



Freidenberg, Flavia

by Antonia Martínez (edit.) El congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento. Tecnos, Madrid, 2000, 443 páginas.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

by Freidenberg, F. (2000). Antonia Martínez (edit.) El congreso de los diputados en España: funciones y rendimiento. Tecnos, Madrid, 2000, 443 páginas. Revista de ciencias sociales. RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1155>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

**Antonia Martínez (edit.)  
“El congreso de los  
diputados en España:  
funciones y  
rendimiento.”**

Tecnos, Madrid, 2000,  
443 páginas.

Uno de los desafíos al que se enfrentan los grupos sociales y políticos que integran las sociedades occidentales contemporáneas y que han experimentado recientemente procesos de cambio político es el de democratizar sus relaciones cotidianas y sus instituciones, esto es, el de pasar de un régimen poliárquico a simplemente *una democracia* (sin adjetivos). En el camino hacia un sistema político más democrático se ha otorgado una nueva centralidad a las instituciones políticas. Teóricos y políticos de esas sociedades han comenzado a *redescubrir* a las instituciones en el mismo momento en que los diversos actores políticos y sociales, y el sistema en su conjunto, experimentaban profundas transformaciones y aprendían qué era *“vivir en*

*democracia”*. Es así que el redescubrimiento de las instituciones ha ido de la mano de lo que Samuel Huntington ha denominado como tercera ola de democratización.

El análisis de las instituciones no es nuevo en la Ciencia Política; por el contrario, ha ocupado un espacio central en los programas de estudio, en los libros de textos, en los congresos de la disciplina. Es más, ha sido uno de los temas que mejor ha diferenciado el ámbito de estudio de la Ciencia Política de otras como la Sociología, la Historia o la Economía Política. Ha sido tan importante su desarrollo que hasta se ha constituido una línea de trabajo propia centrada en el estudio de las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema político y sus componentes.

Si bien la mayor parte de la investigación realizada ha tratado a ese objeto de estudio siguiendo criterios descriptivos, de naturaleza inductiva, legalistas e histórico-comparativos, en

las últimas décadas se ha desarrollado una nueva perspectiva que no sólo toma en cuenta el aspecto formal de las instituciones, como hacía el institucionalismo clásico, sino que también considera otros aspectos relacionados con el papel más autónomo de las instituciones políticas. La importancia de éstas se comprende mucho mejor si al conocimiento descriptivo formal se le agrega el de la vinculación entre estructura y régimen político (el que supone que el diseño de las instituciones afecta a la democracia) y el de la incidencia del funcionamiento de las organizaciones sobre el comportamiento político (el que sostiene que las particularidades de las instituciones afectan el comportamiento de los individuos). Además, este enfoque comprende una definición más amplia de lo que puede considerarse una institución.

El objetivo central de la obra editada por Antonia Martínez, profesora de Ciencia Política y de la

Administración en la Universidad de Salamanca, es conocer en profundidad una de las instituciones clave del sistema político español: el Congreso de los Diputados. Y es que a pesar de la importancia de éste, en España son pocos los trabajos que se han dedicado a develar el carácter dinámico de esta institución. El contenido central de este libro se enmarca así en los estudios del nuevo institucionalismo que pretende conocer cómo funcionan las instituciones en el marco de un determinado sistema político. Busca llenar un vacío importante en el estudio de las instituciones españolas a partir de una perspectiva multidisciplinar, apelando tanto a enfoques politológicos de corte empírico como también considerando aspectos normativos y sociológicos. Así, no sólo se estudian las reglas que establecen *cómo deben funcionar* las instituciones sino también *cómo éstas funcionan*.

Los autores ofrecen un mapa sumamente

interesante de los diversos aspectos que deben tomarse en cuenta en el estudio de los legislativos. Se analizan las reglas de juego, las características de los integrantes que cumplen esas reglas; la manera en que se relacionan los diferentes grupos que lo componen; su producción legislativa y el cumplimiento de sus funciones; las percepciones de los legisladores y de la opinión pública respecto a su actuación; la relación con los medios de comunicación y con diversos grupos de interés y, finalmente, su rendimiento en el marco del régimen parlamentario.

El libro está estructurado en una serie de capítulos escritos por especialistas en la materia. Antonia Martínez introduce la obra con unas primeras reflexiones teóricas respecto a las funciones y el rendimiento del Congreso de los Diputados; José Luis Cascajo analiza desde una perspectiva normativa al Parlamento y su relación con la forma de gobierno y Rafael Bustos los procedimientos inherentes a la función

legislativa. Esos dos autores, especialistas en Derecho Constitucional, realizan un profundo análisis de las reglas de juego que determinan cómo debe ser el rendimiento del Parlamento y que en última instancia condicionan su funcionamiento.

Desde una perspectiva más politológica, Pablo Oñate analiza el modo en que está organizado, sus funciones y reglas. El autor señala que el Parlamento está conformado por diferentes órganos que toman sus propias decisiones y que desarrollan actividades particulares. En el mismo también señala que si bien el funcionamiento de estos órganos podría mejorarse, los poco más de veinte años de vida democrática explican en parte sus carencias, toda vez que la fisonomía de dicha institución se consolida más por sus prácticas que por la normativa que la reglamenta. En otro capítulo, el mismo autor indica los grupos que tienen representación en la Cámara Alta y reflexiona respecto a

las configuraciones de los partidos, más preocupados por la actividad institucional que por estrechar lazos con la sociedad civil. Oñate concluye que el tipo de relación que se establece entre los partidos políticos y sus respectivos grupos parlamentarios es de "absoluta dependencia de los segundos hacia los primeros", ya que no suelen producirse disensiones entre las direcciones del grupo, sus miembros y el propio partido.

El libro continúa con un trabajo de Enrique Guerrero sobre la producción legislativa y el análisis del cumplimiento de las funciones básicas de control y de elección del gabinete por parte del Parlamento. Según el autor el Congreso de los Diputados muestra un modesto nivel de institucionalización y una clara debilidad de decisión. En el estudio se concluye que si bien los españoles aprecian la labor del Parlamento, desconocen en gran medida qué se hace en su interior y quiénes son sus protagonistas. La obra

recoge asimismo un análisis de Pedro Iriso sobre las relaciones entre grupos de interés y Congreso, en particular, sobre las políticas de empleo y sanidad en España entre 1977 y 1987. En él se señala la participación activa de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones y la relativa autonomía de las instituciones políticas (Gobierno, Parlamento y partidos políticos) de los grupos sociales organizados.

Más adelante, Antonia Martínez y Mónica Méndez Lago analizan la naturaleza y la calidad de la representación política. Las autoras emplean un enfoque novedoso para estudiar esta problemática que tradicionalmente es abordada desde una perspectiva meramente teórica, sea jurídica o politológica, primando en ellas el análisis deductivo. En este capítulo se aborda la representación política contemplando a los distintos actores que participan en el proceso de representación, es decir, electores y elegidos.

A partir de datos de encuestas se estudia lo que los *diputados creen que representan* junto a lo que los ciudadanos *perciben que los legisladores representan*. Los datos de las encuestas analizados muestran que los partidos ocupan un lugar central en el proceso de representación política pero que hay elementos de ese modelo de representación que son ampliamente criticados por los ciudadanos y por los propios legisladores (como la disciplina de voto).

Seguidamente, se aborda la estabilidad del Congreso a partir del estudio de las características sociodemográficas de sus diputados en los últimos veinte años de vida democrática. Pilar Gangas muestra que la Cámara de Diputados se ha mantenido estable en cuanto a su composición en ese período, a excepción del año 1982 y del momento del derrumbe de la Unión de Centro Democrático. Esta estabilidad ha posibilitado según la autora que se combinaran la experiencia y la innovación necesaria para

realizar tareas legislativas.

Por su parte, Irene Delgado analiza a las élites parlamentarias a partir de sus motivaciones y las actividades que desarrollan como también desde los factores organizativos e institucionales que afectan su rendimiento en la labor legislativa. Según los diputados su actuación es altamente satisfactoria mientras que, en una posición opuesta, los ciudadanos señalan que el trabajo de los legisladores tiene cierto corte negativo. Es así que las principales conclusiones de esta autora giran en torno a la distancia existente entre las percepciones de los diputados y las de la ciudadanía. Una brecha importante a tener en cuenta toda vez que se piensa en la calidad de la democracia.

Carmen Innerarity y María José Canel analizan la relación entre medios de comunicación de masas y Parlamento. En ese capítulo se estudia la regulación de la publicidad parlamentaria; el modo en que se obtiene la información legislativa; la

cobertura de la prensa respecto al debate sobre el Estado de la Nación y otros temas de discusión. El análisis lleva a afirmar a las autoras que la prensa española ha reflejado el proceso de *normalización* de la institución parlamentaria. Tanto la regulación como la práctica de la cobertura periodística sobre el Parlamento permiten afirmar que esta institución es cada vez más visible a los ciudadanos a través de los medios de comunicación de masas.

Pilar del Castillo e Ismael Crespo estudian las percepciones de la opinión pública respecto al legislativo. Así, presentan un riguroso análisis respecto a las opiniones de los ciudadanos sobre las Cortes Generales; en qué medida expresan su apoyo y cómo valoran el funcionamiento del máximo órgano de representación. En este capítulo los autores destacan la diferencia entre el apoyo difuso y el específico, haciendo hincapié en que si bien la ciudadanía valora la funcionalidad del Congreso

como un órgano central del sistema político, al momento de evaluar su rendimiento en término de beneficios y perjuicios o por el cumplimiento de demandas específicas, el apoyo es mucho menor. En cualquier caso, ambas suponen una valoración positiva importante de los ciudadanos respecto a esta institución.

Finalmente, Charles Powell reflexiona sobre el sistema parlamentario español y, en particular, sobre algunos aspectos del funcionamiento interno del Congreso de los Diputados en la VI Legislatura (1996-2000). Según el autor, en las dos últimas legislaturas se ha dado una recuperación de la vida parlamentaria, aunque no puede compararse con la desempeñada en los primeros años de la transición por esa institución. En esta línea el autor insta a la comunidad a continuar profundizando en el estudio del funcionamiento real, y no meramente formal, del Parlamento.

Los autores cumplen en sus artículos con los objetivos generales propuestos, en particular, el de poner ante la comunidad académica y el mundo político un minucioso estudio sobre la naturaleza y funcionamiento de la institución, toda vez que para llevar a cabo cualquier reforma política resulta necesario conocer en profundidad lo que se quiere reformar. De esta manera, se

pone en práctica uno de los supuestos centrales del neo-institucionalismo ya que una de las variables fundamentales que afectan la calidad de los regímenes políticos son las instituciones. Sólo conociendo la dinámica de esas instituciones, se podrá mejorar el rendimiento de la democracia.

*Flavia Freidenberg*

**Carlos Escudé**  
***“Estado del Mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur.”***

Ariel, 1999, 189 páginas

En *Estado del Mundo* la propuesta de Carlos Escudé consiste nada más y nada menos que en aportar un diagnóstico de la situación del mundo desde la especial perspectiva de un país

periférico frente a los acontecimientos internacionales actuales más importantes. En sus propias palabras, "la propuesta al lector es ganar en sabiduría, no en poder. Saber en que mundo vivimos. Conocer sus peligros. Comprender sus contradictorias reglas de juego". Frente a la simplicidad de esta consigna cabe destacar dos elementos centrales que esta obra encierra. En primer lugar, y