentido de eficacia es, por lo general, alto y depende tanto del poder del Congreso al hacer las leyes como de la situación de los diputados en el partido y la legislatura. El sentido de eficacia se ve reforzado en períodos en los que se requiere consenso a la hora de tomar decisiones. La democracia española puede servir como ejemplo a estudios realizados por otras nuevas democracias a la hora de sentar las bases del trabajo de parlamentos y parlamentarios. Colton (1994), Kotzé (1999) y Mansfeldová (1998) han realizado estudios de análogo contenido y servirán para hacer comparaciones.

La función individual de los diputados, en el Congreso español, va a ser examinada por medio de una breve recopilación de acontecimientos desde el principio de la nueva democracia y la composición del Congreso en las seis legislaturas en estudio. Tras esto, el contexto general del Congreso (influencia al redactar las leyes, función de las comisiones, recursos, etc.) dará paso a tres conceptos de fundamental importancia a la hora de entender a los parlamentarios de una democracia: 1) las funciones individuales de los diputados en el Congreso, 2) la lealtad de los diputados hacia el partido y el electorado, y 3) el sentido de eficacia que tienen los diputados.

Este estudio está basado en información obtenida en una serie de entrevistas con ministros y diputados del Congreso en 1991 (40 entrevistas), 1996 (8) y 1998 (6). Las entrevistas se planearon de manera que fuese posible realizar un amplio estudio de la influencia política del Congreso y para ello se cubrió un amplio temario (Maurer, 1995). Estas entrevistas aportaron la mayor parte de la información acerca de lo que los diputados opinan de sus funciones y son la base de este estudio. Es necesario decir que las preguntas de estas entrevistas no ofrecen la posibilidad de seleccionar una entre varias respuestas lo que hace más favorable un análisis cualitativo que cuantitativo. Gran parte de la información extraída de las entrevistas se debe a un meticuloso análisis de las respuestas, dividiéndolas por temas y partidos a los que pertenecían los diputados cuestionados. El número de diputados entrevistados de cada partido fue, en lo posible, proporcional a la representación que ese partido tenía en el Congreso. Los diputados que sirvieron en varias legislaturas fueron entrevistados con preferencia y las preguntas hicieron énfasis en las diferencias entre dichas legislaturas (Tabla 1 muestra resultados). Además de las entrevistas, estadísticas suministradas por el Congreso y el Gobierno español, documentos parlamentarios (Debate sobre el Estado de la Nación, mayo de 1998) y varios periódicos españoles han servido como fuentes de información (4).

---

(4) Agradezco la colaboración económica de The American Political Science Association Small Research Grant, 1998; Southern Illinois University at Edwardsville Summer Research Fellowship, 1996 y fondos para el Desarrollo del Profesorado, 1998; el Programa de Cooperación entre el Ministerio de Cultura de España y las universidades de los Estados Unidos, 1991; Ohio State University, Graduate Student Alumni Research Award, 1991. Y la colaboración directa a la hora de obtener información de el per-

TABLA 1. *Diputados entrevistados, distribuidos por partido y posición en el partido*

Partido	Líderes	Diputados de a pie	Total
PP .....	6	3	9
UCD / CDS .....	8	6	14
PSOE .....	8	4	12
PCE / IU-IC .....	3	2	5
CiU .....	3	0	3
PNV .....	2	0	2
Grupo Mixto .....	0	1	1
Total .....	29	16	46*

\* De los 40 entrevistados, 6 cambiaron de partido y aparecen dos veces.

#### EL CONTEXTO INDIVIDUAL DE LOS PARLAMENTARIOS

El significado individual de los diputados en el proceso democrático español (proceso legislativo y representación del electorado) es determinado tanto por factores estructurales y políticos y la función de los partidos como por la idea que los diputado tienen de sus tareas. Antes de estudiar las funciones de los diputados es necesario determinar las características del sistema político, especialmente del Congreso y su proceso activo de institucionalización. Han pasados dos décadas desde el nacimiento de la Constitución y es posible ver con claridad algunos de los efectos de este proceso institucionalizador. El estudio de este tema, realizado por Liebert (1998), basado en las primeras legislaturas, muestra que este órgano está formalmente institucionalizado. Futuros estudios de la V y VI Legislaturas podrían desvelar que ya no se sustenga que «los intentos, a nivel informal, para institucionalizar la cooperación entre mayoría y oposición no han progresado desde que se acabó la Constitución». Capo Giol ha manifestado que las negociaciones entre partidos en el Congreso funcionan bien (1994). Además, este autor hace mención de un aumento en las negociaciones entre ejecutivo y oposición, y consenso a la hora de tomar decisiones sobre los temas básicos de la legislación. Morán nota un gran cambio de los diputados para alcanzar mayor estabilidad del sistema de partidos (1996).

#### EL CAMBIO DE RÉGIMEN Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE PARTIDOS

En 1976 el parlamento unicameral y no democrático votó a favor de disolver la cámara y convocó elecciones generales para junio de 1977. Con las elecciones apa-

---

sonal de Documentación y Estudios del Congreso de los Diputados; el Ministro de Relaciones con las Cortes; Enrique Arnaldo Alcubilla, Vocal del Consejo General del Poder Judicial y Letrado de las Cortes Generales. Además quiero agradecer a todos los parlamentarios y ministros que me concedieron entrevistas y a la ayuda de Rod Kiewiet y Louis Westfield.

recieron los primeros rasgos de un sistema político de partidos y los líderes elegidos en las urnas se enfrentaron a la tarea de crear la Constitución. Esta Constitución se aprobó por medio de referéndum popular en 1978, y es similar a la del Reino Unido en la que el sistema parlamentario está acompañado por la monarquía (5). El proceso de democratización fue pacífico y evitó la depresión económica que afectó a los países del este. Gunther ha clasificado esta transición como «de élite» lo que pone de manifiesto la necesidad de intervención de todos los «círculos políticos de élite» (1992, pág. 40). El consenso general a la hora de tomar decisiones en la transición quedó plasmado en las primeras legislaturas.

El sistema político español responde al modelo parlamentario clásico con estructura federal asimétrica. El desarrollo de esta estructura estatal tiene cabida dentro de la Constitución pero no lo impone de forma definitiva. El Gobierno central continuamente transfiere responsabilidades a las comunidades autónomas, aunque la del País Vasco y Cataluña encabezan este proceso por motivos históricos.

El sistema político, con múltiples partidos, es un elemento democrático bien estabilizado en España. El estable sistema multipartito se ve afectado por la Ley Electoral que permite que el número de representantes por distrito dependa del número de habitantes (Comisión Electoral Central, 1995; Gunther, Sani, & Shabad, 1986). La Ley Electoral y el carácter plurinacional del estado español ha dado lugar a partidos regionales (6). A nivel nacional, la Ley Electoral ha favorecido a partidos grandes y a partidos regionales de centro derecha que representan el interés de las distintas regiones: Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Convergència i Unió (CiU) (Gunther, 1989, págs. 75-76). La representación de estos intereses nacionalistas y su papel a nivel político nacional ha sido importante para mitigar las diferencias que existían, en 1975, entre centro y periferia (geográficamente hablando).

Desde la desaparición de Unión de Centro Democrático (UCD) en 1982, los partidos políticos han revisado sus estructuras y su organización ha evolucionado siguiendo ideales de unión, disciplina y jerarquía interna (7). La organización de los partidos refleja su papel central en el proceso electoral (los partidos presentan listas electorales cerradas), lo que ha ocurrido a pesar de los bajos niveles de afiliación a los partidos políticos y grupos de interés (Morán, 1996, págs. 9-10) (8). Excepto la desaparecida UCD, todos los grupos parlamentarios muestran gran disciplina de voto.

(5) El poder de la monarquía en Gran Bretaña y España es diferente.

(6) Como MEADOWCROFT señaló, «El sistema de listas regionales obliga a formar partidos basados en identidades regionales, étnicas o tribales» (1994).

(7) Una excepción a esto son los recientes conflictos internos y la división del bloque comunista, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya. También el PSOE, mientras que vota de manera unitaria en el parlamento, está articulando un proceso democrático interno con elecciones primarias para seleccionar un candidato presidencial.

(8) También sobre la ley electoral y sus efectos en la organización interna de los partidos, ver GUNTHER (1989) y GANGAS PEIRÓ (1995, págs. 42-47). El colapso de UCD aparece en GANGAS PEIRÓ (1995), GUNTHER (sin publicar) y HOPKIN (1995).

## CARACTERÍSTICAS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

*Situación de los diputados.* La función de los legisladores debe ser estudiada dentro del contexto en el que operan; es decir, las funciones dominantes y la importancia del aparato legislativo en el sistema político afectará el papel individual de los legisladores y sus impresiones (Patzelt, 1999). Las normas de la Constitución y los Reglamentos parlamentarios protegen al ejecutivo que gobierna en minoría, como el que había en aquel momento. De acuerdo con la Constitución, el voto de investidura y de confianza miden el apoyo al Gobierno y sólo requieren mayoría simple (Constitución Española, artículos 112 y 113). Por otra parte, la moción de censura requiere mayoría absoluta y obliga a sustituir al presidente por el candidato que figura en la propuesta (9). El Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1979 fue diseñado para fortalecer al ejecutivo; porque se pensaba que los gobiernos minoritarios serían más frecuentes en el futuro y así se evitaban gobiernos inestables y fragmentación ideológica, tal y como ocurrió en la Segunda República. El Reglamento aprobado en 1982 no amenazó estas nociones. Los Ministros están habilitados para servir como miembros del Parlamento, pero la Ley de Incompatibilidades no permite que los parlamentarios ocupen otros puestos públicos.

*Influencia de la política del Congreso.* Un buen punto de partida para estudiar el papel de los diputados es la importancia general del aparato legislativo. Las legislaturas se pueden clasificar como de relevancia transformadora al hacer las leyes o, simplemente, dedicadas al debate (Polsby, 1965). A este binomio, Mezey y Norton suman la clasificación de «influir en las leyes»; Blondel añade el calificativo de «viscoso», que es la habilidad del aparato legislativo a resistir los cambios que el ejecutivo quiere imponer (Polsby, 1975; Mezey, 1979; Norton, 1990; Blondel, 1970; Longley and Zajc, 1998).

Estos conceptos no se pueden aplicar, de forma constante, en España ya que en algunas legislaturas el Congreso ha influido intensamente en las leyes y otras han estado reducidas, únicamente, al debate y al control. El modo en que el Congreso influyó la política y los factores que determinaron esta influencia, en las cuatro legislaturas que siguieron a la Constituyente (1979-1993), son tema de otro estudio donde es posible destacar que el Congreso tenía más influencia en hacer las leyes durante la época de la transición; cuando se buscaba consenso a la hora de tomar decisiones, especialmente en temas legislativos fundamentales (Maurer, 1999) (10). La influencia del Congreso fue también importante cuando el partido en el Gobierno no tenía mayoría absoluta y sus miembros no estaban unidos. La influencia del Congreso fue mínima en ausencia de estas circunstancias.

---

(9) Se inspira en el modelo alemán; un método que es incluso más protector de los gobiernos minoritarios es el de Escandinavia, donde no se requiere mayoría absoluta para la investidura.

(10) *Influencia parlamentaria* se refiere, en este contexto, a la influencia ejercida independientemente del ejecutivo; bien como partido de oposición o en coalición, o por medio de los miembros del partido en el Gobierno de tal forma que el ejecutivo se ve obligado a modificar su orden de prioridades o los proyectos de ley.

La Constitución fue el foco de atención de la Legislatura Constituyente, con un Gobierno centrista minoritario, Unión de Centro Democrático (UCD). Los grupos de élite de todos los grandes partidos participaron en el proceso constituyente. UCD mantuvo mayoría simple en la I Legislatura (168 de 350 escaños). Durante este período la minoría en el Gobierno se esforzó en encontrar consenso político principalmente en los temas de mayor importancia, lo que determinó la gran influencia parlamentaria a la hora de hacer las leyes. La I Legislatura también se caracterizó en que la oposición estaba dominada por un partido amplio (socialista con 121 escaños), y otros cuatro partidos con menor representación. A la derecha estaba Alianza Popular. El partido comunista (PCE) retocó sus ideales políticos para participar en la democracia. Otros dos partidos, de carácter regional, se enmarcaban en el centro político: *Convergència i Unió* (CiU de Cataluña) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

TABLA 2. Resultados de las elecciones en el Congreso de los Diputados, 1977-1996, número de escaños

Partido	Constituyente	I	II	III	IV	V	VI
PCE/IU-IC	20	23	*	*	17	18	21
PSOE	118	121	202	184	175	159	141
UCD	165	168	11	—	—	—	—
CDS	—	—	2	19	14	—	—
AP/CD/PP	16	9	107	105	107	141	156
CiU	11	8	12	18	18	17	16
PNV	8	7	8	5	5	5	5
Grupo Mixto	12	14	8	12	14	14	11
TOTAL	350	350	350	350	350	350	350

Los resultados de la I, II y III Legislaturas provienen de Gunther, Sani & Shabad, 1998, pág. 402.

Los resultados de la IV Legislatura provienen de *Anuario El País*, 1990. Ediciones *El País*, 1990, pág. 60.

\* Los comunistas formaron parte del Grupo Mixto con 5 y 7 escaños respectivamente.

En 1982 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) ganó con mayoría absoluta y se mantuvo en el poder por cuatro legislaturas (1982-96). Las elecciones del 82 colocaron al frente del ejecutivo un partido con poder pero desarmaron a la oposición que perdió su influencia en hacer las leyes. El grupo centrista UCD desapareció, Alianza Popular (AP) mejoró sus resultados alcanzando 107 escaños a pesar de su falta de organización y programa político. Los comunistas tuvieron que unirse al Grupo Mixto (11). El desaparecido grupo centrista UCD reemergió como CDS

(11) El Grupo Mixto está formado por todos los grupos que no cuenta con el mínimo necesario para formar su propio grupo: cinco.

(Centro Democrático y Social) pero nunca alcanzó la fuerza política que tuvo en las dos primeras legislaturas y acabó disolviéndose definitivamente en 1993. La amplia mayoría absoluta de los socialistas (202 escaños) fue cada vez menor; en la III Legislatura alcanzaron 184 escaños, en la IV obtuvieron la mitad de los escaños (175) y en la V gobernaron en mayoría simple (159).

Tras las elecciones del 93 y 96 el Gobierno ha sido minoritario y ha gobernado gracias a coaliciones, pero, se ha mantenido unipartito. La influencia del Congreso al hacer las leyes ha crecido, especialmente entre los parlamentarios involucrados en estas coaliciones. En el 93 los socialistas sólo obtuvieron 159 escaños en el Congreso. Hasta los últimos meses de la legislatura el PSOE contó con el apoyo de CiU (17 escaños) y del PNV (5 escaños). En compensación, los socialistas modificaron sus proyectos de ley en favor de los nacionalistas.

La presente legislatura presenta las mismas características, mayoría simple de un partido nacional en coalición con partidos nacionalistas de centro derecha. En marzo del 96 el Partido Popular (sucesor de Alianza Popular) ganó las elecciones con mayoría simple (156 de 350 escaños). Al igual que los socialistas, los populares firmaron coalición con CiU (16), PNV (5) y Coalición Canaria (4) para alcanzar el gobierno. Este acuerdo parlamentario con los nacionalistas ha otorgado a los gobiernos regionales mayores responsabilidades económicas y jurídicas en sus territorios. Los diputados han encontrado esta coalición mucho más estable que el acuerdo entre nacionalistas y socialistas.

*Sistema de comisiones, profesionalización y recursos.* El sistema de comisiones del Congreso consiste en 11 comisiones permanentes con competencias predeterminadas, 3 comisiones permanentes no-legislativas y comisiones *ad hoc*. Con excepción de la Legislatura Constituyente y la I Legislatura, estas comisiones han sido relativamente débiles en el proceso político (Maurer 1995). Las comisiones aprueban enmiendas que normalmente han sido negociadas, con anterioridad, entre líderes de partidos y presidentes y vocales de dichas comisiones (12). Los miembros de las comisiones suelen votar las decisiones de sus líderes debido a la gran disciplina de voto entre los grupos parlamentarios. Como la representación de los partidos en las comisiones es proporcional a la representación en el Congreso las mayorías de la cámara se repiten en las comisiones. Es de destacar que la influencia de las comisiones ha sido insignificante en las legislaturas con mayoría absoluta (1982-89). Los cambios de afiliación fueron frecuentes hasta 1990 (Capo Giol, 1991; Morán, 1996). Otros factores que contribuyen a la debilidad de las comisiones son la falta de especialización de sus miembros, la reducida plantilla y la falta de recursos (Maurer, 1995). De todas formas, los diputados entrevistados en 1996 y 1998 manifestaron que los miembros de las comisiones están adquiriendo mayor grado de especialización. Por lo general, los diputados son jóvenes (Morán 1996b, pág. 6) y cerca de la

---

(12) La influencia de las comisiones es un aspecto del Congreso que no se ha estudiado. Las comisiones tienen competencia absoluta sobre algunos temas y por lo tanto son potencialmente poderosas.

cuarta parte (22 por 100) son mujeres, por encima de la media en el resto del mundo, 11 por 100 (*El País*, 29 de junio de 1998).

El poder de los parlamentarios está restringido por su falta de recursos y medios. Los diputados se apoyan en personal y letrados del Congreso, del partido y de la región. Los presidentes y portavoces de las comisiones informan, con frecuencia, que tienen que contratar asistentes administrativos y pagarlos personalmente. Además, los diputados no consiguieron oficinas privadas en Madrid hasta mediados de esta década. El papel de los diputados está siendo, cada vez, más institucionalizado a medida que tienen más experiencia y recursos.

La naturaleza del sistema de partidos es otro factor que determina la individualidad de los diputados. Los partidos políticos son instituciones jerárquicas y controlan la selección de candidatos; el ejecutivo del partido reduce, en gran medida, la iniciativa individual de los parlamentarios. Este modelo político es dominante en la Europa democrática, lo que Mezey considera legislaturas «reactivas» que ofrecen limitado poder pero gozan de gran respaldo. En este tipo de legislaturas, «los diputados se amoldan a los ideales del partido en vez de a las peticiones directas del electorado» (Mezey, pág. 40). Es necesario estudiar hasta qué punto los partidos políticos españoles funcionan como transmisión de las influencias políticas exteriores al Congreso (Norton, 1996b). Hasta ahora los estudios se han centrado en las funciones de los diputados españoles y los líderes de los partidos en el proceso de tomar decisiones, especialmente en un contexto comparativo.

#### LA IMPORTANCIA INDIVIDUAL DE LOS PARLAMENTARIOS

##### *Percepción de los Diputados del Congreso sobre sus funciones*

Los estudios sobre las relaciones entre aparato ejecutivo y legislativo normalmente se centran en la función de hacer las leyes, pero es lógico que los diputados consideren que sus funciones no se reduzcan a este aspecto. Estudios comparativos del papel que los diputados desempeñan y su percepción de este papel hacen hincapié tanto en la función de *representación* como en la *legislativa*. Kotzé, después de estudiar la situación de los diputados en África del Sur, llegó a la conclusión de que no es posible hacer clasificaciones generales entre políticos de distintos países; y usa la categorización de Searing que divide a los diputados, según su motivación, en *legislador*, *miembro constituyente*, *parlamentario* y *aspirante ministerial* (Kotzé; Searing, 1994). El uso de esta clasificación en España puede llevar a un mejor conocimiento de la situación; el primer grupo de diputados puede dividirse en dos importantes facetas: una a cargo de hacer las leyes y otra a cargo de controlar al gobierno. La primera categoría coincide con la definición que Colton usó a la hora de clasificar diputados de cuatro legislaturas soviéticas y postsoviéticas; Colton describió la percepción que los diputados tenían de sus funciones como «papeles sustantivos»: *hacer leyes*, *control*, *representación* (de los votantes o de los intereses del distrito) e



información (al gobierno sobre la opinión de los votantes) (Colton, 1994, pág. 67) (13). Aunque la adopción de una clasificación en detrimento de otra sacrifica la posibilidad de comparación entre países, la clasificación de «papeles sustantivos» es más adecuada para determinar cuáles son las actividades que los diputados españoles consideran más importantes. En definitiva, ¿cuál es el trabajo de los diputados según ellos/ellas?

Las preguntas a los parlamentarios españoles dejaron la puerta abierta para que las respuestas pudieran incluir cualquier función que los diputados creyensen importantes:

«Los órganos legislativos tienen varias funciones: hacer las leyes, la representación del pueblo, la competencia entre partidos políticos, controlar al gobierno, etc. ¿Cuál es para usted *su papel* como diputado?»

La pregunta se le hizo a 27 de los cuarenta entrevistados en 1991 (Tabla 3) (14). El número de entrevistas posibilita el análisis de las respuestas para sacar algunas conclusiones. Primera, los diputados no le dan demasiada importancia al debate político, sólo se mencionó directamente dos veces, y otras dos veces proviene de la respuesta: «todas las labores de los diputados son importantes». Parece que los diputados no se consideran únicamente encargados de debatir; de lo que se puede deducir que los diputados no piensan que el Congreso es sólo un *foro de debate* (Polsby).

Tabla 3. *Percepción de los diputados sobre su función en el Congreso*

Pregunta: «Los órganos legislativos tienen varias funciones: hacer leyes, la representación del pueblo, el debate, la competencia entre partidos políticos, controlar al gobierno, etc. ¿Cuál es para usted *su papel* como diputado?»

	Hacer leyes	Controlar	Representar	Debatir
Líderes . . . . .	8	9	12	2
Diputados de a pie . . . . .	6	4	5	2
Total de veces mencionado . . . . .	15	13	17	4

De los 40 entrevistados desde 1991, a 13 no se les preguntó lo mismo (2 de ellos eran ministros). Varios diputados mencionaron varias funciones y todas fueron contabilizadas. La pregunta se le hizo a 28 diputados (18 líderes). Uno de ellos pasó de ser diputado de a pie a líder y sus respuestas se han contabilizado dos veces. Los datos provienen únicamente de las entrevistas de 1991.

\* Otras funciones: Apoyo al ejecutivo (2), canalizar fondos al distrito que les eligió (1), negociar con los sindicatos (1), recoger votos para la mayoría y negociar con el ejecutivo y el grupo parlamentario (1), salvaguardar la democracia (1).

(13) La información aportada por COLTON consistía en 772 cuestionarios completados por representantes de la Unión Soviética, Rusia, Ucrania y Kazajistán.

(14) Esta pregunta no se realizó en 1996. El número de respuestas en 1998 es muy pequeño y por esa razón no se ha incluido en la tabla.

Los diputados españoles creen que su labor es más la de *hacer las leyes, controlar al ejecutivo y representar al ciudadano*. Prueba de ello es que cada una de estas responsabilidades apareció en más de la mitad de las respuestas dadas por los políticos (*hacer leyes* 15 veces; *controlar* 13; *representar* 17). La posición de los diputados en la jerarquía del partido no hace variar estas respuestas, líderes y diputados de a pie opinan lo mismo sobre sus funciones en el Congreso (15).

Dado que la respuesta más popular fue la de *representar a los ciudadanos* cabe preguntarse que es lo que entienden los diputados españoles por representación. Un cuidadoso análisis de las repuestas muestra que los diputados sienten que representan a sus respectivos distritos aunque el partido controle las listas electorales. El sentido de representación de entidades específicas está más extendido que el de representar al Estado o a la Nación. Debido a que el concepto de representación es básico en democracia, una gran solidaridad con el electorado puede reflejar el máximo valor de representación democrática de la élite del partido. Aunque ello era evidente entre políticos que han servido en cualquier legislatura, la respuesta de un diputado que trabajó en la transición ilustra esta idea:

«Representar al pueblo. Yo me dirigía a la gente y les explicaba las leyes. Especialmente porque el sistema había cambiado y ellos no sabían de qué se trataba la ley. Tenías que decirles la importancia que tenía su voto. Tenías que explicarles qué es la democracia y cuál era el papel de tu partido en esta democracia» (Entrevista n. 4-91).

Muchos diputados que ejercieron el cargo en los primeros años de la democracia respondieron de forma similar, mostrando su dedicación para hacer triunfar la democracia. El concepto de solidaridad con los votantes proviene en parte de la Ley Electoral. Aunque el sistema no contempla distritos representados por una sola persona, lo que aumentaría el sentido de solidaridad con el electorado (16), los diputados mostraron varios puntos que permiten gran solidaridad con el electorado del distrito; especialmente cuando el número de representantes es reducido; algunos distritos tienen sólo tres representantes. Los diputados más solidarios con pequeños distritos se encuentran en cualquier parte de España. Como un diputado socialista apuntó:

«Yo creo que el papel que tiene más importancia, no porque lo tenga, sino porque el que realmente tiene el juego es el representante del pueblo, sobre todo, de las provincias pequeñas. Quizá en Barcelona o Madrid, no, porque queda más difuminado el papel de diputado. En las provincias pequeñas somos el portavoz del ciudadano, del ayuntamiento, del cooperativo. Entonces en este sentido yo creo que es un papel bonito porque te permite estar permanentemente en contacto con tus electores, con tus ciu-

(15) *Líderes* incluye a los líderes del partido en el Gobierno, portavoces de los grupos parlamentarios y presidentes y portavoces de las comisiones.

(16) «En los países sin distritos representados por una sola persona o donde la lealtad al partido es muy alta, no es probable encontrar gran lealtad al distrito ya que esta relación no se suele estudiar» (JEWELL, 1985, pág. 107).

dadanos. Se puede intentar solucionar problemas. Esto es posible en provincias pequeñas como la mía, donde somos 4 diputados. Pero ya en provincias más grandes, Madrid, Barcelona —salvo que sea un gran diputado, un líder político— el papel de representante de los ciudadanos se completa menos» (Entrevista n. 32-91).

Los representantes de grandes distritos urbanos no suelen mostrar esta solidaridad y conciben su función más orientada a hacer leyes y controlar al gobierno.

Los diputados procedentes de regiones con arraigado sentimiento regionalista suelen mostrarse muy solidarios con sus electores. Los miembros de PNV y CiU suelen referirse a sí mismos como representantes de sus respectivas «naciones»:

«El papel de diputado es doble: hacer las leyes y controlar el gobierno. Ahora, hay una tercera parte de mi función parlamentaria, que es estar en contacto con mi sociedad, con *mi* sociedad. Yo soy diputado por Barcelona. Por lo tanto, estar en contacto con mi sociedad, explicarle a mi sociedad cómo son las leyes, cuándo se hace las leyes aquí (en Madrid), qué opinan de ellas, y recoger sus opiniones y venir aquí a defenderlas» (Entrevista n. 16-91).

En resumen, los diputados españoles conciben su función legislativa en línea con las ideas democráticas. Valoran las funciones de hacer leyes y controlar al gobierno y además son solidarios con sus electores, especialmente si son de distritos pequeños o comunidades históricas. Aunque no se mencionó en las entrevistas, es posible que la transferencia de competencias estatales, junto con los existentes sistemas multipartitos regionales refuerzan la solidaridad con el electorado.

Colton y Kotzé categorizaron las funciones de los diputados de forma similar, lo que hace que sea posible comparar legislaturas de varias nuevas democracias. Las diferentes categorías empleadas en España y África del Sur son resueltas gracias a la cantidad de detalles que Kotzé recogió en las entrevistas. Está claro que los casos de África del Sur, la Unión Soviética y tres de sus repúblicas, y España pueden ser considerados muy distintos debido a la naturaleza del antiguo régimen; de todas formas, se parecen en que todos evolucionaron, o están evolucionando, hacia la democracia. La función de hacer leyes es la más extendida en todos los países excepto en España en donde la solidaridad con los ciudadanos está por encima. La idea de solidaridad tiene un gran valor y normalmente aparece en segundo lugar excepto en España, que es primera, y en Rusia que es tercera por debajo de hacer leyes y controlar al gobierno. Según Colton, la representación de los ciudadanos no tiene el mismo valor en Rusia aunque los parlamentarios dedican gran parte de su tiempo a esta labor.

Los parlamentarios españoles y sudafricanos se entregaron con gran dedicación a la democracia y esto contribuye al arraigado sentimiento solidario. Kotzé también apuntó que algunos partidos premian más los servicios constitutivos, pero esto no está claro en el caso de España. En España y África del Sur, la Ley Electoral afecta la concepción que los diputados tienen de sus tareas; en ambos países el partido controla las listas electorales; pero, en España, la Ley Electoral permite que los diputados de distritos pequeños y distritos nacionalistas se mantengan en contacto directo con sus electores.

*Lealtad de los diputados: ¿partido o electorado?*

Una vez conocidas las funciones de los diputados es posible examinar cómo las llevan a cabo. Las percepciones de los diputados implican, entre la mayoría de ellos, un gran sentido de solidaridad con los ciudadanos. Un examen de su lealtad al partido y al electorado puede revelar si ambas son compatibles. A treinta diputados se les hizo la siguiente pregunta (17):

¿Usted tiene más lealtad hacia el partido que representa o hacia los electores que le han votado?

Los resultados son consistentes con los análisis previos sobre las funciones de los diputados. Hubo mayor porcentaje de diputados que eran más leales a los electores (36,6 por 100) que al partido (26,6 por 100). Como nota de interés es destacable que otro 36,6 por 100 de los entrevistados repondió que era imposible distinguir entre la lealtad al partido y al elector (Tabla 4). Teniendo estos resultados como base, parece que los diputados opinan que los partidos representan fielmente los ideales de los ciudadanos. Pero esta opinión varía con su posición en el partido.

TABLA 4. *Lealtad de los diputados según posición en el partido*

Pregunta: «¿Usted tiene más lealtad hacia el partido que representa o hacia los electores que le han votado?»

Posición	Electores	Partido	No se puede distinguir	Total
Líderes . . . . .	35,3	23,5	41,2	100 (17)
Diputados «comunes» . . . . .	38,4	30,8	30,8	100 (13)
Total . . . . .	36,6 (11)	23,6 (8)	36,6 (11)	100 (30)

Las cantidades son tantos por ciento; entre paréntesis aparece el número de entrevistados.

El reducido número de entrevistas favorece el análisis cualitativo de la información pero ésta ha sido también analizada cuantitativamente usando varias variables. Aunque los líderes de partidos y los diputados de a pie no muestran diferencias en cuanto a su opinión sobre su papel en el Congreso, su concepto de lealtad sí varía. Los diputados de a pie suelen ser ligeramente más leales al electorado (38,4 por 100) que los líderes (35,3 por 100); los líderes son mucho más consistentes al manifestar que es imposible diferenciar entre lealtad al partido y al pueblo (41,2

(17) La información obtenida en 1991 es más fiable a la hora de realizar un análisis cuantitativo que las preguntas hechas en 1996 y 1998 por el pequeño número de diputados. De todas formas el estudio, de las últimas respuestas, muestra consistencia con los resultados obtenidos en 1991.

por 100 líderes; 30,8 diputados de a pie). Esto es lógico porque una de las labores más importantes de los partidos políticos es formar a sus líderes. Las diferencias de lealtad son más obvias para los diputados de a pie y hubo el mismo número que no podían distinguir ser leales al partido pero menos que leales al electorado (30,8 por 100, 30,8 por 100 y 38,4 por 100 respectivamente).

Es posible que otros factores influyan la lealtad de los diputados lo que hace interesante comparar las respuestas de diputados en el Gobierno y la oposición. Los diputados pertenecientes al partido en el gobierno se mostraban más *leales al electorado* que *al partido* o *no podían distinguir* (41,2 por 100, 29,4 por 100 y 29,4 por 100 respectivamente) (Tabla 5) (18). Los diputados de la oposición opinaban mayoritariamente que no había distinción (46,1 por 100) o se mostraban más leales al partido (30,8 por 100) que al electorado (23,1 por 100). La explicación de estos resultados puede incluir que los diputados en el Gobierno sienten que tienen más influencia en la política y que actúan según los deseos de la población.

TABLA 5. *Lealtad de los diputados, partido en el gobierno vs. partido en la oposición*

Pregunta: «¿Usted tiene más lealtad hacia el partido que representa o hacia los electores que le han votado?»

Grupo parlamentario	Electores	Partido	No se puede distinguir	Total
Gobierno . . . . .	41,2	29,4	29,4	100 (17)
Oposición . . . . .	30,8	23,1	46,1	100 (13)
Total . . . . .	36,6 (11)	26,6 (8)	36,6 (11)	100 (30)

Las cantidades son tantos por ciento; entre paréntesis aparece el número de entrevistados.

De todas formas es necesario recordar que sólo dos partidos (UCD y PSOE) estuvieron a cargo del Gobierno hasta 1991 (Tabla 6) (19), por lo que las respuestas han sido divididas por partido. Al hacer esta distinción las anomalías del partido centrista quedan al descubierto, Los diputados de UCD se mostraban más leales al electorado (45,5 por 100) que populares (33,0 por 100) o socialistas (28,6 por 100). Menos del 20 por 100 de representantes centristas no podían diferenciar entre lealtad al público o al partido mientras que cerca de la mitad de los congresistas popula-

(18) Coaliciones de carácter formal no se han dado en España hasta 1993, por lo que la clasificación de los miembros de las coaliciones no es importante es este momento.

(19) En este análisis sólo están incluidos los tres partidos más grandes, el Grupo Popular, el Grupo Socialista y UCD o, su sucesor, CDS (tan sólo uno de los representantes entrevistados formó parte del CDS sin haber sido miembro de UCD). Las respuestas de diputados que formaron parte de varias agrupaciones sólo se contabilizan para el primer partido en el que sirvieron.

res y socialistas no pueden distinguir (Tablas 6 y 7) (20). Por ideología, las cosas se resumen en que la mitad de los políticos de centro son más leales al electorado mientras que la mitad de los no centristas no pueden diferenciar.

TABLA 6. *Lealtad de los diputados según grupo parlamentario*  
(sólo los tres partidos mayoritarios)

Pregunta: «¿Usted tiene más lealtad hacia el partido que representa o hacia los electores que le han votado?»

Grupo parlamentario	Electores	Partido	No se puede distinguir	Total
Popular . . . . .	33,0	17,0	50,0	100 (6)
Centro . . . . .	45,5	36,4	18,1	100 (11)
Socialista . . . . .	28,6	28,6	43,0	100 (7)

Las cantidades son tantos por ciento; entre paréntesis aparece el número de entrevistados.

TABLA 7. *Lealtad de los diputados según grupo parlamentario*  
(Centristas vs. no centristas)

Pregunta: «¿Usted tiene más lealtad hacia el partido que representa o hacia los electores que le han votado?»

Grupo parlamentario	Electores	Partido	No se puede distinguir	Total
Centro . . . . .	45,5	36,4	18,1	100 (11)
No Centro . . . . .	31,6	21,0	47,4	100 (19)
Total . . . . .	(11)	(8)	(11)	(30)

Las cantidades son tantos por ciento; entre paréntesis aparece el número de entrevistados.

El partido de centro UCD desapareció en las elecciones de 1982 aunque era el partido en el Gobierno. La habilidad de los diputados centristas de distinguir entre lealtades se basa en la organización y origen del partido muy lejos de la típica estructura jerárquica; en realidad, era una conglomerado de pequeños partidos de carácter local (Gunther 1986; Gangas 1995). Gangas informa que UCD tenía su propia cultura política basada en organizaciones regionales (1995, pág. 96). Además, la lealtad de los diputados de UCD estaba orientada menos hacia el partido que hacia el sector privado, lo que facilitó la exitosa transición a la democracia (Hopkin, 1995, pág. 108; Maurer, 1995). En la I Legislatura, la unidad interna de la UCD era escasa,

(20) Aquí se incluye a los encuestados de todos los partidos.

la disciplina de voto débil, y finalmente varios grupos miembros del partido comenzaron a separarse (21). La naturaleza de UCD parece ser la causa de que los diputados se dividieran en leales al partido y al elector.

En el otro lado de la balanza están los partidos no centristas que muestran unidad y, quizás más importante, son instrumentos para formar líderes. Los diputados suelen estar de acuerdo con el programa del partido y entienden que las ideas de éste representan al pueblo. Excepto el atípico UCD, los grupos parlamentarios del Congreso escenifican el comportamiento y la estructura de típicos sistemas parlamentarios de partidos. La capacidad de los distintos grupos parlamentarios y partidos políticos a adaptarse rápidamente al modelo democrático es una interesante área de estudio. Mansfeldová apreció este fenómeno en la República Checa (1998). (22) En España, con más de dos décadas de democracia, el Partido Popular se volvió más organizado y con programa para presentarse como una alternativa válida al poder; y el partido socialista, mientras que se estaba renovando, es un partido con larga historia y bien organizado. Los comentarios de un diputado popular en 1998 respaldan esta conclusión:

«La lealtad al partido y al elector es absolutamente compatible. Que España optó cuando redactó su Constitución de hacer una democracia de partidos y de representación, a diferencia de lo que ocurre en otros países donde la relación constitucional entre el elector y el elegido es directa. Que en España esa relación no es directa es una cuestión a tener presente. Dicho esto, yo creo que en España compatibilizamos esa cadena de transmisión del elector, del partido y del Parlamento de forma y manera que a mí cualquier cuestión que el elector le inquiete, requiera o sugiera, me llega a través del propio partido y éste es el canal, el partido se convierte en instrumento de homogenización de opiniones» (Entrevistas n. 1-98).

Mientras que el papel de representación de los ciudadanos es altamente valorado por los diputados, los partidos son percibidos como canal para esa representación. Percepciones contrarias no se pueden atribuir a la posición en el partido o a la ideología sino a las anomalías en UCD; es decir, la falta de organización y unión interna refleja que los diputados eran leales directamente a los votantes. Cuando esta coalición desaparece, el sistema de partidos se institucionaliza, no sólo en el número de partidos sino en que los diputados nacionalistas consideran al partido como el canal de representación entre el elector y los políticos. Esta forma de pensar es más común entre los líderes que entre los diputados de a pie.

(21) Según GUNTHER la ruptura de UCD fue provocada, principalmente, por diferencias personales y no ideológicas (sin publicar).

(22) El estudio de MPs en la República Checa, realizados por Mansfeldová, desvelan que más de la mitad de los encuestados se consideran representantes de los votantes de su partido, seguido por un 40 por 100 que se consideran representantes de todos los electores dentro y fuera de su distrito. En general, según Mansfeldová, los partidos políticos aparecen como representantes de los intereses de los ciudadanos, en un sistema electoral donde se vota por los partidos (1998, págs. 134, 135 y 140).

*El sentido de eficacia del diputado*

Sentido de *eficacia* es un concepto muy difícil de definir y quizás más difícil de medir. Es importante tomar en consideración esta *eficacia* a la hora de clasificar las funciones de cada legislador, especialmente en una nueva democracia donde la institucionalización del aparato legislativo desempeña un papel democrático crucial. La descripción que sigue, de la idea que los diputados españoles tiene sobre su eficacia, está basada en un análisis sistemático de las entrevistas de 1991, 1996 y 1998, en algunos discursos de líderes parlamentarios y el último debate sobre el estado de la Nación (mayo del 98).

Como punto de partida es posible asumir que los diputados se sienten eficaces en la medida en que se sienten realizados con su trabajo de oficina y sus labores parlamentarias; de lo contrario, no trabajarían en política. Hay dos indicadores que pueden mostrar lo que los diputados entienden por eficacia: la medida en que los diputados influyen en el orden de prioridades del Congreso y en las leyes fundamentales. Aunque no hay muchos estudios sobre la eficacia de los parlamentarios, Colton usó la influencia que los parlamentarios sentían tener en la política como indicador de la eficacia de los diputados en su estudio de la Unión Soviética y los parlamentos tras la caída del país (1994) (23).

Los diputados sienten que su eficacia es mayor cuando el Congreso tiene más influencia (I, V y VI Legislaturas). Es decir, varía según sienten que el ejecutivo controla el orden de prioridades y las leyes. Los diputados sienten que son más eficaces cuando: son miembros del partido de Gobierno o de una coalición con el Gobierno, el partido en el Gobierno no tiene mayoría absoluta, son líderes del partido y durante la transición (ya que se necesitaba consenso general a la hora de dictar las leyes y el partido en el Gobierno no tenía mayoría en el Congreso). De todas formas, la ideología de los representantes no afectó el entendimiento de eficacia tanto como los factores que indicaban su posición en las sesiones legislativas.

*Efecto en el orden de prioridades.* Los diputados entrevistados coincidieron en que no tenían influencia en el orden de prioridades hasta la presente y la pasada legislaturas (ejecutivo sin mayoría absoluta). Es interesante que los ex ministros de UCD informaron que la oposición afectó su orden de prioridades en la I Legislatura, pero esto pasó desapercibido para la oposición. En las dos últimas legislaturas, los socios parlamentarios del partido en el Gobierno han sido capaces de influir en el orden de prioridades. La mayoría de estas prioridades fueron acordadas y hechas públicas. Los socios del Gobierno (PNV y CiU) reconocen esta influencia. Como ejemplo es posible notar que en el último debate sobre el estado de la Nación el líder de CiU en el Congreso, Joaquín Molins, enumeró, para conocimiento del Gobierno, los temas que aún necesitan trabajo en la presente Legislatura. También señaló que

---

(23) La pregunta de COLTON para medir la eficacia fue: «¿Tiene éxito en influir los anteproyectos de ley?» (págs. 55-62).



su grupo está satisfecho, hasta la fecha, con los acuerdos contraídos con el PP (*Diario de Sesiones*, núm. 157, págs. 8396-8404).

*Influencia en las leyes.* Los representantes de todos los partidos coincidieron en responder afirmativamente que tenían la posibilidad de influir en las leyes de forma sustancial el la V y VI Legislaturas (24). Aunque esto parece lógico para los partidos socios del Gobierno, los diputados de la oposición también consideran que su influencia en la legislación es sustancial, aunque menor que la de los socios. Por ejemplo, un diputado socialista y otro catalán informaron que todos los partidos de la oposición se agruparon con PNV y CiU para hacer que el Partido Popular, en el Gobierno, rechazase un decreto-ley sobre la educación. Además, es de vital importancia recordar que los socios del Gobierno son partidos nacionalistas y con frecuencia han hecho que varios temas, referentes a las responsabilidades de sus comunidades autónomas, sean aprobados por el Congreso. Estos diputados reconocieron que en este aspecto ya habían logrado algún avance con los socialistas (1993-96) pero están más satisfechos con la situación actual y su coalición con un partido conservador (PP). Estas concesiones a los gobiernos regionales no son hechas por proximidad ideológica entre el Gobierno y los partidos de la coalición sino, únicamente, por necesidad de votos en el Congreso. En otras palabras, esto no ocurriría si el Partido Popular tuviese mayoría absoluta.

La mayor parte del tiempo que los socialistas estuvieron en el Gobierno (1982-96) la eficacia al hacer política es más difícil de entender (25). Cuando los diputados respondían sobre si era posible afectar sustancialmente la legislación en este período, los líderes de la oposición afirmaban que sólo podían influir en algunas leyes y el resto de diputados de la oposición respondían negativamente. Es decir, la idea de eficacia crece paralela a la posición en el partido. El Gobierno frecuentemente consultaba con los líderes de comisiones y grupos parlamentarios lo que hacía que éstos percibiesen que tenían influencia en la legislación. Los cambios más importantes a los proyectos de ley solían ser negociados entre los líderes políticos fuera del Congreso. Aunque la mayoría de diputados de a pie expresaron su negativa a la hora de influir en la legislación, cuando se les preguntó sobre si su partido había sido capaz de cambiar algún proyecto todos dieron ejemplos. La idea de eficacia no se puede equiparar a la influencia real en la legislación pero están estrechamente relacionadas.

Se presenta como un tema interesante para realizar futuros estudios de nuevas democracias, que los diputados españoles se muestran más capaces de influir en la política durante el período de transición (redactar la Constitución y la I Legislatura).

---

(24) Esto no incluye a los partidos relacionados o que se hayan separado recientemente (Nueva Izquierda) del Partido Comunista (IU-IC), ya que ninguno de sus diputados fue entrevistado en 1996 o 1998.

(25) En la IV Legislatura los socialistas tenían exactamente la mitad de los escaños pero pudieron ejercer como si tuvieran mayoría absoluta ya que los cuatro diputados de Herri Batasuna no acudieron a las sesiones parlamentarias.

El impacto político de los diputados involucrados en estas labores es realmente importante. Esto se debe a que el período de transición se basó en consenso político a la hora tomar decisiones. Aunque el Gobierno minoritario de UCD podía haber aprobado leyes con el mínimo de votos, se esforzaron en conseguir consenso, que con frecuencia alcanzó el 90 por 100 de respaldo en algunas leyes básicas. Colton encontró que los diputados de Rusia tenían el mayor sentido de eficacia entre todos los casos que estudió, pero no por las mismas razones que los españoles.

Este examen de la eficacia de los diputados españoles muestra que el sentido de influencia sobre el orden de prioridades y legislación crece cuando realmente pueden influenciarlo, incluso así la percepción de su eficacia es, a veces, menor que su real influencia en la legislación. Los diputados se consideran más eficaces durante el período de transición y cuando el Gobierno es minoritario o tiene socios. Además los diputados que se consideran más eficaces suelen ser los del partido en el Gobierno, o de los partidos socios y los líderes de los partidos en la oposición.

#### CONCLUSIÓN

El Congreso español nos brinda la oportunidad de estudiar un aparato legislativo y una democracia que tienen veinte años. Las percepciones de los diputados reflejan un aparato legislativo que funciona correctamente con partidos poderosos que representan al ciudadano. La solidaridad de los diputados con el electorado es un buen síntoma en una nueva democracia; los diputados, además, dan importancia a su labor de hacer leyes, controlar al gobierno y representar al pueblo lo que ha sido definido como solidaridad con el electorado por los diputados de distritos pequeños o con espíritu nacionalista. Por lo tanto, la Ley Electoral y el carácter plurinacional de España contribuyen a la existencia de la solidaridad a pesar de que las listas electorales sean controladas por el partido.

Los diputados también se muestran muy leales al electorado por medio del partido al percibir que el partido representa las preferencias de los votantes. La percepción de eficacia y la lealtad varían según la jerarquía del diputado en el partido. Además la idea de eficacia de los diputados varía según la situación política y es mayor en legislaturas donde hay mayor influencia del Congreso en las leyes. Los diputados que se consideran más eficaces suelen ser los líderes de los partidos, los miembros del partido en el poder o la coalición gobernante o los que han sido diputados durante la transición.

Comparaciones con otras nuevas democracias (África del Sur, República Checa, Unión Soviética y las repúblicas posteriores) muestran ciertas similitudes a pesar de las diferencias en su pasado (Colton, Kotzé, Mansfeldová). En general, los parlamentarios se dedican a hacer leyes y, con excepción de Rusia, consideran de gran importancia el ser solidarios con el elector. El control por parte del partido aparece rápidamente, especialmente con una Ley Electoral que les otorga control sobre las listas electorales. Es importante fijarse en que los parlamentarios (especialmente es-

pañoles y surafricanos) defienden la solidaridad en el período de transición. En España, la Ley Electoral permite que la solidaridad exista entre los diputados elegidos en distritos pequeños o de carácter nacionalista.

Ciertamente, nuevos parlamentos democráticos ofrecen gran variedad de temas de estudio. En España, hay un vacío en el conocimiento de la relación entre partidos y el parlamento: ¿hasta qué punto las organizaciones exteriores al parlamento afectan las acciones de los diputados? Un estudio de este tema debería ser desarrollado de tal forma que se pudiese hacer una comparación explícita entre las relaciones de partidos y Parlamento en varias democracias parlamentarias, prestando especial atención a los factores que tienen influencia en esta relación (por ejemplo: normas formales incluyendo la Ley Electoral, la Constitución, organización de los partidos, la cultura política, y el grado de institucionalización de los partidos y el parlamento). Estudios comparativos que incluyen literatura sobre la naturaleza del régimen de transición, el desarrollo del parlamento y las actividades de los diputados podrían contribuir al entendimiento de la institucionalización parlamentaria.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁGU, ATTILA (ed.) (1994): *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest: Centro Húngaro de Estudios de la Democracia.
- AGÜERO, FELIPE (1991): *The Assertion of Civilian Supremacy in Post-Authoritarian contexts: Spain in Comparative Perspective*, Disertación doctoral en la Universidad de Duke.
- ALDA, MERCEDES y LOURDES LÓPEZ NIETO (1994): *Working papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Appleton, Wisconsin: Lawrence University.
- ANDEWEG, RUDY B. (1992): «Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive & Coexisting Pattern», *Legislative Studies Quarterly*, 2 (XVII): 161-182.
- BLONDEL, JEAN (1973): *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- BLONDEL *et al.* [1970] (1990): «Legislative Behaviour: Some Steps Toward a Cross-national Measurement», recitado, *Legislatures*, ed. Philip Norton, New York, Oxford University Press.
- CAPO GIOL, J.; COTARELO, R.; LÓPEZ GARRIDO, D. y SUBIRATS, J. (1990): «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, eds. Ulrike Liebert y Maurizio Cotta, London: Pinter.
- CAPO GIOL, J. R. (1994): «Oposición y Minorías en las Legislaturas Socialistas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66: 91-113.
- CLOSE, DAVID (ed.) (1995): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- COLTON, TIMOTHY J. (1994): «Professional Engagement and Role Definition», *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, ed. Thomas R. Remington, Boulder: Westview Press.

- DAMGAARD, ERIK (1992): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- COPELAND, GARY W. y SAMUEL C. PATTERSON (1997): *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- DAMGAARD, ERIK (1997): «Strong Scandinavian Parliaments», *versión ampliada*, Centro Carl Alber de Estudios e Investigaciones del Congreso, Spring: 11-16.
- Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Pleno y Diputación Permanente*, (1998): VI Legislatura, núm. 157: *Sesión Plenaria núm. 152*, 12 de mayo de 1998.
- DORING, HERBERT (1995): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press.
- EULAU, HEINZ y PAUL D. KARPS (1977): «The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness», *Legislative Studies Quarterly*, 2:233-254.
- GANGAS PEIRÓ, PILAR (1995): *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Disertación doctoral en la Universidad Autónoma de Madrid.
- GUNTHER, RICHARD (1997): «Institutions, Elites, and the consolidation of Democracy», Eds. Rockman, Bert A., Metin Herper, y Ali Kazancigil.
- GUNTHER, RICHARD (1996): «The Impact of Regime Change on Public Policy: The Case of Spain», *Journal of Public Policy*, 16, 2: 157-201. Documento 1996:84, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- GUNTHER, R.; HANS-JURGEN PUHLE, y P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS (1994): Capítulo 1 «Introduction: The Politics of Democratic Consolidation», *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, eds. Gunther, Puhle, y Diamandouros. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GUNTHER, RICHARD (1994): «Introduction: The Politics of Democratic Consolidation», *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, eds. Gunther, Richard, Hans-Jurgen Puhle, y P. Nikiforos Diamandouros, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GUNTHER, RICHARD (1992): «Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement», *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, eds. John Higley y Richard Gunther, Cambridge: Cambridge University Press.
- GUNTHER, RICHARD (1989): «Lcycs Electorales, Sistemas de Partidos y Elites: el Caso Español», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 47: 73-106.
- GUNTHER, RICHARD; GIACOMO SANI, y GOLDIE SHABAD (1988): *Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System*, Berkeley: University of California Press, Ltd.
- GUNTHER, RICHARD (1986): Manuscritos no publicados, «A Crisis of Institutionalization: The Collapse of the UCD». También «Capítulo X: El Colapso de UCD», *Crisis y Cambio*, eds. Juan Linz y José Ramon Montero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- HIGLEY, JOHN y RICHARD GUNTHER (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HOPKIN, JONATHAN (1995): *Party Development and Party Collapse: The Case of Unión de Centro Democrático in Post-Franco Spain*, Disertación doctoral en el Instituto Universitario Europeo.
- JEWELL, MALCOLM E. (1985): «Representative Process», *Handbook of Legislative Research*, ed. Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, Malcolm E. Jewell, Cambridge, Harvard University Press.

- KING, ANTHONY [1990] (1976): «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany», reeditado, *Legislatures*, ed. Philip Norton, Oxford University Press, New York.
- KOTZÉ, HENNIE FORTHCOMING: «Backbenchers' Background and Role Perceptions in the South African Parliament», *Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders-The Delicate Balance*, ed. Lawrence D. Longley. Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación. Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- LANCASTER, THOMAS D. (1996): «Executive-Legislative Relations in Southern Europe», *South European Society & Politics*, 1(2):186-205.
- LIEBERT, ULRIKE (1998): «The Politics of Parliamentary Institutionalization: New Institutional Perspectives on the Democratic Consolidation in Germany, Italy, and Spain», *Working papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Wisconsin.
- LIEBERT, ULRIKE (1990): «Parliaments in the consolidation of democracy-a comparative assessment of Southern European experiences», *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, eds. Ulrike Liebert y Maurizio Cotta, Pinter, London.
- LIEBERT, ULRIKE y MAURIZIO COTTA (1990): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter, London.
- LIJPHART, AREND y CARLOS H. WAISMAN (1996): *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, Boulder.
- LINZ, JUAN y ALFRED STEPAN (1992): «Political Identities and Electoral Sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia», *Daedalus*, Spring, 123-139.
- LOEWENBERG, GERHARD y SAMUEL C. PATTERSON (1979): *Comparing Legislatures*, Little, Brown & Co, Boston.
- LOEWENBERG, GERHARD; SAMUEL C. PATTERSON, y MALCOLM E. JEWELL (eds.) (1985): *Handbook of Legislative Research*, Harvard University Press, Cambridge.
- LONGLEY, LAWRENCE D. y DRAGO ZAJC (eds.) (1998): *Working papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- LONGLEY, LAWRENCE D. y DRAGO ZAJC (1998): «The First Years of the New Democratic Parliaments», *Working papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- MAURER, LYNN M. (1999): «Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish Congress», *Journal of Legislative Studies* 5, n. 2.
- MAURER, LYNN M. (1995): *Legislative-Executive Relations in a Newly Consolidated Democracy: The Case of Spain*, Disertación doctoral en Ohio State University.
- MANSFELDOVÁ, ZDENKA (1998): «The First Parliament of the Czech Republic as Seen by its Members», «The New Democratic Parliaments: The First Years», *Working papers on Comparative Legislative Studies III*, ed. Lawrence D. Longley y Drago Zajc, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- MEADOWCROFT, MICHAEL (1994): «Can Democracy Survive the Challenges and Strains of the (1990): and Beyond?», *Working papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence

- D. Longley, *Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas*, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- MEZEY, MICHAEL (1979): *Comparative Legislatures*, Durham NC: Duke University Press.
- MORÁN, MARÍA LUZ (1996): «Spain», *Parliaments and Parties: The European Parliament in the Political Life of Europe*, eds. Morgan, Roger y Clare Tame, St. Martin's Press, New York.
- MORÁN, MARÍA LUZ (1996): «Renewal and Permanency of the Spanish Members of Parliament (1977-1993): Reflections on the Institutionalization of the Spanish Parliament», *Documento 1996.81*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- MORÁN, MARÍA LUZ (1989): «Un Intento de Análisis de la "Clase Parlamentaria" Española: Elementos de Renovación y de Permanencia (1977-1986)», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 45: 66-68.
- NORTON, PHILIP (1993): *Does Parliament Matter?*, Harvester Wheatsheaf, New York.
- NORTON, PHILIP (1990): «Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer», in *Legislatures*, ed. Philip Norton, Oxford University Press, New York.
- NORTON, PHILIP (1990): «Parliament in the United Kingdom: Balancing Effectiveness and Consent», *West European Politics*, 13(3): 10-31.
- NORTON, PHILIP y DAVID M. WOOD (1993): *Back From Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*, The University Press of Kentucky, Lexington.
- OLSON, DAVID M. (1994): *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, M. E. Sharpe, NY.
- OLSON, DAVID M. (1994): «The Sundered State: Federalism and Parliament in Czechoslovakia», *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, ed. Thomas F. Remington, Westview Press, Boulder.
- OLSON, DAVID M. y MICHAEL L. MEZEY (1991): *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge University Press, New York.
- PANIAGUA SOTO, J. L. (1997): «Spain: A Fledgling Parliament», *Parliamentary Affairs*, 50: 410-422.
- PATZELT, WERNER J. (1994): «A Framework for Comparative Parliamentary Research in Eastern and Central Europe», *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, ATTILA ÁGH, ed. (1994): Budapest: Centro Húngaro de Estudios de la Democracia.
- PATZELT, WERNER J. FORTHCOMING: «Reflections, Conclusions, and Big Thoughts», *Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders-The Delicate Balance*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- PITKIN, HANNA F. (1967): *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley.
- POLSBY, NELSON [1990] (1975): «Legislatures», Reprint. In *Legislatures*, ed. Philip Norton, Oxford University Press, New York.
- PRIDHAM, GEOFFREY (1990): «Political parties and democratic consolidation in southern Europe: empirical and theoretical perspectives», *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, eds. Ulrike Liebert y Maurizio Cotta, Pinter, London.
- Representation of the Spanish People Organic Act*, Central Electoral Commission, Madrid, 1995, Madrid

- SEARING, DONALD D. (1994): *Westminster's World: Understanding Political Roles*, MA: Harvard University Press, Cambridge.
- SHAW, MALCOLM FORTHCOMING: «Reflections, Conclusions, and Big Thoughts», *Working Papers on Comparative Legislative Studies IV: Parliamentary Members and Leaders-The Delicate Balance*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.
- STROM, KAARE (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, Cambridge.
- STROM, KAARE y JORN Y. LEIPART (1993): «Policy, Institutions, and Coalition Avoidance: Norwegian Governments, 1945-1990», *American Political Science Review*, 87(4): 870-887.
- SUBIRATS, JOAN (1986): «An Approach to the Legislative Production of the Spanish Parliament (1979-82)», *European Journal of Political Research*, vol. 14: 321-338.
- REMINGTON, THOMAS F. (1994): *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*. Westview Press, Boulder.
- SCHUTTEMEYER, SUZANNE S. (1997): «Hierarchy and Efficiency In the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament», *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, eds. Gary W. Copeland, y Samuel C. Patterson, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Spanish Constitution and Standing Orders of the Congress* (1990): Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- VOS, LOUIS (1996): «Nationalism, Democracy, and the Belgian State», *Europe's New Nationalism: States and Minorities in Conflict*, eds. Richard Caplan y John Feffer, Oxford University Press, Oxford.
- ZAJC, DRAGO (1998): «From Systemic Change to consolidation: The Slovenian Parliament in a Process of Transition», *Working papers on Comparative Legislative Studies*, ed. Lawrence D. Longley, Especialistas Legislativos de la Comisión de Investigación, Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Lawrence University, Appleton, Wisconsin.

