

El estudio del parlamento desde la ciencia política

Por

Dr. Manuel SANCHEZ DE DOS

Universidad Complutense de Madrid

msanchez@cps.ucm.es

Trabajo que se presenta en el XII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración que tendrá lugar en la Universidad del País Vasco entre el 13 y el 15 de julio de 2015

RESUMEN:

Este trabajo considera los diferentes enfoques que se han desarrollado en el estudio de los parlamentos desde la ciencia política. Uno es el enfoque tradicional, basado principalmente en consideraciones legales del proceso legislativo. Otro se corresponde con un nuevo paradigma surgido en los años 80, que ponía la atención en las funciones que un parlamento puede llevar a cabo. Este planteamiento también estaba interesado en los aspectos estructurales de las legislaturas. Por último, desde el final del siglo XX se ha desarrollado una nueva perspectiva analítica que está orientada por dos teorías principales, que son el análisis neo-institucional y la teoría de la elección racional. En consecuencia, se han desarrollado nuevos enfoques en el estudio de los parlamentos por la teoría de juegos, la teoría del principal-agente y la teoría del *agenda-setting* legislativo. Un análisis diferenciado de los anteriores es el generado por el institucionalismo histórico.

1.- INTRODUCCIÓN

Durante años los estudiosos del parlamento se han estado haciendo las mismas preguntas sobre cómo se organizan los parlamentos, cómo son elegidos los diputados, cuánta influencia tienen los grupos de presión, los partidos, los electores o el ejecutivo, cuáles son los vínculos entre los representantes y los representados, qué hacen los parlamentos, cuáles son las consecuencias que para las instituciones parlamentarias tiene la manera en que se reclutan los dirigentes y representantes, también sobre la manera en que se forman las políticas públicas, se produce la legitimidad de los gobiernos, en fin, sobre las consecuencias de la actividad parlamentaria para la estabilidad de los sistemas (Patterson y Copeland, 1994: 2). Muchas más preguntas pueden añadirse, como es lo relativo a las reformas parlamentarias o sobre si los parlamentos tienen nuevas funciones. Ahora bien, la manera de contestar estas cuestiones es diferente dependiendo del punto de vista teórico que se adopte. Es algo evidente que el marco teórico nos dirige en el sentido de formular las diferentes hipótesis y, más allá de esto, realizar la investigación con una determinada orientación metodológica. Es por ello que el objetivo de este artículo es identificar las diferentes perspectivas del estudio teórico de los parlamentos.

Actualmente el estudio de los parlamentos está muy desarrollado, al ser considerado como una institución clave del *policy-making* o del proceso de decisión, aunque en algunas ocasiones la institución parlamentaria solo tenga un papel básicamente formal (de *rubber stamp* de las leyes) en el sistema político. Parece que con el tiempo el conocimiento sobre el parlamento se ha incrementado y la sofisticación del análisis es cada vez mayor. El análisis es cada vez más preciso con las nuevas técnicas de investigación. El objetivo de este trabajo es, entonces, identificar los temas principales, las propuestas que se toman en consideración y los problemas más relevantes que se encuentran en el estudio de los parlamentos.

Tomando como punto partida el análisis que P. Norton hizo a finales de los 80, primero consideraremos los dos grandes desarrollos en el estudio de los parlamentos que se han producido hasta el final del siglo XX. Uno es el enfoque formal tradicional; el otro es el que Norton llamó el “paradigma multifuncional”. El enfoque formalista está ahora incluido bajo el paraguas del nuevo institucionalismo como un elemento parcial del análisis. El nuevo paradigma ha influido en muchos estudios sobre los parlamentos producidos en las décadas de 1980 y 1990, e incluso actualmente tiene mucho que decir

para comprender la funcionalidad de los parlamentos. Por último, hay un nuevo desarrollo en el estudio de los parlamentos que comenzó al final del siglo XX como consecuencia del efecto de la teoría de elección racional en la ciencia política, basado fundamentalmente en lo que se conoce como un nuevo institucionalismo.

2.- EL ANÁLISIS FORMALISTA

El análisis formalista está basado principalmente en consideraciones legales sobre el proceso legislativo. Una vez que el poder ejecutivo se convirtió en el principal decisor del sistema político, este tipo de análisis evolucionó hacia la teoría del “declive del parlamento”. Como explica Norton (1990:2), este planteamiento corresponde a un paradigma restrictivo establecido desde el siglo XVII, articulado por el principio de que la principal función del parlamento es la de “hacer las leyes”. Esta tarea es central para el desarrollo de los estudios sobre la separación de poderes a partir de Locke y de Montesquieu, en los que era algo fundamental la identificación de un cuerpo con la competencia de hacer las leyes, el legislativo, diferente del órgano para ejecutar las leyes, el ejecutivo. Un segundo principio que está vinculado con el anterior y se produjo en el siglo XIX es que la mejor legislatura es la que está compuesta por personas independientes, tanto en sus creencias como en sus recursos económicos. Esto significa que los miembros del parlamento pueden deliberar libremente sin estar vinculados y condicionados por intereses específicos y sin la presión de las demandas de las masas, que carecen de conocimientos suficientes sobre el contenido de las decisiones políticas. Es decir, de acuerdo con este segundo principio los parlamentarios pueden actuar de una manera objetiva y, en cierta forma, profesional al hacer las leyes.

Lord Bryce después de la Primera Guerra Mundial elaboró la teoría de “declive del parlamento” que ha sido en la práctica la perspectiva de una generación entera de observadores (Norton 1990:2). Desde la perspectiva liberal de Lord Bryce, el siglo XIX ha sido considerado como la época dorada del parlamento; sin embargo, con la democracia de masas el parlamento ha entrado en una espiral de declive. De acuerdo con las tesis de Bryce, el poder de decisión ha pasado al ejecutivo y al electorado, mediante un proceso en el que los partidos políticos han jugado el papel de conductores de este cambio o trasvase del poder.

El punto de vista de este análisis se ha centrado en la función del parlamento de participación en la toma de decisiones, o sea, en su capacidad para decidir sobre el contenido de las políticas públicas. Sin embargo, en el siglo XX las políticas públicas han sido iniciadas, formuladas y, de hecho, llevadas a cabo de forma cada vez más habitual por el ejecutivo. La relevancia del ejecutivo en la toma de decisiones se ha incrementado como consecuencia de las dos Guerras Mundiales, la crisis económica de la década de 1930 y por el desarrollo del Estado de bienestar. Durante el siglo XX el poder ejecutivo ha quedado al cargo de una gran cantidad de nuevas actividades que incrementaron su poder. En realidad esto no supuso que el ejecutivo produjera una reducción del poder del legislativo como en un juego de suma cero; por el contrario, el parlamento también ha incrementado su actividad, pero no al mismo nivel que el ejecutivo. También es cierto que no todos los casos son similares; por ejemplo, el Congreso de USA ha incrementado su poder de decisión al mismo ritmo y nivel que el ejecutivo. Por ello no ha habido un declive del Congreso de USA, el cual actualmente está reconocido como el órgano legislativo más poderoso a nivel mundial (Wheare, 1981:224; Paterson and Copeland, 1994:3). En todo caso la idea de declive del parlamento se ha mantenido vigente hasta la década de 1970 e incluso más allá en el tiempo (Wheare, 1981).

Actualmente en el enfoque formalista, que desarrollan principalmente los especialistas en derecho constitucional, el estudio de las legislaturas se centra en el análisis de las relaciones entre ejecutivo y legislativo y, en particular, estudia el impacto del procedimiento legislativo en la toma de decisiones que generalmente controla el ejecutivo. Un foco de interés particular es la capacidad legislativa del ejecutivo; de hecho, parte de la actividad legislativa está ahora en las manos del ejecutivo por medio de la delegación legislativa o mediante decretos leyes. Un ejemplo de ello es la obra de Jimena Quesada (2003). Desde la perspectiva de la ciencia política actual estas consideraciones formales deben ser integradas en una perspectiva analítica más amplia, que es la del nuevo institucionalismo.

3.- EL “NUEVO PARADIGMA” MULTIFUNCIONAL

En la década de 1980 un paradigma nuevo emergió en el estudio de los parlamentos explicado por P. Norton (1992). Sus raíces son fundamentalmente funcionalistas, ya que pone la atención sobre las diferentes funciones que un parlamento puede llevar a cabo.

Con el nuevo paradigma se ha desarrollado también un estudio estructural de los parlamentos. En particular de los grupos parlamentarios, de las comisiones y de las diferentes formas de bicameralismo. En definitiva, desde la perspectiva estructural-funcional las estructuras políticas se justifican por las funciones que acometen.

En contra del aparente declive de los parlamentos, el nuevo paradigma ha encontrado que al final del siglo XX estamos viviendo de hecho en “la edad de los parlamentos”, ya que abundan los nuevos parlamentos tras el colapso de los regímenes autoritarios en los países comunistas y de los regímenes militares de América latina, Asia y África. Además se han creado un gran número de parlamentos en los sistemas federales y regionales. Actualmente estamos viviendo en un mundo en el que hay una remarcable revigorización, restablecimiento, reinención y transformación de los parlamento por todo el globo (Power, 2012:25). También el nuevo paradigma ha encontrado que los parlamentos están sometidos a fuerzas políticas exógenas- los grupos de interés organizados- que imponen un cambio o reforma institucional, haciendo a los diputados más participativos en los procesos de decisión. Como resultado, los parlamentos son actualmente más fuertes que nunca lo fueron antes. Su robustez institucional se debe, en parte, a cambios internos que se han producido en los reglamentos parlamentarios y en su estructura (comisiones, gobierno de partido) y, en parte, al mundo externo de los parlamentos, por la creciente infraestructura de los grupos de presión, que ha cimentado estrechos vínculos entre representantes y representados, y por el debilitamiento de los ejecutivos (Patterson and Copeland, 1994:11).

Consecuentemente, en la década de 1980 y 1990 ha habido un incremento en la cantidad y calidad de investigaciones sobre los parlamentos, que ha ampliado el estudio de las legislaturas más allá de lo que pueda ser el impacto en el proceso de producción de las políticas públicas (Norton 1990:3). El resultado de todo ellos ha sido un cambio de paradigma que ve a los parlamentos como algo más que un mero órgano mono-funcional. Este considera que los parlamentos tienen y cumplen múltiples y variados cometidos de apoyo al régimen. El estudio de estas funciones ha trasladado el foco de atención; ya no se fija únicamente en la relación ejecutivo-legislativo sino que lo trasciende y se fija en las relaciones entre legislativo y los ciudadanos.

En consecuencia, muchos estudiosos han extendido el análisis de las funciones del legislativo más allá del *policy-making*, en particular en la relación de los parlamentos con

la comunidad política, es decir, el ámbito de la legitimación. En esta vía es remarcable el análisis de Mezey (1979). También el trabajo de Packenham (1970) ha sido especialmente útil para identificar el rol multifuncional de los legislativos (Norton 1990a:12). Este ha identificado once funciones del parlamento, incluidas las funciones de “válvula de seguridad” y la de “liberación de tensión” en el sistema político. Esta clasificación permite comparar entre parlamentos y también entender la evolución de un parlamento singular. Esta clasificación ha proveído a los estudiosos del parlamento con hipótesis esenciales para el análisis de los parlamentos durante la década de 1990 y el cambio de siglo (Olson y Norton, 1996; Norton, 1998). Ejemplo de ello en nuestro país es el trabajo de Alda y López Nieto (1993) sobre las Cortes Generales.

En el nuevo paradigma multifuncional las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo permanecen como los temas relevantes y, en consecuencia, los artículos escritos sobre ello han sido muchísimos. En particular destaca el trabajo de A. King (1976) que ha logrado alcanzar una gran influencia entre los politólogos. Este identifica diferentes patrones o modos de relación entre el ejecutivo y el legislativo en los sistemas parlamentarios: el modo intra-partido con gobiernos mayoritarios, el modo inter-partidos con gobiernos de coalición, el modo oposición y el modo no partidista en todo tipo de gobiernos parlamentarios. Este enfoque está basado en la teoría del “gobierno de partido” que es un planteamiento crucial para el análisis práctico de la democracia liberal moderna, tanto en regímenes presidenciales como parlamentarios. El gobierno de partido implica, primero, que todas las decisiones gubernamentales principales tienen que ser tomadas por personas elegidas en elecciones llevadas a cabo bajo líneas partidistas. En segundo lugar, que la política tiene que ser adoptada por el partido gobernante si este es monocolor, o mediante negociación entre los partidos cuando se trata de una coalición. En tercer lugar, este planteamiento presupone que los altos cargos, como el presidente de Gobierno o primer ministro y los ministros, tienen que ser elegidos dentro de sus respectivos partidos y deben ser responsables ante la opinión pública y los votantes a través de sus partidos (Blondel y Cota, 1996:2)

El “partidismo del Gobierno” también implica que cuando un solo partido obtiene la mayoría de los escaños, el sistema parlamentario se hace muy jerárquico y genera una “fusión de poderes”, que fue descrita por Bagehot en el siglo XIX. En este caso el líder de la mayoría concentra el poder y el gabinete gana autonomía sobre los diputados “rasos”. La fusión entre el ejecutivo y el legislativo se extiende a la fusión entre el partido

y el ejecutivo. Lijphart (2000:23) llama a este tipo de régimen “el modelo Westminster” basado en el predominio del ejecutivo. En ausencia de una mayoría, el ejecutivo parlamentario puede ser controlado por una coalición que conjuntamente controla la mayoría en la asamblea; en tal caso el Gobierno sobrevive mientras esta mayoría se mantiene unida. Alternativamente, se puede formar un gobierno minoritario, en cuyo caso el gabinete se mantiene en el poder en tanto la oposición no sea capaz de unir sus fuerzas contra él. Estas variantes no mayoritarias del régimen parlamentario tienen un carácter fundamentalmente transaccional en términos de las relaciones parlamentarias entre los partidos, porque es absolutamente necesaria una negociación entre dos o más partidos para que el Gobierno se organice y pueda sobrevivir (Shugart 2006:354).

Los sistemas presidenciales son una variante del gobierno democrático. De acuerdo con Lijphart (2000:16) la principal distinción entre gobierno parlamentario y presidencial no radica en las relaciones ejecutivo-legislativo, ya que los dos funcionan de la misma manera. Lo relevante es, sin embargo, la manera en que los intereses de los votantes se traducen y concretan a través del proceso electoral, pues las dos ramas del gobierno tienen una delegación diferenciada de los votantes y son elegidas de manera separada. En el caso de que las dos ramas tengan las mismas preferencias, lo que quiere decir que son controladas por el mismo partido o coalición, hay un dominio presidencial total. En este caso el sistema se asemeja a la estructura jerárquica del modelo Westminster en el que no se dan negociaciones ni transacciones entre el legislativo y el ejecutivo. Sin embargo, en el caso de divergencia en las preferencias entre las dos ramas del gobierno, lo que significa que diferentes partidos tienen el control de cada una de ellas, se establece un “gobierno dividido”, que solo puede funcionar bajo la condición de negociación entre el legislativo y el ejecutivo. La razón de que se den negociaciones entre las dos ramas de gobierno en los sistemas presidenciales se debe a que, para llevar a cabo su agenda o programa de gobierno, el presidente necesita el acuerdo del legislativo. En algunos casos, como en los países latinoamericanos, los presidentes negocian con el legislativo la formación de los gabinetes para desarrollar una relación lo más estable posible entre ambos poderes (Shugart 2006:355).

Al ser los partidos políticos los sujetos centrales del proceso político en todas las democracias, pueden ser considerados como los actores sobre los que pivota la toma de decisiones y el *policy making*. Como consecuencia, estos son la pieza clave de la actividad parlamentaria del día a día. Estén dentro o fuera del gobierno, los grupos parlamentarios

son instrumentos necesarios de la actividad de negociación parlamentaria y son una fuerza estabilizadora del parlamento. De hecho, los grupos parlamentarios tienen una doble faceta: por un lado conforman habitualmente el núcleo central de los partidos al tiempo que, por otro, son el arma parlamentaria de los partidos para llevar a cabo su programa (Heidar, 2013:117). En términos funcionales los grupos parlamentarios pueden ser analizados desde cinco diferentes perspectivas. Primero está la cuestión del grado de su cohesión interna para llevar a cabo las políticas de partido; en segundo lugar está su intervención en la organización del Gobierno, pues los partidos son organizaciones sociales que intervienen en la formación del Gobierno y determinan el contenido de las políticas; en tercer lugar están las “funciones de sistema” que corresponden a los grupos por su carácter representativo, como son la de generar legitimidad, ser el apoyo parlamentario de los Gobiernos y facilitar la eficiencia en la toma de decisiones mediante la coordinación interna; en cuarto lugar, a los grupos parlamentarios les corresponde promover el escrutinio público de la acción de gobierno, ya que son el cauce para canalizar la información relevante hacia la opinión pública; en quinto lugar están las relaciones entre el grupo parlamentario y la organización extraparlamentaria, que es una cuestión relevante desde la perspectiva del llamado “declive de los partidos” debido a la pérdida de militancia, la volatilidad electoral, etc. (Heidar y Koole, 2000:5).

En el paradigma multifuncional es relevante el estudio de la estructura parlamentaria, en concreto de las comisiones, al que se ha dedicado un gran número de trabajos entre 1970 y 2000, en particular en USA (Martin, 2014:353). El sistema de comisiones se ha convertido en una característica estructural del desarrollo institucional de los parlamentos y tiene una naturaleza funcional. Las comisiones son microcosmos de las asambleas y son vehículos de especialización. Este es uno de los rasgos de la organización legislativa interna que ha recibido la mayor atención académica (Strom, 1996:65). Las comisiones parlamentarias cumplen con diferentes cometidos por las que tienen una especial caracterización. Así, primero, en ellas se da una economía de operatividad, ya que con ellas se realiza una división de trabajo; segundo, son instrumentos fundamentales para la adquisición de información debido a su especialización; finalmente, en ellas se produce la coordinación partidista, ya que son la extensión del poder de los partidos (Mattson y Strom 1996:250)

Las comisiones parlamentarias son muy relevantes en el caso de la presencia de multipartidismo con gobiernos de coalición o minoritarios. Como cada partido tiene

interés en hacer un seguimiento de cerca del ejecutivo, esto da lugar a un sistema de comisiones que facilita que los diputados jueguen un gran papel en el escrutinio del Gobierno y que puedan modificar los proyectos legislativos del ejecutivo. Las dos funciones más importantes de las comisiones legislativas son la toma de decisiones en relación con la legislación y la supervisión y vigilancia de la acción del ejecutivo, en tal forma que su actividad llega a determinar lo que se puede hacer (o no hacer) desde el poder. En los países nórdicos, por ejemplo, las comisiones legislativas son instrumentos muy importantes con que cuentan los diputados de la oposición para influir y controlar al Gobierno (Damgaard 1997:100).

Finalmente, otro tema relevante desarrollado de acuerdo con el nuevo paradigma funcional está relacionado con los patrones del bicameralismo. Un trabajo muy relevante en este campo ha sido el de Mastias y Grangé relativo a Europa occidental en 1987, que realizó una sistematización por primera vez del estudio de los senados. En este trabajo se pone atención en la naturaleza representativa de los senados, que es territorial en la mayoría de los casos, particularmente en los sistemas federales o descentralizados, y en la principal función que realizan, que habitualmente es la de ser cámara de segunda lectura de las leyes. Más elaborado es el análisis de Lijphart (2000), que distingue entre bicameralismo fuerte y débil, dependiendo de si tiene la misma estructura partidista (congruente/incongruente) y si tiene el mismo poder legislativo (simétrico/asimétrico).

4.- EL ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL

Al final del siglo XX se produjo un cambio en el estudio analítico del parlamentarismo basado en dos perspectivas nuevas. Una es la del análisis institucional, que considera a las instituciones como determinantes del proceso de decisión política. La segunda es la del enfoque de la elección racional, que toma en consideración principalmente las dinámicas que se dan entre los actores, tanto individuales como colectivos. Finalmente, ambas han confluído en el llamado “institucionalismo racionalista”. Sin embargo, no se da una completa asimilación entre las dos perspectivas, ya que hay dos escuelas en el nuevo institucionalismo: el institucionalismo racionalista y el institucionalismo histórico.

El nuevo institucionalismo es diferente del viejo enfoque formalista, aunque ambos toman las instituciones como el principal objeto de estudio. La institucionalización ha sido el principal objeto de atención al considerar el desarrollo de los sistemas políticos desde la década de 1970, debido al redescubrimiento y la relevancia de la estructura estatal y su autonomía respecto de la sociedad civil. Huntington (1990) elaboró un trabajo seminal para evaluar el grado de institucionalización política identificando la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia como las características principales. Ejemplo de la influencia de tal análisis en el estudio de los parlamentos es el trabajo de Copeland y Patterson de 1997. Estos explican claramente la naturaleza de los parlamentos: son instituciones que institucionalizan la democracia. De acuerdo con ellos, un parlamento altamente institucionalizado exhibe autonomía, formalidad, uniformidad y complejidad organizacional.

Ahora es difícil entender los parlamentos y otras estructuras gubernamentales sin tener en cuenta sus características institucionales. El neoinstitucionalismo implica poner especial atención en las reglas institucionales y en el comportamiento de los actores políticos. Esto supone que las instituciones mismas pueden ser explicadas en términos del comportamiento humano orientado por objetivos (Strom, 1996:77). Como veremos más abajo, incluso se puede ir más allá en el análisis, pues hoy hay una necesidad de mejorar la comprensión del proceso que transforma la acción política en un cambio institucional. Por esto se hace necesario un mayor conocimiento sobre cómo un orden institucional existente impacta en la dinámica de cambio y sobre qué otros factores pueden ser decisivos junto a los institucionales (March y Olsen, 2008:16)

A) El enfoque de la elección racional

De acuerdo con Strom (1996:52) el nuevo institucionalismo “racionalista” emergió como una reacción a la pobreza de las concepciones prevalentes y por la falta de explicaciones analíticas para dar cuenta de las instituciones de una forma plausible, rigurosa y sistemática que nos permita entender su impacto sobre el proceso de decisión legislativa. En términos de Diermeier (2014: 33) este permite comparar las instituciones de una forma estructurada y sistemática. La teoría de la elección racional considera las instituciones como el resultado explícito e intencionado de la acción de los individuos, y por ello de la

interacción social, pues presupone que los agentes actúan racionalmente; aunque al mismo tiempo este enfoque considera que las instituciones afectan a lo que hacen los actores. El parlamento es, por tanto, resultado de la interacción de los agentes políticos. Hay dos tipos de cuestiones que interesan particularmente a la teoría de la elección racional en relación con las instituciones políticas, concretamente lo relativo a las reglas de juego y lo relativo al equilibrio institucional.

Por un lado, las instituciones son consideradas como las reglas del juego en el proceso de la interacción política, que determinan lo que los actores pueden hacer o no y las consecuencias de las diferentes acciones posibles. De hecho, con la teoría de la elección racional las instituciones se estudian en un contexto estructurado en forma de juego- como se verá más abajo-. Bajo este punto de vista lo más importante es ver cómo los agentes están condicionados por las instituciones, si bien el objeto de consideración es el comportamiento racional de los actores. De manera más precisa, una institución -como puede ser un procedimiento parlamentario- en cuanto que regla del juego es considerada como si fuera un guion (*script*) que denomina o identifica a los actores, sus respectivos repertorios de comportamiento (o estrategias), la secuencia en la cual los actores eligen tales repertorios, la información que poseen cuando hacen su selección de preferencias, y el producto que resulta de la combinación de las elecciones de los actores (Shepsle, 2008:24).

Por otro lado las instituciones, consideradas en términos de organizaciones, procedimientos o normas, pueden considerarse como una relación de equilibrio, pues son el resultado de las interacciones entre los actores determinado por sus preferencias. Las instituciones son formas de equilibrio simples para hacer las cosas, configuran la manera en que los jugadores quieren jugar. El objeto bajo consideración es entonces el equilibrio institucional que se explica de varias maneras desde la perspectiva de la elección racional. Así, se considera que las instituciones introducen coordinación en torno a las negociaciones y acuerdos de los actores, también que estas afectan a las expectativas de los agentes, pues reducen la incertidumbre cuando se toman decisiones. Las instituciones estructuran el sistema en el que los actores actúan, abriendo algunas posibilidades y cerrando otras. De acuerdo con Eriksson (2011:155), las instituciones determinan los “pagos” (*payoffs*) que se reciben por las diferentes acciones reduciendo la incertidumbre sobre los resultados de tales acciones. En resumen, las instituciones son creaciones deliberadas para producir el equilibrio y son el resultado de la cooperación entre los

actores, tal como se expresa en el dilema del prisionero. Estas sirven al interés de los actores pues, al mismo tiempo que existen como producto del equilibrio entre las estrategias de los actores, son patrones estables de estrategia. Desde este punto de vista las instituciones como los parlamentos tienen una naturaleza funcional, son creadas de forma deliberada por los actores porque ello está en su interés, ya que organizan el proceso de toma de decisiones. Por ello los parlamentos son patrones formales que ayudan a los actores a definir su comportamiento estratégico y, en consecuencia, los parlamentos como tales dan forma al equilibrio entre los actores políticos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, cuando los parlamentos actúan, también producen nuevas instituciones (leyes) que reflejan situaciones particulares de equilibrio en relación a problemas específicos de la interacción social.

Desde la perspectiva del enfoque de la elección racional hay también una teoría del cambio institucional que es muy pertinente para explicar el cambio legislativo. Instituciones como las normas son en principio estructuras estables, porque son el resultado de un equilibrio y nadie tiene incentivos para cambiarlo, dadas la distribución de preferencias y de poder. Pero de hecho las instituciones son estables solo hasta el punto en el que el equilibrio entre las estrategias individuales se mantenga; más allá de esto las instituciones tienden a ser más estables cuanto más se beneficien de ello los actores. Entonces el cambio institucional resulta de una crisis del equilibrio pre-existente que produce una nueva distribución de poder entre los actores. Por ejemplo, después de unas elecciones todo parlamento refleja un nuevo equilibrio que, si es el caso, permite un cambio del statu quo.

Ahora bien, el cambio institucional puede ser considerado como un proceso sin paradas, es decir, constante. De hecho, el análisis de la estabilidad institucional y del cambio desde la perspectiva de la elección racional tiene un punto de vista teórico que permite explicar la dinámica política y la renovación institucional (Eriksson 2011:159), que podemos enfocar ahora en el ámbito legislativo, aunque lo mismo se puede aplicar a las organizaciones y procedimientos parlamentarios. Este distingue entre dos momentos: la situación anterior a que una ley particular haya sido creada, que habitualmente es diferente de la situación que se da una vez que la misma existe. De hecho, una vez aprobada, toda ley se conviene en parte del *background* que especifica las opciones posibles de cambio y sus consecuencias. El equilibrio institucional es, por tanto, siempre inestable y la estabilidad o el cambio legislativo pueden ser explicados por diferentes

condiciones. Una es la de los costes de transacción para realizar la renovación, que pueden ser muy altos y por ello generan estabilidad; otra es el de los efectos del aprendizaje en el manejo de las instituciones legislativas, donde la estabilidad deriva del propio esfuerzo de aprendizaje; en tercer lugar la adaptación de expectativas de los actores pues, una vez las leyes están en funcionamiento regular, todos los actores se adaptan al mismo. Es obvio que con la repetición de las situaciones los actores aprenden a manejar las leyes y, en consecuencia, adaptan sus acciones a ellas, de tal forma que ello ayuda a crear expectativas sobre las funciones de las leyes las cuales se acaban haciendo ciertas y reales.

En relación con el estudio de los parlamentos, una distinción interesante de la teoría de la elección racional es entre instituciones estructuradas y desestructuradas (Shepsle, 2008:27). Las instituciones estructuradas, como los parlamentos, están formalizadas, mientras que las desestructuradas son amorfas e implícitas, como la actividad de coordinación, los acuerdos cooperativos y la acción colectiva que, por ejemplo, se da en la dinámica interna de los grupos parlamentarios. Las convenciones parlamentarias son también un ejemplo de instituciones desestructuradas. La mayor parte del institucionalismo racionalista se refiere a las instituciones estructuradas.

De acuerdo con Shepsle (2008:28), entre los objetos de investigación considerados por el “institucionalismo estructurado” podemos encontrar cinco factores que dan forma a todo el proceso de agregación de preferencias que observamos en la actividad parlamentaria. Primero destaca la cuestión de la manera en que los parlamentarios son elegidos, o sea, el sistema electoral, ya que el hecho de ser elegido determina la actividad y el comportamiento de los políticos, que en buena medida están motivados por los intereses del electorado. En segundo lugar cabe aludir al contenido de las políticas que son elaboradas por políticos, los cuales en unos casos proponen ciertas políticas para ganar elecciones (cuando son *office oriented*), mientras que en otros ganan las elecciones para realizar determinadas políticas (cuando son *policy oriented*). En tercer lugar están los repertorios de comportamiento de los políticos, o sea, sus estrategias, que están delimitadas por las reglas y el proceso institucional; así, en el juego legislativo el procedimiento siempre está definido de manera precisa. En cuarto lugar figuran los resultados específicos configurados por las reglas de las votaciones parlamentarias, que establecen la manera en que finalmente se da la agregación de comportamientos. En quinto lugar están los pagos o beneficios (*payoffs*) que pueden ser inferidos de las

funciones objetivas que realizan los políticos, las cuales pueden estar orientados bien hacia la producción de políticas, bien hacia el control de los cargos, como se ha apuntado más arriba. Finalmente están las preferencias del electorado, que cabe analizar en términos de una relación entre principal y agente, pues los políticos son sus agentes (véase más abajo teoría de la agencia).

B) La teoría de juegos

La teoría de juegos es formalmente una rama de las matemáticas desarrollada en las ciencias sociales para tratar con el conflicto de intereses. Actualmente es muy relevante en la ciencia política, al estudiar situaciones estratégicas y, de hecho, es frecuente encontrar modelos formales en las revistas de ciencia política. Es una parte de la teoría de la elección racional que se preocupa en concreto de los aspectos estratégicos del proceso de decisión. Una situación de juego implica la existencia de dos o más actores (jugadores) cuyos intereses están interconectados o son interdependientes. La estructura completa de la teoría de juegos descansa sobre el supuesto de que los participantes en un juego son seres racionales que buscan maximizar la utilidad de sus actos. El comportamiento racional simplemente significa que un jugador en una situación de interacción con otro u otros se comporta de forma que pueda llevar a cabo el resultado que esté más próximo a sus preferencias entre todos los posibles, dadas las limitaciones que supone el hecho de que otros jugadores también actúan de la misma manera. La base del análisis es la teoría clásica de la elección, más precisamente la referida a las preferencias de los actores perfiladas por el principio de la utilidad.

En sus premisas generales un juego en forma normal en el que los agentes tienen información completa supone que todos los elementos del juego- como son jugadores, estrategias y pagos (*payoffs*)- son conocidos por todos los jugadores. En cada juego se asume que hay una racionalidad individual en términos de que sus preferencias pueden ser ordenadas, además de que sean completas y transitivas. Que sean completas quiere decir que cada individuo puede comparar cualquiera de dos alternativas entre sí. La transitividad se refiere al hecho de que los individuos enfrentados a tres opciones: X, Y y Z, cuando prefieren X a Y e Y a Z, también prefieren X a Z. Un modelo de juego es una solución relacionada con el hecho de que se pueden hacer conjeturas sobre los posibles

resultados cuando el juego es jugado por actores racionales. Una solución muy conocida es la del “equilibrio Nash”, que se refiere a un juego en cuyo resultado ninguno de los individuos puede pretender alcanzar una solución que le resulte preferida a la existente si los otros jugadores se mantienen firmes en sus estrategias y, por tanto, en sus preferencias manifestadas. Un juego bajo forma normal tiene como base una situación característica consistente en, primero, un conjunto de individuos, segundo, un conjunto de estrategias que están disponibles para cada individuo, tercero, un procedimiento que asigna un resultado para cada combinación posible de estrategias individuales y, finalmente, las preferencias individuales que han de tener en cuenta el conjunto de posibles resultados (van Hees, 1997:56).

La teoría de juegos es un enfoque reduccionista en el análisis institucional (Van Hees, 1997:61) que ayuda a modelar las diferentes dimensiones de las instituciones en una forma sistemática y coherente. Desde la perspectiva institucional los juegos son jugados teniendo en cuenta tres dimensiones. Una es la estructura institucional que establece las limitaciones entre las cuales los actores pueden actuar e interactuar. Tales limitaciones se relacionan con identificar quién puede ser un actor, sus estrategias, es decir, qué puede hacerse, y sus preferencias. Otra es la dimensión procedimental que se refiere a los mecanismos que sistemáticamente transforman las acciones tomadas por los individuos en resultados particulares; estos vinculan estrategias y resultados. Finalmente, la tercera dimensión es la que se refiere a la forma en que los actores actúan. Los aspectos estructurales y procedimentales de las instituciones describen el tipo de juego, y el comportamiento de los actores queda explicado en la solución del juego (Van Hees, 1997:62)

La teoría de juegos, en definitiva, ayuda a entender cómo se adoptan las decisiones en un contexto institucional considerando la forma en que actúan los jugadores. El aspecto más relevante de la teoría de juegos es que presupone que los agentes actúan de acuerdo con sus preferencias, maximizando la utilidad de sus acciones, por lo que ayuda a entender de una manera específica cómo actúan los actores en situaciones estratégicas. Explica cuáles son las estrategias para cada agente, que sabe que los otros agentes también están intentando maximizar la utilidad de su acción. Esto finalmente da como resultado una situación de equilibrio en la que cualquiera de los agentes puede tratar de incrementar tal utilidad modificando unilateralmente su estrategia. En suma, la teoría de juegos permite, primero, identificar a los jugadores relevantes, segundo, sus preferencias,

tercero, la información que tienen los jugadores, cuarto, las estrategias que pueden desarrollar, y finalmente, el equilibrio que resulta por la combinación de estrategias (Sánchez Cuenca, 2009: 10).

La actividad parlamentaria puede ser estudiada bajo la teoría de juegos. Tanto el proceso legislativo como el control parlamentario pueden ser considerados como juegos. De hecho, cada procedimiento parlamentario puede ser considerado como un juego, ya que hay una competición entre diferentes actores, como son los diputados, los grupos parlamentarios, e incluso entre las instituciones formales como ejecutivo vs. legislativo, el pleno vs. las comisiones. Concretamente, el procedimiento legislativo establece las reglas del juego en la producción de leyes, que normalmente está regulado en las constituciones y en los reglamentos parlamentarios. Los detalles del procedimiento varían entre los países pero hay unas pautas generales por las que los proyectos tienen que pasar para convertirse en leyes. Habitualmente son introducidos en el pleno de manera formal, a continuación se envían a las comisiones parlamentarias y desde estas se reenvían al pleno para debate y votación. En los sistemas bicamerales la secuencia es repetida en cada cámara; en algunos casos existen procedimientos especiales para obtener el acuerdo en ambas cámaras. En la mayor parte de los órganos legislativos las comisiones son las que realizan el trabajo legislativo. Las funciones de las comisiones varían según los países. En unos casos las comisiones pueden impedir que las propuestas legislativas no deseadas lleguen al pleno; en otros casos las comisiones tienen una intervención meramente formal.

Los actores son identificados en las reglas del juego así como su intervención en cada fase del juego legislativo: en la iniciativa, proponiendo enmiendas, y en las votaciones. También en las presidencias de los órganos decisorios y cuando participan en órganos de dirección colegiada. La característica principal del juego parlamentario es que los actores están condicionados por la dinámica de los partidos políticos; es en estos donde se configuran las preferencias mediante los programas de gobierno así como las estrategias políticas. Como hemos apuntado más arriba, los diputados individuales también cuentan, ya que tienen objetivos personales en relación con su circunscripción, al interior de los partidos, en relación con las políticas perseguidas o respecto de la ocupación de cargos. La iniciativa es un aspecto determinante del proceso/juego legislativo en muchos casos. En las democracias parlamentarias los ejecutivos proponen en torno al 70% de las leyes y en torno al 80% de sus propuestas salen adelante (Saiegh, 2014:484). La clave del éxito está en el grado de apoyo partidista que tengan en la asamblea legislativa. También la

votación final es una pieza clave para configurar el equilibrio resultante del juego legislativo, la cual plantea un problema de coordinación y cooperación. En todo caso los Gobiernos tienen que incentivar a los parlamentarios para que voten sus propuestas y evitar las rebeliones. Para mantener la cohesión partidista pueden recurrir a los mecanismos de disciplina de partido.

En el ámbito de control la actividad parlamentaria está asimismo definida como un juego (Sánchez de Dios y Wiberg, 2012: 98). A nivel comparado, las formas y reglas del juego varían mucho, si bien el tipo básico de control es el de las preguntas parlamentarias de carácter oral (Question Time), escrito o bajo el modelo de interpelaciones. También pueden incluirse bajo este apartado las comparecencias parlamentarias. El juego de las preguntas parlamentarias requiere intervención de diferentes actores en cada fase: uno o varios parlamentarios, parte del staff parlamentario y/o de la burocracia del Gobierno y de uno o más ministros. En la primera fase hay que decidir qué tipo de procedimiento de control se pone en marcha, lo que está en función de los objetivos que se persigan. Así, es importante tener en cuenta la urgencia de la pregunta, el tipo de ministro que debe responder la pregunta, la posibilidad de formar una coalición de diputados para apoyar la pregunta, la necesidad de una respuesta bien fundamentada, la necesidad de tomar una decisión inmediatamente después de responder. Una vez que la pregunta está planteada su procesamiento por el ejecutivo implica diferentes aspectos, como son decidir qué ministro ha de responder, que justificación se ha de dar en caso de no haber respuesta, qué tipo de respuesta se ha de dar: escrita u oral. En caso de respuesta oral hay un procedimiento específico que hay que seguir. En el caso de las interpelaciones la fase final es la votación, la cual puede contener una moción de censura.

Un campo en el que el análisis de juegos ha sido altamente desarrollado es el relacionado con las coaliciones parlamentarias. En la tradición de la teoría de juegos, la formación de coaliciones ha sido uno de las estructuras analíticas dominantes basada en el proceso de negociación, que, por otro lado, es también el centro de atención de la teoría del gobierno de partido. La habilidad de los actores políticos para formar coaliciones exitosas es esencial en la democracia representativa. De hecho, los partidos políticos son en sí mismos coaliciones de políticos individuales (e incluso de grupos/facciones) que compiten en una elección bajo la misma marca o sigla. Hay diferentes tipos de coaliciones. Las más estudiadas son las coaliciones de gobierno en los sistemas parlamentarios basadas en partidos, porque están relacionadas con el control del poder

ejecutivo. Estas coaliciones tienen dos facetas estratégicas para los actores: una es la búsqueda de cargos, la otra es la consecución de políticas. La formación de coaliciones en sistemas presidenciales es también muy relevante; en este caso el análisis se refiere a las coaliciones legislativas centradas en el apoyo a los proyectos legislativos y, lógicamente, están orientadas principalmente hacia la consecución de determinadas políticas.

Las coaliciones pueden hacerse para un solo asunto o un solo proyecto legislativo, o pueden tener una naturaleza perdurable y ser más comprensivas. Formalizar una coalición estable es una estrategia de supervivencia, ya que permite a los políticos influir en las decisiones de gobierno, ganar la confianza de los actores no gubernamentales y mantener relaciones a largo plazo con los votantes sin que ello tenga elevados costes electorales (Strom y Nyblade, 2007:785). La formación de coaliciones ha sido explicada principalmente por la teoría de la negociación, que es uno de los temas centrales de la teoría de juegos. La teoría clásica de la negociación es la teoría de W. Riker sobre coaliciones políticas, que aplica el principio de utilidad de Neumann y Morgenster a las situaciones políticas. El análisis de Riker se centra en el aspecto del tamaño de las coaliciones y predice que las coaliciones tienden a la forma de “coaliciones mínimas ganadoras”. Basado en la teoría de juegos cooperativos, Riker ha explicado la formación de coaliciones como un juego de negociación de suma-cero, en el que los participantes dividen y se reparten algo muy valioso para cada uno de ellos como es el control de Gobierno. Riker señala que los partidos formarán la coalición tan grande como sea para poder ganar una votación (de confianza), pero nunca mayor. De acuerdo con este punto de vista las coaliciones minoritarias serán vulnerables, mientras que las coaliciones sobredimensionadas tienen el problema de que sus miembros encontrarán que los pagos o beneficios en términos de reparto de cargos serán demasiado pequeños.

Sin embargo, el mundo real es diferente de lo que predijo Riker; por ejemplo, es muy corriente ver en Europa coaliciones sobredimensionadas y gobiernos minoritarios. Axelrod y De Swaan dieron a las políticas, es decir, al contenido de los programas de acción política, un papel central en el estudio de la negociación de coaliciones para la formación de Gobierno. En su análisis el aspecto que los actores intentan maximizar es el relativo a la coherencia de las políticas que se pueden llevar a cabo. El presupuesto general sobre el que descansa todo proceso de negociación es, según este planteamiento, que las coaliciones conectadas ideológicamente tendrán menos conflictos de intereses y

serán más fáciles de formar. Esta teoría incorpora las preferencias sobre las políticas al configurar el juego de la negociación de la coalición y, por tanto, la ideología y el programa de partido se convierten en parte de la evaluación del proceso de negociación.

Al ser consideradas las políticas y la ideología como algo central para la formación de las coaliciones, el análisis de la formación de las coaliciones finalmente acaba descansando sobre la lógica espacial de la negociación de A. Downs, que enfatiza las ventajas de tener las preferencias localizadas centralmente tanto en un espacio ideológico unidimensional como multidimensional. Consecuentemente, el análisis espacial explica que los partidos tienden a formar coaliciones en torno al que ocupa la posición mediana, como es el ejemplo del 80% de las coaliciones de gobierno formadas en Europa entre 1945 y 1980 (Laver y Schofield 1991:113). Los partidos extremos nunca forman parte de una coalición y, en el caso de que haya partidos extremistas en una coalición, esta es muy inestable.

Estos modelos de análisis enfatizan que tanto el tamaño relativo como la centralidad de las preferencias sobre las políticas refuerzan el poder de negociación de los partidos. Así, un gran partido localizado centralmente con muchos potenciales participantes en una coalición, puede estar en una posición perfecta para formar gobierno en solitario. Esto es debido a que en situaciones donde no hay una mayoría parlamentaria, cuanto mayor sea el poder de negociación del partido dominante para la formación de una coalición, tanto menor tenderá a ser el número de partidos que formen la coalición. La concentración de poder de negociación en un solo partido hace que sea más probable un gobierno minoritario que una coalición de talla mínima, e incluso más que una coalición sobredimensionada (Strom y Nyblade, 2007:790).

Un tema muy relevante respecto de la formación de coaliciones está relacionado con la naturaleza multidimensional de las políticas. La multidimensionalidad con un sistema multipartidista o en legislaturas en las que se da una cohesión partidista baja lleva a al voto circular y al caos. Sin embargo, es posible predecir coaliciones en situaciones de multidimensionalidad, aunque no de manera exacta (Nyblade: 2013:17). En este caso hay que poner la atención sobre cualquier situación de “equilibrio estructural inducido” ya que juega un papel relevante. Por ejemplo, la distribución de carteras ministeriales juega este papel en el supuesto de la formación de coaliciones de gobierno. También el sistema de comisiones induce un equilibrio estructural en el caso de las coaliciones legislativas, al introducir la especialización sobre las políticas. La especialización significa que cada

comisión o cada cartera es considerada con una sola dimensión (Laver y Schofield, 1991:127). Este es también el caso del bicameralismo.

C) La teoría de la agencia (principal-agente)

La teoría de la agencia hace posible la formulación de hipótesis sobre la estructura con la que funciona la democracia y, en particular, sobre la democracia parlamentaria. El proceso de la agencia está basado en las relaciones de delegación del poder y la consecuente responsabilidad por su ejercicio. La delegación de poder se dirige desde un actor “principal” hacia su (actor) “agente”; la responsabilidad se dirige desde el agente hacia su principal como lógica consecuencia de la previa delegación. La teoría de la agencia considera que ambos actores, principal y agente, actúan de forma racional a partir de la información que tienen disponible. En este esquema los actores principales enfrentan problemas de escasez de información, siendo la disponibilidad de información algo fundamental para saber qué hacen los agentes con el poder que les ha sido delegado (Sánchez de Dios, 2006:158).

La teoría del principal-agente está basada en la teoría económica que relaciona la elección y la conducta cuando se trata de tomar decisiones. Esta asume que los actores, en particular los agentes, están interesados en maximizar su interés y tienen un comportamiento oportunista (Braun y Gilardi, 2006:4). Raramente hay una completa armonía entre el principal y su agente; en el régimen parlamentario únicamente se da la relación armónica entre un Gobierno y su mayoría parlamentaria en el caso de que sea un gobierno monocolor. La mayor parte de las veces hay un conflicto de intereses entre los dos actores, por ejemplo entre el Gabinete y la oposición. Una implicación inmediata del conflicto de intereses es que el agente intentará sistemáticamente maximizar su propio interés en lugar de velar por el de su principal. Otra premisa importante de la estructura de la agencia es que la información está distribuida de forma asimétrica, normalmente en favor del agente. Como consecuencia del conflicto latente entre principal y agente, la delegación puede producir problemas de agencia. Las pérdidas de agencia ocurren cuando un agente no actúa correctamente y realiza acciones diferentes de lo que su principal haría en el caso de que hubiera realizado el trabajo por sí mismo (Lupia, 2003:35). En suma,

las pérdidas de agencia son consecuencia de las divergencias que hay entre los actores principales y sus agentes, así como de las asimetrías de información.

Los problemas de agencia bajo información incompleta pueden tener la forma de ocultamiento de la información o de ocultamiento de la actuación realizada por el agente. Estas causan a su vez dos problemas para el principal: uno es el de la selección adversa y otro es el del “riesgo moral” (*moral hazard*). La selección adversa ocurre siempre que el principal selecciona al agente erróneo porque no tiene la capacitación adecuada o las preferencias adecuadas. El riesgo moral se produce cuando el agente, una vez elegido, tiene incentivos y oportunidades para realizar acciones contrarias a los intereses del principal y no puede ser controlado de manera efectiva por el este. Estos problemas solamente pueden ser evitados si la relación entre el principal y el agente puede preestablecerse en un contrato de manera precisa y completa. Sin embargo, un contrato de este tipo no es posible, ya que las contingencias no previstas surgen de forma inevitable. El problema para el actor principal es entonces impedir que el agente se comporte o actúe en contra de las obligaciones establecidas en la delegación.

La selección adversa está en el centro del estudio de la representación política. Seleccionar a los buenos agentes es un desafío democrático de primer orden. El riesgo moral depende de parámetros significativos de la delegación, como la discreción de los políticos, los recursos bajo su control y la fortaleza/debilidad de los mecanismos de vigilancia (Strom 2003:88). El proceso de delegación habitualmente tiene diferentes estados dependiendo del modelo de democracia. En la democracia parlamentaria hay una cadena de delegación en cuatro niveles. El primer eslabón se configura desde los votantes hacia los parlamentarios, otro eslabón es el que va de los parlamentarios al Gobierno y su presidente, otro el que se da entre el Gobierno hacia los ministros y, finalmente, el último se configura desde los miembros del Gobierno hacia los funcionarios. En un sistema presidencial hay una delegación primaria y básica entre los votantes y los congresistas y entre los votantes y el Presidente. Una segunda delegación se da entre el presidente y los secretarios o ministros, y una tercera entre estos últimos y los funcionarios civiles (Sánchez de Dios, 2006: 167).

Para contrarrestar los peligros de las pérdidas de agencia, las cadenas de delegación tienen que ser correspondidas con mecanismos de *accountability* política, por medio de los cuales los políticos pueden ser controlados y, si es necesario, removidos de sus cargos.

La *accountability* implica que los actores principales pueden controlar a sus agentes, lo que significa que tienen el derecho de pedir información a los agentes y la capacidad de imponerles sanciones. Hay cuatro mecanismos institucionales que permiten a los actores principales controlar a sus agentes. Uno es el diseño del contrato, otro lo conforman los mecanismos de selección del agente, el tercero lo configuran los requerimientos de información y vigilancia y, finalmente, el cuarto lo constituyen los controles institucionales. Los dos primeros son mecanismo de control *ex ante*, para contener las pérdidas de agencia y para permitir que el principal conozca a su agente antes de que actúe y pueda seleccionar al mejor agente. Los otros dos son mecanismos de control *ex post*, que permiten al principal conocer la actuación del agente una vez que se ha llevado a cabo.

Por medio del diseño del contrato hay un acuerdo por el que se establece una definición de los intereses compartidos entre el principal y el agente. Cuando el agente ofrece el contrato como un programa de legislatura, revela aspectos relativos al mismo que ayudan al principal a limitar las posibles pérdidas de agencia. Por medio de los mecanismos de selección, el principal diferencia a los buenos agentes de los malos. Esto habitualmente supone un proceso de competición entre los candidatos potenciales, que ayuda al principal a elegir a su agente de manera más efectiva. También en el proceso de selección el agente demuestra sus posibilidades de encajar en la función que le corresponde asumir. En términos parlamentarios, la selección de agentes va más allá del mero reclutamiento de cargos e incluye la “selección de candidatos”. Esta es, de hecho, la fase más importante en el proceso general de reclutamiento de los cargos, y se realiza habitualmente en el seno de los partidos (Hazan, 2002:109). La elección de los parlamentarios depende de las instituciones electorales, que son complejas y están sujetas a manipulación o ingeniería. Los mecanismos de control *ex post* están basados en tres maneras de obtener información sobre la acción de los agentes: la vigilancia directa, escuchando lo que los agentes tienen que decir sobre sus actividades, es decir, mediante sus comparencias personales y, en tercer lugar, escuchando de lo que un tercero puede testimoniar sobre la acción de los agentes, también mediante comparencia (Lupia, 2003:49).

En el análisis de la selección de los políticos y, en particular, para entender cómo funciona efectivamente el mecanismo de la representación, actualmente hay un gran desarrollo de los estudios sobre los “roles parlamentarios”, como explícitamente se puede ver en el trabajo editado por Blomgren y Rozenberg (2012). Este tipo de estudios viene impulsado

en gran medida por los cambios en las democracias actuales, en que se comprueba que la legitimidad de los representantes está ciertamente en cuestión. Desde la perspectiva neo institucional, se entiende que las estructuras institucionales configuran los roles de los agentes, en este caso de los parlamentarios, los cuales actúan estratégicamente en la persecución y realización de sus objetivos, como pueden ser la reelección, la ocupación de altos cargos en el Gobierno o la consecución de determinadas políticas. Todo ello teniendo en cuenta que disponen de recursos limitados y escasos, como son el poder del voto, el tiempo, el acceso a los medios de comunicación, el dinero a su disposición o su conocimiento experto (Strom, 2012:88).

Los tres roles principales que tienen los parlamentarios desde la perspectiva de la representación son: primero, el de ser delegados de partido; segundo, ser delegados de distrito o circunscripción y tercero, ser “fideicomisarios” o administradores (*trustees*) (Rozemberg y Blomgren 2012:223). La primera perspectiva parece la más importante al ser la faceta más desarrollada por los parlamentarios, pero está sujeta a la crisis general de los partidos que se observa en el declive de la militancia, en la erosión de la identificación partidista y por la convergencia de las políticas de los partidos. La caracterización de los parlamentarios como delegados locales tiende a reforzarse en la medida en que la volatilidad electoral aumenta y también aumenta la llamada crisis de representación de las democracias. Asimismo, incide en reforzar este carácter de la representación la proximidad que los representantes locales tienen con los ciudadanos cuando estos quieren demandar nuevos servicios o por el hecho de ser más accesibles. El rol de administrador (*trustee*) como representante de la generalidad de la población es el que generalmente se perfila en los textos constitucionales -al configurar el mandato representativo-, y es el que se ha desarrollado más en los últimos tiempos con la emergencia de nuevos partidos y el desarrollo de la cultura post-materialista de tipo individualista a la que aluden Iglehart y Welzel (2006).

Complementariamente al estudio de la función de representación, el análisis de la actividad de los parlamentarios nos lleva a la consideración de sus roles legislativos, que complementan aquella función. Los análisis realizados hasta ahora al respecto han sido fundamentalmente descriptivos y ponen en evidencia la diversidad de actividades que los parlamentarios desarrollan, dificultando la elaboración de una tipología. Por ejemplo, R. Andeweg (2014: 278) especifica que los roles parlamentarios en el ámbito legislativo son, primero, el de promotor de políticas, pudiendo tener una carácter más generalista o de

especialista; segundo, el de aspirante a cargos gubernamentales, en particular al de ministro; tercero, el de articular intereses como miembro de un distrito o circunscripción; cuarto, el de mero miembro del parlamento que busca status o actúa como observador; finalmente, el de miembro de partido.

D) El enfoque del “*agenda setting*”

El enfoque del “*agenda setting*” o del establecimiento de la agenda legislativa constituye una de las mayores contribuciones del institucionalismo racionalista al estudio de los parlamentos. Es una pieza clave para entender la estructura del poder legislativo, que considera que las instituciones legislativas son un medio para determinar las cuestiones políticas (*issues*) que han de ser objeto de debate. Es una teoría para el análisis de las legislaturas vinculada a la revolución de la “elección pública”. Más concretamente, es una de las formulaciones que concreta el análisis de la teoría de juegos no cooperativos (Diermeier, 2014:36). Así, en el modelo básico quien establece la agenda (el *agenda-setter*) hace una propuesta sobre una política que pone en competición contra otra(s) alternativa(s) en una votación de apoyo o rechazo. El rasgo preeminente y característico en el proceso de toma de decisiones legislativas es que hay un agente (un presidente, comité, líder de partido, ministro, etc) que tiene el control efectivo del poder de la agenda y, aunque este poder está sujeto a una supervisión final pues la decisión requiere la aprobación de una mayoría, el *agenda-setter* tiene la capacidad de orientar el sentido de la decisión o de la política a su favor manipulando la presentación de las propuestas.

En sus presupuestos fundamentales la teoría del establecimiento de la agenda legislativa está vinculada a la definición de los problemas relativos a la agregación de preferencias. Concretamente, se refiere a la vía por la cual las preferencias de un grupo, como es una cámara legislativa, pueden deducirse de las preferencias de los individuos particulares que son los parlamentarios. Mientras una persona puede tener unas preferencias completas y transitivas sobre un conjunto de resultados posibles alternativos, lo mismo no tiene por qué ser cierto con respecto a los grupos como es el que forman los legisladores, como muy bien está explicado en la conocida paradoja de Condorcet. Esta paradoja enseña que se puede producir un voto cíclico con al menos tres jugadores y tres alternativas posibles. En el voto circular una posición A puede ser preferida a otra B que

a su vez puede ser preferida a otra C, la cual al mismo tiempo puede ser preferida a la posición A. La probabilidad de la existencia de ciclos de preferencia colectiva se incrementa con el número de jugadores y el número de las posibles elecciones ordenadas (Strom 1996:56). Dada la naturaleza cíclica de los sistemas de votación, estos pueden ser objeto de estrategias y, consecuentemente, un actor con capacidad para establecer la agenda que actúe de forma auto-interesada, es decir velando únicamente por su propio interés, puede manipular el proceso del voto para poner en la mejor posición sus propias preferencias.

En los sistemas presidenciales como el de USA, donde el titular del poder ejecutivo es directamente elegido y goza de su propia fuente de legitimidad, la agenda legislativa está controlada por el Congreso y la actividad legislativa está basada en acuerdos legislativos. El control de la agenda reside en este caso en los comités legislativos, las oficinas de dirección y las presidencias de los órganos legislativos. Además, en USA los partidos políticos están organizados débilmente, están poco cohesionados y los miembros de las cámaras habitualmente trabajan conjuntamente por encima de las líneas partidistas. Esta es la razón por la que en el Congreso de USA los grupos parlamentarios se especializan en el control de la agenda más que en el control de las votaciones. Los dirigentes de los partidos primero tratan de determinar lo que se vota y, en segundo lugar, hacen presión sobre cómo deben votar los miembros del grupo.

En términos de Cox y Mc Cubbins (2004) el control de la agenda legislativa en USA esta “cartelizada” por los miembros de la mayoría que la tratan de monopolizar y, además, pretenden determinar los pasos del proceso legislativo al establecer el contenido de la agenda del pleno donde se toma la decisión final (García Montero, 2009:122). La manera de cartelizarla es controlando el “poder de agenda”, es decir, la capacidad para establecer el contenido del orden del día del correspondiente órgano legislativo, que según los reglamentos parlamentarios está delegada a las presidentes de las comisiones y a los presidentes de las cámaras. El “poder de agenda” legislativa se refiere a determinar qué proyecto legislativo debe ser considerado en el pleno y bajo qué procedimiento. En el caso del Congreso de USA los congresistas *senior*, es decir los más veteranos, consiguen el control de los citados cargos y pueden ejercer un “poder de agenda positivo”, es decir, asegurar que los proyectos alcancen la fase final del voto en el pleno, aunque tales proyectos no lleguen nunca a ser aprobados, o, en su caso, un “poder de agenda negativo”

que se refiere a la capacidad de impedir que los proyectos legislativos lleguen a la votación final en el pleno.

Por lo demás, en USA se considera que la actividad legislativa de los grupos y diputados presenta un problema añadido de acción colectiva, pues se requiere superar una serie de dificultades referentes a la cooperación y coordinación partidista debidas a la debilidad organizativa de los partidos, ya que para aprobar cualquier propuesta se tiene que conseguir un voto cohesionando en las cámaras. Es decir, además de la cartelización, los dirigentes de los partidos tienen que trabajar para mantener la cohesión de los partidos en las votaciones.

En el régimen parlamentario, por el contrario, en el que la supervivencia del Gobierno o incluso la investidura dependen del apoyo del voto mayoritario de los diputados, los partidos tienden a estar fuertemente organizados y centralizados, por lo que es posible conseguir mayorías estables que apoyen al Gobierno. En este caso el control de la agenda está en manos del Gobierno, generalmente en manos de los ministros, que dependen de la confianza del legislativo. Incluso con gobiernos de coalición o minoritarios, en los que el Gobierno también depende en este caso de varios partidos, la posibilidad de que los diputados voten con la oposición, es decir contra el Gobierno y al margen de las líneas del partido, está muy restringida por la disciplina de partido.

El resultado es que en el régimen parlamentario el ejecutivo es el jugador clave en el proceso legislativo, ya que es el que habitualmente controla a la mayoría y, de esa manera, al pleno de la cámara que aprueba las leyes. El Gobierno establece la agenda legislativa referente al contenido de las políticas, introduce los proyectos legislativos y consigue que sus iniciativas sean adoptadas sin mayor problema. Dicho lo cual hay que tener en cuenta, sin embargo, que al final siempre son los partidos políticos los que controlan la agenda legislativa al ser los “porteros” (*gatekeepers*) que filtran las decisiones de todas las instancias institucionales formales (Carey, 2008:445). En el gobierno parlamentario hay una clara distinción entre Gobierno y oposición en términos de los poderes de establecimiento de la agenda legislativa. Generalmente se acepta que la oposición pueda presentar proyectos, pero no son aprobados. Los proyectos legislativos en este caso no son elaborados con el objetivo real de ser aprobados, sino para marcar y señalar a los votantes una alternativa viable a la agenda política del Gobierno (Bräuninger y Bebus, 2009:833).

Como hemos visto más arriba, el control de la agenda determina los resultados de las políticas. A este respecto, Doering (1995:660) se refiere a dos dimensiones distintas del control de la agenda legislativa. Una es la que se refiere a las reglas del procedimiento legislativo; la otra es la referente a la disciplina de partido cuando se vota una propuesta o una moción que, como acabamos de ver, es un factor diferencial para la estrategia a seguir en el control de la agenda según el tipo de régimen. Tsebelis y Rasch (2011) por su parte aluden a tres dimensiones del establecimiento de la agenda legislativa en una perspectiva comparada: la institucional, la partidista y la posicional.

En la dimensión institucional juegan un papel muy relevante las reglas constitucionales y parlamentarias referentes al procedimiento legislativo y, particularmente, las referentes a la fijación del orden del día, pues determinan que el legislativo o el ejecutivo puedan condicionar la actividad legislativa. En concreto, son muy importantes las prerrogativas del ejecutivo para fijar el orden del día de los plenos. De hecho, aunque los procedimientos legislativos son muy similares en los diferentes parlamentos, los resultados legislativos varían mucho dependiendo de la capacidad que tenga el representante gubernamental para influir en ellos. Así, el monopolio de la iniciativa o las restricciones al derecho de enmienda fortalecen la capacidad legislativa del *agenda setter*, tanto para sacar adelante sus propuestas como para impedir que otras lleguen a buen puerto (Rasch, 2014:462). Asimismo es relevante el poder de los portavoces para controlar el comportamiento de los diputados y los procedimientos de votación. En esta dimensión también es relevante el aspecto estructural. Por ejemplo, la existencia de comisiones legislativas, su composición y la manera en que están configuradas sus relaciones con el pleno, es decir, si las comisiones tienen o no capacidad legislativa plena, o la existencia de bicameralismo, ya que las segundas cámaras pueden tener capacidad de veto. También es muy relevante el marco de relaciones ejecutivo-legislativo en los sistemas presidenciales como en USA, donde la capacidad de veto presidencial juega un papel clave.

La dimensión partidista se refiere principalmente a la cohesión de los actores parlamentarios. En una legislatura donde existe una mayoría simple cohesionada, las minorías tienen las manos atadas, aunque la situación es diferente cuando los gobiernos minoritarios enfrentan mayorías que no están cohesionadas. El establecimiento de la agenda difiere entre estos dos grandes escenarios. La tercera dimensión es la posicional y se refiere al espacio político en el que operan los actores, sea esta el eje izquierda-

derecha u otros ejes. Las influencias posicionales vienen determinadas por la localización y fortaleza de los potenciales actores con poder de veto, así como la posición en el espectro político de los que establecen la agenda. Las oportunidades posicionales del *agenda setter* crecen si él es uno de los jugadores de veto, necesario para cambiar el *statu quo* de las políticas y/o tiene una posición central en el espacio político de los partidos. Cabe apuntar, además, que en el supuesto de multidimensionalidad en la toma de decisiones, el proceso cíclico que puede darse cuando no existe una mayoría ganadora, apuntado más arriba, hace extremadamente poderoso a quien establece la agenda (Rasch 2014:456).

Señalan Tsebelis y Rasch (2011) que en la interacción del parlamento y el Gobierno las tres dimensiones son intercambiables. Los poderes de agenda partidista y posicional se compensan con bajos niveles de poder de agenda gubernamental en el nivel institucional. De manera más precisa se puede decir que en países como el Reino Unido y Francia el Gobierno tiene normalmente atribuidas tanto las ventajas partidistas como institucionales. Sin embargo, en países como Dinamarca y Noruega los Gobiernos habitualmente son débiles desde la perspectiva institucional. En estos países el éxito del Gobierno para conseguir que su programa sea adoptado depende de estar localizado en el centro del espacio político.

E) El enfoque histórico

La elección racional es considerada ahistórica aunque si tiene en cuenta la historia de las estrategias contingentes cuando se consideran juegos repetidos (Sheepstle, 2008:32); sin embargo esta perspectiva no tiene nada que ver con las premisas del institucionalismo histórico. El institucionalismo histórico es una de las bases del nuevo institucionalismo. Su principal centro de atención es el desarrollo histórico de las instituciones, principalmente sus orígenes, su desarrollo y la relación con las políticas y con el comportamiento de los actores, más que con las funciones que puedan desempeñar (Thelen 1999:382). En otras palabras, este estudia la construcción, mantenimiento y adaptación de las instituciones (Sanders, 2006:42). El institucionalismo histórico quiere conocer la viabilidad a largo plazo de las instituciones y sus consecuencias amplias. Por tanto, cuando hablamos sobre la democracia parlamentaria la institucionalización puede

ser vista como un proceso histórico por el que los parlamentos se convierten en instituciones en funcionamiento con una posición diferenciada en el sistema político. La noción de *path dependence* o “trayectoria dependiente” es central para el institucionalismo histórico. Está orientada a buscar los momentos fundacionales cruciales de las instituciones y los “puntos de ramificación” de su transformación. Adicionalmente, a estos objetos de estudio se añade su orientación hacia la identificación de la “retroalimentación positiva” (*positive feedback*) del proceso de institucionalización que refuerza los patrones de las trayectorias dependientes. En suma, desde este punto de vista es muy relevante el origen de las instituciones y su evolución posterior que, en el caso que nos ocupa, es el origen y evolución de los parlamentos así como del parlamentarismo en general.

El institucionalismo histórico está interesado también en el proceso de la reforma institucional, al mismo tiempo que pone atención en la estabilidad política. Ambas son caras de la misma moneda (Thelen 1999:399). Como muy bien ha sido explicado por Sanders (2006:44), se puede tener en cuenta la naturaleza de la actividad de los agentes intervinientes tanto en el establecimiento de una trayectoria como en las presiones para el cambio institucional. Para este enfoque las configuraciones institucionales particulares, como pueden ser las organizaciones, procedimientos y normas parlamentarias, dependen de mecanismos de reproducción que las sostienen (del *positive feedback*) que, cuando son alterados, producen un cambio institucional. Más allá de esto el institucionalismo histórico señala que hay intereses implicados en las instituciones particulares y tales intereses son los que sostienen las instituciones a lo largo del tiempo. Esto significa que al final los cambios institucionales pueden ser explicados mediante un enfoque que tenga en cuenta la distribución de poder. Por esta vía se puede considerar que las instituciones están creadas intencionalmente de manera específica para distribuir los recursos en favor de determinado tipo de actores y no de otros, especialmente cuando las instituciones movilizan un número importante de recurso de alto valor como, por ejemplo, son las leyes (Mahony y Thelen, 2010b:8).

Una vez creadas, las instituciones reflejan el poder de un grupo (o coalición) en relación con otro y a menudo refuerzan las disparidades de poder. Como resultado, los actores dominantes son capaces de diseñar instituciones que se corresponden de manera muy aproximada con sus preferencias claramente definidas. Para los actores que están en desventaja debido a las instituciones prevalentes hay dos salidas: una es la adaptación en

espera de que las condiciones cambien; la otra es la búsqueda de objetivos institucionales distintos de los que han diseñado las instituciones. Pero no siempre este es el caso y muchas veces las instituciones reflejan el conflicto entre los grupos con el resultado de compromisos ambiguos entre los actores. Donde las instituciones representan compromisos o acuerdos que pueden ser perdurables aunque sean cuestionados, basados en dinámicas de coalición, estos serán siempre vulnerables al cambio. En consecuencia, el cambio de las instituciones refleja el balance de poder. Este análisis es aplicable tanto a la configuración y dinámica interna de la estructura institucional que es el parlamento, como al principal producto de su actividad decisoria que es la legislación.

El cambio institucional ha sido objeto de especial atención en el institucionalismo histórico. Una perspectiva particularmente interesante en este sentido es la de valorar el cambio gradual de las instituciones, que puede muy bien aplicarse a la actividad normativa. Mahoney y Thelen (2010b) identifican cuatro modos de cambio gradual que perfectamente explican la dinámica legislativa de los actores reformistas. Los actores de tipo “insurreccional” a los que no interesa mantener las normas ni las quieren seguir aplicando, tratarán de “desplazarlas”, es decir, sustituirlas por otras. Los actores de tipo “subversivo” que quieren eliminar las normas pero aceptan seguir lo establecido por ellas, desarrollarán un planteamiento de “superposición”, es decir, de introducción de nuevas normas manteniendo las existentes. Los actores de tipo “oportunista” que tanto aceptan como no las normas, seguirán el planteamiento de la “conversión”, es decir, mantendrán las normas pero reinterpretándolas. Finalmente los actores de tipo “simbiótico” que preservan las normas aunque no las cumplen o aplican, desarrollarán una estrategia de dejar las normas ir “a la deriva”, es decir, admitir la pérdida de impacto de las normas debido al cambio en el medio en el que operan.

Desde la perspectiva de la institucionalización se puede decir en términos más generales que, aunque los parlamentos son organizaciones institucionalizadas, estos tienen que adaptarse al cambio. Dependiendo de sus funciones un parlamento debe adaptarse al cambio de sus cometidos y misiones; ha de cambiar para llevar a cabo su misión de una manera más efectiva (Copelan y Patterson, 1997:153). Las reglas, procedimientos y normas del trabajo parlamentario son los lugares más conspicuos para observar los cambios parlamentarios. Pero no solo las reformas internas son necesarias, sino también en muchas ocasiones reformas externas referidas, por ejemplo, a la estructura del sistema de partidos, a las reglas electorales para elegir a los miembros del parlamento, las

referidas al proceso de descentralización, o a la formación de un sistema de gobierno multinivel en el que delegar el poder legislativo.

En definitiva, el institucionalismo histórico ayuda a elaborar hipótesis sobre las formas particulares de la institucionalización del gobierno democrático, el papel que tienen los parlamentos en el sistema, y del proceso de adaptación y reforma. Mediante la consideración de la trayectoria dependiente de una legislatura se pueden identificar los momentos fundacionales, las crisis y los momentos de cambio. Ello también ayuda a considerar cómo se configura la capacidad para la acción política en cada circunstancia mediante la evaluación de la particular distribución de poder a través de los arreglos institucionales, como es la relación entre el ejecutivo y el legislativo.

5.- CONCLUSION

El estudio de los parlamentos y las legislaturas desde la perspectiva de la política comparada implica tener en consideración la existencia de diferentes enfoques. Estos determinan los temas de interés, las preguntas de investigación y la metodología analítica que se ha de seguir. Hay un proceso histórico en el desarrollo de tales enfoques principalmente producido en el siglo XX. El estudio de los parlamentos ha evolucionado desde un planteamiento formalista hacia otro neoinstitucional.

Actualmente hay varias teorías para aproximarnos al objeto de estudio, pero hay una tendencia a conectarlas todas. El paradigma de la elección racional es el dominante, aunque se ha desarrollado bajo el paraguas del nuevo institucionalismo. Como consecuencia de ello el institucionalismo se ha mezclado con la teoría de juegos, el enfoque del principal-agente y la teoría del *agenda setting*. Los principales conceptos de cada enfoque se han combinado en una aproximación ecléctica bajo el paradigma de la elección racional, si bien cada enfoque define una serie de problemas o temas relacionados con el parlamento.

El paradigma multifuncional no ha desaparecido y da a los estudiosos del parlamento unos temas clave para entender las cuestiones básicas relativas a la organización legislativa. El enfoque neoinstitucional, por su lado, enfatiza la relevancia de las instituciones formales que están establecidas en las constituciones y en los reglamentos

parlamentarios. La elección racional señala la racionalidad de los actores en una estructura institucional que ha sido creada para producir las deliberaciones que se dan en el proceso de toma de decisiones. La teoría de juegos ofrece los parámetros bajo los que debe ser considerado el comportamiento estratégico de los actores. La teoría del principal-agente o de la agencia, explica la estructura general del gobierno democrático e identifica las principales relaciones que deben ser tenidas en cuenta. El enfoque del *agenda setting* se refiere al proceso legislativo en sus términos más precisos; este explica cuáles son las condiciones bajo las que se lleva a cabo la actividad legislativa. Finalmente, el institucionalismo histórico señala la naturaleza evolucionista de cualquier institución y que la historia debe ser tenida en consideración. Este enfoque, además, identifica los patrones de las trayectorias del desarrollo institucional.

6. BIBLIOGRAFIA:

- ALDA, M. y L. LÓPEZ NIETO (1993): “El parlamento español 1977-1993” en *Revista de Estudios Políticos*, v. 81, 241-264
- ANDEWEG, R. (2014): “Roles in legislatures” en S. MARTIN, T. SAALFELD y K. STROM (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 267-285
- BLONDEL, J. y M. COTTA (1996): “Introduction” in J. BLONDEL y M. COTTA (Eds.): *Party and Government*, MacMillan Press/St. Martin Press, 1-22
- BLOMGREN, M. y O. ROZENBERG (Eds.) (2012): *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge/ECPR
- BRAUN, D. y F. GIRALDI (2006): “Introduction” en D. BRAUN y F. GIRALDI (Eds.) *Delegation in Contemporary Democracies*, Routledge/ ECPR, 1-25
- BRÄUNINGER, T. y M. DEBUS (2009): “Legislative agenda-setting in parliamentary democracies” en *European Journal of Political Research*, v. 48, 804-839

- CAREY, J.M. (2008): "Legislative organization" en R.A.W. RHODES, S. A. BINDER y B. A. ROKJMAN (Eds.): *The Oxford Handbook of political Institutions*, Oxford University Press, 431-454
- COPELAND G.W. y S. C. PATTERSON (1997): "Changing and Institutionalized System" en G. W. COPELAND y S. C. PATTERSON (eds.): *Parliaments in Modern World*, The University of Michigan Press, 151-161
- COX, G.W. y M. MCCABBINS (2004): *Setting the Agenda*, Cambridge University Press
- DAMGAARD, E. (1997): "The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments" EN G.W. COPELAND y S.C. PATTERSON: *Parliaments in the Modern World*, The University of Michigan Press, 85-104
- DIERMEIER, D. (2014): "Formal Models of Legislatures" en S. MARTIN, T. SAALFELD y K. STROM (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 29-56
- DOERING, H. (1995): "Government control of the agenda and legislative inflation" en H. DOERING (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag y St. Marin Press, 654-687
- ERIKSSON, L. (2011): *Rational Choice Theory*, Palgrave/ Macmillan
- HAZAN, R.Y. (2002) "Candidate selection" en L. LADUC, R. G. NIEMI y P. NORRIS (Eds.): *Comparing Democracies 2*, SAGE, 108-126
- HEES, M. VAN (1997): "Explaining institutions: A defense of reductionism" in *European Journal of Political Research*, v. 32/1, 51-69
- HEIDAR, K (2013): "Parliamentary Party Groups: To Whom is the Midfield Accountable?" en W.C. MUELLER y H.M. NARUD (Eds.): *Party Governance and Party Democracy*, Springer, 115-136
- HEIDAR, K. y R. KOOLE (2000): "Approaches to the study of parliamentary party groups: introduction" en K. HEIDAR y R. KOOLE (eds.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, Routledge/ECPR, 4-22

- HUNGTINGTON, S.P. (1990): *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós
- INGLEHART, R. y CH. WELZEL (2006): *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*, Madrid, CIS
- JIMENA QUESADA, L. (2003): *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, Tecnos
- KING, A (1976): “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany” in *Legislative Studies Quarterly* 171, 11-34
- LAVER, M. y N. SCHOFIELD (1991): *Multiparty government. The politics of coalition in Europe*, Oxford University Press
- LIJPHART, A. (2000): *Modelos de democracia*, Madrid, Ariel
- LUPIA, A. (2003): “Delegation and its Perils” en K. STROM, W.C MUELLER y T. BERGMAN (Eds.) *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford University Press, 33-54
- MAHONEY, J. y K. THELEN (Eds.) (2010a): *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press.
- MAHONEY, J. y K. THELEN (2010b) “A Theory of Gradual Institutional Change” en J. MAHONEY y K. THELEN (Eds.): *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press. 1-38
- MARCH, J.G. y J.P OLSEN (2008) ”Elaborating the `new institutionalism`” EN R.A.W. RHODES, S. A. BINDER y B. A. ROCKMAN (Eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 3-22
- MARTIN, S., T. SAALFELD y K. STROM (Eds.) (2014): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, OUP
- MARTIN, S. y O. ROZENBERG (2012): *The Roles and Functions of Parliamentary Questions*, Routledge
- MATSON I. y K. STROM (1996); “Parliamentary Committees” en H. DOERING (Ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag y St. Marin Press, 249-307

- MASTIAS, J. y J. GRANGE (1987): *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica
- MCCARTY, N. y A. MEIROWITZ (2007): *Political Game Theory*, Cambridge University Press
- MEZEY, M. (1979): *Comparative Legislatures*, Durham, NC: Duke University Press
- MUELLER, W.C. y H.M. NARUD (Eds.) (2013): *Party Governance and Party Democracy*, Springer
- NYEBLADE, B. (2013): “Government Formation in Parliamentary Democracies” en W.C. MUELLER y H.M. NARUD (Eds.): *Party Governance and Party Democracy*, Springer, 13-31
- NORTON, P. (1990): “Parliaments: A Framework for Analysis” en P. NORTON (Ed.) : *Parliaments in Western Europe*, Londres, F. Cass, 1-9
- NORTON, P.: (1990a): “General Introduction” en P. NORTON (Ed.): *Legislatures*, Oxford University Press, 1-18.
- NORTON, P. (Ed.)(1998): *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass
- OLSON, D.M. y P. NORTON (Eds.) (1996): *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Londres, Frank Cass
- PACKENHAM, R.A. (1970) : “Legislatures and Political Development” en A. KORNBERG y L.D. MUSOLF (Eds.): *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham. NC: Duke University Press, 521-537
- PATTERSON, S.C. y G. W. COPELAND (1997): “Parliaments in the Twenty-first Century” en G.W. COPELAND y S.C. PATTERSON: *Parliaments in the Modern World*, The University of Michigan Press, 1-12
- POWER, G. (2012): *Informe parlamentario mundial*, Unión Interparlamentaria/PNUD
- RASCH, B.E. y G. TSEBELIS (Eds.) (2011): *The role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge y ECPR

- RASCH, B.E. (2014): “Institutional foundations of legislative agenda-setting” en S. MARTIN, T. SAALFELD y K. STROM (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 455-480
- ROZENBERG, O. y M. BLOMGREN (2012): “Bringing parliamentary roles back in” en M. BLOMGREN y O. ROZENBERG (Eds.): *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge/ECPR, 211-231
- SAIEGH, S.M. (2014): “Lawmaking” en S. MARTIN, T. SAALFELD y K. STROM (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 481-513
- SÁNCHEZ CUENCA, I. (2009): *Teoría de juegos*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (2006): “Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia” en *Revista de las Cortes Generales*, nº 67, 139-181
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. y M. WIBERG (2012): “Questioning in European Parliaments” en S. MARTIN y O. ROZENBERG: *The Roles and Functions of Parliamentary Questions*, Routledge, 96-109
- SANDERS, E. (2006): “Historical institutionalism” en R.A.W. RHODES, S. A. BINDER y B. A. ROCKMAN (Eds.): *The Oxford Handbook of political Institutions*, Oxford University Press, 39-55
- SHEPSLE, K.A. (2008) “Rational Choice Institutionalism” en R.A.W. RHODES, S. A. BINDER y B. A. ROCKMAN (Eds.): *The Oxford Handbook of political Institutions*, Oxford University Press, 23-38
- SHUGART, M.S. (2006): “Comparative executive-legislative relations” en R.A.W. RHODES, S. A. BINDER y B. A. ROCKMAN (Eds.): *The Oxford Handbook of political Institutions*, Oxford University Press, 344-365
- STROM, K. (1996): “Parliamentary Government and Legislative organization” en H. DOERING (Ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag y St. Marin Press, 51-82

- STROM, K. (2003): “Parliamentary democracy and delegation” en K. STROM; W.C MUELLER y T. BERGMAN (Eds.): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford University Press, 55-108
- STROM K. y B. NYBLADE (2007): “Coalition theory and government formation” en CH. BOIX y S.C. STOKES (Eds.) *The Oxford handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, 782-804
- STROM, K. (2012): “Roles as strategies” en M. BLOMGREN y O. ROZENBERG (Eds.): *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge/ECPR , 85-100
- THELEN, K. (1999): “Historical institutionalism in comparative politics” en *American Review of Political Science*, v.2, 369-404
- TSEBELIS, G. y B.E. RASH (2011): ”Governments and legislative agenda setting: an introduction” en B.E. RASH y G. TSEBELIS (Eds.): *The role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge y ECPR, 1-20
- WHEARE, K.C. (1981): “El ocaso del legislativo”, en J. BLONDEL et alt.: *El Gobierno, estudios comparados*, Madrid, Alianza, 221-227