

El control legislativo de la burocracia: un estado del arte*

Recibido: mayo 7 de 2008 - Aceptado: junio 28 de 2008

Legislative control of bureaucracy: a state of the art review

José Ricardo Puyana Valdivieso**
Universidad Externado de Colombia

Resumen

En este artículo se realiza un breve recorrido por los planteamientos teóricos acerca de las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina con especial énfasis en la labor del congreso como instancia de control de la administración. Además, se destacan algunos aportes teóricos y empíricos que al respecto se han producido para los casos de Estados Unidos y Alemania, con el objetivo de conceptualizar acerca de la labor de control político y para demostrar que, en algunos casos, la influencia del congreso sobre la burocracia es plausible.

Palabras clave

Congreso, burocracia, control político.

Abstract

This article carries out a brief analysis on the different academic proposals about the executive-legislative relations in Latin-America, with especial attention to the role that the congress plays as an institution in charge of controlling the administration. Furthermore, the author highlights important contributions –both theoretical and empirical– on the cases of the United States and Germany, with the objective of building on the concept of political oversight and to demonstrate that, in some cases, the influence of the Congress on the administration is plausible.

Key words

Congress, administration, political oversight.

* Este artículo hace parte de la investigación “El papel del congreso en las políticas públicas en América Latina”. Universidad de Salamanca, febrero de 2008.

** Politólogo. Profesor Universidad Externado de Colombia. Magister en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca.
Correo electrónico: josepuyana@gmail.com

Introducción

Para contextualizar el estudio de la interacción que existe entre el congreso de un país y su burocracia pública es pertinente partir de la literatura sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el entorno latinoamericano. Esto con el objetivo, justamente, de demostrar que en el análisis del papel que juegan el presidente y el congreso, en los sistemas presidencialistas de esa región, se ha ignorado la influencia que podría ejercer el segundo sobre la administración de un país—y, por ende, sobre la formulación y ejecución de las políticas públicas— al creer que la burocracia pública es jurisdicción exclusiva del presidente. Durante casi dos décadas, la mayoría de los estudios sobre los sistemas políticos de América Latina ha llegado a la conclusión de que los diseños institucionales de la región favorecen la existencia de presidentes en extremo poderosos que minimizan, o incluso hacen que desaparezca, la influencia del congreso. Como se verá más adelante, esto se debe a que el grueso de dichas pesquisas se ha centrado en los poderes del presidente sin tener en cuenta las prerrogativas, formales o informales, que podrían generar un mayor involucramiento del legislativo.

La tendencia de esta literatura en América Latina contrasta con los planteamientos que sobre el tema se han producido, principalmente en Estados Unidos y en Alemania, en donde el papel del congreso y el parlamento, dentro del sistema político, difiere enormemente al de los países de América Latina. Aunque se verá en detalle en el desarrollo de este trabajo, los estudios sobre el papel del congreso en Estados Unidos le otorgan a esta institución un gran protagonismo en el proceso de diseño y ejecución de las políticas y, en algunos casos, inclusive se menciona a la burocracia como una extensión de la labor del Congreso. En el caso alemán la situación es similar. Si bien allí rige un sistema parlamentario, durante muchos años los arreglos institucionales de ese país produjeron un ejecutivo supremamente fuerte versus un legislativo minimizado, lo cual facilita y hace pertinente una

comparación con el entorno latinoamericano. En ambas democracias, el parlamento es hoy día visto como una institución poderosa con enorme influencia sobre la burocracia.

Dicho esto, conviene asumir una postura más profunda y analítica sobre la literatura en cada uno de los casos; observando, de un lado, las propuestas sobre el papel del legislativo en los sistemas presidencialistas de América Latina y, del otro, los trabajos realizados a partir de la labor del Congreso estadounidense y del *Bundestag* alemán. No obstante, antes que nada, se trazarán algunas líneas acerca del concepto de control parlamentario y sus implicaciones en el funcionamiento de un régimen político.

El concepto de control político

La mayoría de los Estados de América Latina está organizada en forma de República con un andamiaje institucional que se fundamenta en la división de poderes (Colomer 1990: 97).

De esta separación de competencias se deriva la idea de control recíproco entre las ramas del poder que ostentan las principales funciones del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Este tipo de control se impuso tempranamente en la democracia estadounidense bajo la idea de *checks and balances* (frenos y contrapesos) y el concepto se introdujo luego, con algunas variaciones de fondo, en la formulación del Estado en América Latina desde las primeras constituciones (Negretto 2003). El inspirador y principal defensor de este modelo, James Madison, consideraba que para evitar los abusos y la concentración del poder, cada autoridad debía contar con medios y motivos para ejercer control sobre la otra. Para tal fin, el sistema otorgó a cada rama una fuente de interés distinta según sus electores (*constituency*).

Con base en el concepto de división de poderes, O'Donnell (1998) introdujo a la discusión la noción de *accountability* horizontal para referirse, específicamente, a la labor de control

que ejercen algunas instancias del Estado entre sí. El concepto venía a complementar el estudio de la *accountability* que hasta el momento se había realizado, sobre todo, desde el control vertical, es decir, de abajo hacia arriba. La formulación teórica de ese autor partía del fundamento republicano según el cual, con el objetivo de garantizar la "efectividad decisoria", era necesario establecer mecanismos institucionales para el control entre las distintas agencias del Estado (O'Donnell 2001). De esta manera, O'Donnell (1998: 19) define *accountability* horizontal como "la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos".

De este diseño institucional se desprende la noción de control político (Sartori 1987). Esta función, que recae sobre el legislativo, juega un papel preponderante dentro del andamiaje institucional de los regímenes presidencialistas y pretende que las decisiones tomadas por los legisladores sean respetadas y ejecutadas, según sus lineamientos, por el ejecutivo y la burocracia (Llanos y Mustapic 2006). Al respecto, Sartori (1987) considera que hay dos formas de ejercer esa vigilancia; el *control legislativo* y el *control político*. El primero hace referencia a la participación del congreso en el diseño de las políticas, mientras que el segundo alude al control sobre la implementación. Para Llanos y Mustapic (2006) el concepto de *control parlamentario* hace referencia a la segunda noción de Sartori (1987). Asimismo, McCubbins y Schwartz (1984, 165) consideran que el control parlamentario (*congressional oversight*) se refiere a los intentos que lleva a cabo el congreso para detectar y remediar las violaciones en que incurre el ejecutivo con respecto a las metas planteadas por el Legislativo.

En términos generales, la noción de McCubbins y Schwartz (1984) analiza la función del control político como estructurada en dos momentos según el estado del proceso legislativo y, por tanto, consideran, al igual que otros aportes de la literatura estadounidense, que hay dos tipos de control: *ex ante* y *ex post*. Esto se fundamenta en la teoría de la delegación y en la lógica principal-agente, que utiliza la mayoría de esta literatura, y que percibe al proceso legislativo en función de una cadena de delegaciones que comienza por los electores, pasa por las autoridades electas y culmina con la burocracia. Esta cadena o red implica un enorme riesgo para el principal, cuyos intereses y acceso a la información pueden diferir de los del agente (Llanos y Mustapic 2006, 18). De ahí que le resulte conveniente implementar mecanismos de control. En el caso del legislativo, la literatura menciona varios tipos. Como se verá más adelante, McCubbins y Schwartz (1984), por ejemplo, aluden a un control permanente versus un control esporádico y menos activo.

En los regímenes presidencialistas, como los de América Latina, la burocracia no depende únicamente de una de las ramas, sino que recibe insumos tanto del legislativo como del ejecutivo. Sin embargo, los arreglos institucionales de ese tipo de regímenes suelen arrojar conclusiones que perciben al ejecutivo como más poderoso que el legislativo y, por ende, con mayor influencia sobre este. Dicho aspecto, entre otros, suele hacer creer que en América Latina el control político o parlamentario es prácticamente inexistente y que el ejecutivo gobierna sin ningún impedimento de las demás ramas del poder. Esta fue, al menos, la conclusión a la que llegó O'Donnell (1994) en el balance que adelantó sobre la democracia en la región, luego de las transiciones. Según este, la existencia de regímenes democráticos –siguiendo la concepción de Dahl– no llevaba necesariamente a prácticas de democracias representativas, sino *delegativas* en las que el ejecutivo ostentaba amplios poderes.

La idea de que en regímenes presidencialistas se dificulta el ejercicio de un control político efectivo se deriva, de acuerdo con Llanos y Mustapic (2006, 24), de la ausencia de intereses contrapuestos entre legislativo y ejecutivo. Según las autoras, este aspecto ha llevado a que el grueso de la literatura llegue a la conclusión de que "los legisladores no participan ni en la elaboración de las políticas ni en las actividades de monitoreo del Poder Ejecutivo". Esta creencia convencional anima, pues, a estudiar el control político. En particular, es conveniente observar el ejercicio de esta labor frente a la burocracia cuyo funcionamiento, se suele creer, está atado únicamente a los deseos del ejecutivo. Para tal fin, en las secciones siguientes se hará un breve recorrido por algunos planteamientos que abordan la materia.

El papel del legislativo en los sistemas presidencialistas de América Latina

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo comenzaron a ocupar un lugar importante en la literatura sobre los sistemas políticos de América Latina a partir de los años noventa cuando Linz (1990) anticipó que la inestabilidad de esa región se debía a la difícil interacción que había entre las mencionadas ramas del poder. Para Linz (1997, 32-40) la mayoría de los problemas de los sistemas presidenciales se explicaba por dos de sus principales rasgos: (1) la "legitimidad democrática dual" derivada de la elección popular tanto del presidente como del legislativo y (2) la "rigidez" del sistema, producto de la elección de ambos poderes por un período fijo. La confluencia entre estos dos aspectos –según el autor– conllevaba un "conflicto latente" entre ambas autoridades que podía terminar en parálisis legislativa (*deadlock*); es decir, un bloqueo del Estado generado por el choque de competencias y legitimidades. De igual forma, Linz destacó las bondades del parlamentarismo y la necesidad que tenía la región de tomar medidas en esa dirección (Linz y Valenzuela 1994).

La idea de que el quiebre de las democracias en América Latina se debía a la existencia de

regímenes presidencialistas fue dominante dentro de la disciplina durante unos años, llevando a consolidar la creencia convencional de que la solución del subcontinente dependía de una reforma de sus instituciones. Esta afirmación, cuyo fundamento no resultaba evidente para muchos, produjo un enorme flujo de propuestas teóricas que buscaban apoyarla o contradecirla. Algunos autores, como Shugart y Carey (1992) y Mainwaring (1993), buscaron demostrar que el planteamiento de Linz no era absoluto y que en América Latina había una importante diversidad institucional. En pocas palabras, se buscaba demostrar que la frontera entre presidencialismo y parlamentarismo no era tan evidente y que había que matizar su análisis. Unos años más adelante, la defensa de esta posición fue heredada por autores como Cox y Morgenstern (1998), Cheibub, Przeworski y Saiegh (2002) y Cheibub y Limongi (2002), entre otros, quienes criticaron el aporte de Linz.

Una parte importante de las reacciones al planteamiento de Linz intentó demostrar de qué manera el fracaso pronosticado por este no era tan evidente y que, por lo tanto, convenía observar las diferencias existentes entre los diferentes regímenes presidencialistas. Se quería demostrar que el presidencialismo no era unívoco y que las particularidades entre los países con ese tipo de régimen debían ser estudiadas. Entre estos aspectos sobresalen: el sistema de partidos, el sistema electoral, la facilidad de construir coaliciones y el nivel diferenciado de los mandatarios para influir en el proceso legislativo. El comportamiento de estas variables independientes produce un efecto diferenciado en el tipo de régimen político. En algunos casos el pronóstico de Linz se cumple; en otros el desenlace es distinto y, a veces, opuesto.

La primera de estas corrientes parte de Shugart y Carey (1992), cuyo objetivo era examinar a fondo la relación entre el ejecutivo y el legislativo en sistemas presidencialistas. La principal contribución de esta obra se centra en la clasificación que hacen los autores de los

diversos poderes con que cuenta un presidente para llevar a cabo su plan de gobierno. En ese sentido, el texto se interesa por dos temas: (1) el nivel de poderes constitucionales (o arraigados) del presidente y (2) el nivel de poderes legislativos delegados al presidente por el congreso. El interés por realizar esta codificación radicaba en que, para entonces, se veía como generalizada la creencia según la cual, en América Latina, la emisión de decretos jugaba un papel central en la legislación de esos países y que, por tanto, los congresos ejercían sólo una función de ratificación (rubber stamp) de las directivas presidenciales. Se pensaba, en efecto, que los legislativos tenían sus poderes usurpados por los ejecutivos. Este trabajo vendría a matizar dicha opinión; Shugart y Carey (1992) argumentan que muchos de los poderes del presidente han sido (en la mayoría de casos) delegados por el congreso; lo cual hace que puedan ser igualmente revocados. De manera, que puede resultar apresurado hablar de abdicación. El principal aporte de Los autores es la esquematización que construyen sobre los poderes legislativos con que cuenta el presidente para llevar a cabo su programa de gobierno que va a servir a muchos de los teóricos posteriores, aunque con algunas variantes. Además, construyeron una primera visión gráfica sobre la ubicación de algunos países frente a estos poderes, proponiendo otra dimensión a la que titulan "poderes no legislativos" (autoridad sobre el gabinete y potestad de llamar a elecciones anticipadas). A partir de ese dictamen, evalúan qué tan poderoso es un determinado presidente y determinan la causalidad que existe con la estabilidad de la democracia. En consecuencia, hallaron que aquellos sistemas en donde al presidente se le otorgan altos poderes legislativos son los que han tenido mayor dificultad a la hora de mantener democracias estables; Además, se encontró que las democracias más longevas del continente (incluida Estados Unidos) se hallaban en donde había pocos poderes legislativos y altos poderes no legislativos.

El estudio de Shugart y Carey (1992) dejó una primera lección sobre la diversidad

institucional al interior de América Latina. Con los casos analizados por los autores se logró demostrar que en la mayoría de los países de América Latina había presidentes con altos poderes no legislativos. En cuanto a las atribuciones legislativas, sin embargo, el estudio ofrece un panorama variopinto en la región: países como Brasil, Chile y Colombia cuentan con arreglos institucionales que otorgan al presidente altos poderes mientras en El Salvador y en Venezuela sucede lo contrario. Estos hallazgos, vistos de manera comparada a partir de los quiebres en las democracias, evidencian que los regímenes políticos más débiles son aquellos donde el presidente cuenta con excesivos poderes legislativos. Esto significaba la existencia de distintos tipos de presidencialismo con distintos resultados en términos de estabilidad política.

Esta hipótesis fue retomada por Mainwaring (1993) al poco tiempo. En la propuesta de los primeros la intención era demostrar que las críticas al presidencialismo no debían considerarlo como unívoco, sino que resultaba conveniente ver las diferencias a su interior. En igual sentido, Mainwaring (1993) señaló que el peligro del presidencialismo se presentaba, sobre todo, cuando tenía que convivir con un sistema fragmentado de partidos, pues en ese caso las democracias se hacían difíciles de mantener. Su argumento se fundamentaba en que, según demostró, es más probable que un régimen presidencial multipartidista conduzca al bloqueo entre ejecutivo y legislativo, que uno parlamentario o, incluso, uno presidencial bipartidista. Lo anterior se presenta porque, en este último caso, la polarización ideológica es menor, no hay partidos extremistas y se genera una naturaleza centrípeta de la competencia política.

De esta manera, Mainwaring (1993) indicó que la ineficacia del ejecutivo se presenta en situaciones específicas y no en cualquier sistema presidencialista. En particular, esto se debe a que, cuando hay una alta fragmentación del sistema de partidos, surgen dificultades para la construcción de coaliciones interpartidistas.

Aunque no concuerda con Linz, Mainwaring considera que el presidencialismo presenta ciertos inconvenientes, entre los cuales destaca (1) la dificultad de manejar las grandes crisis, (2) la gran probabilidad de incomunicación ejecutivo/legislativo, lo que lo hace más proclive al inmovilismo y (3) la posibilidad de que *outsiders* sean elegidos para encabezar el ejecutivo. Estos aspectos, aunados a la dificultad de construir coaliciones, forman el núcleo del planteamiento de este autor.

Mainwaring (1993) logra demostrar numéricamente la diversidad institucional que hay al interior del continente a través del cálculo de número efectivo de partidos (NEP) y la relación de este con la estabilidad de la democracia y manifiesta que las democracias presidenciales más estables son aquellas en donde se presenta una baja fragmentación del sistema de partidos: los Estados Unidos [1,9], Colombia [2,1], Costa Rica [2,2] y Venezuela [2,8]. Cosa contraria sucede, por ejemplo, en Brasil o Bolivia donde el sistema de partidos es bastante más fragmentado. Si bien los datos utilizados por el autor no se ajustan enteramente a la realidad de hoy, es importante tener en cuenta su análisis en la medida en que introdujo una nueva variable – el sistema de partidos – al estudio de la gobernabilidad en la región, desvirtuando de nuevo el fatalismo de Linz frente a los regímenes presidencialistas.

Las tesis de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring (1993) se unieron en una obra compilada por Mainwaring y Shugart (1997). Sus lineamientos teóricos guardan vigencia en este texto, sin embargo los autores son cuidadosos al llenar ciertos vacíos. En general, su objetivo sigue siendo el de desmentir la creencia según la cual el presidencialismo *per se*, "ha contribuido en forma significativa a los problemas de la gobernabilidad y la estabilidad democráticas" (Mainwaring y Shugart 2002: 11). Este texto permite entender la relación entre los poderes legislativos de los presidentes y sus poderes partidistas, así como la forma en que estos

influyen en la eficacia del Ejecutivo. Los autores se encargan de "revisar los términos del debate" entre presidencialismo y parlamentarismo afirmando, en su primer capítulo, que la evidencia en favor de la posición antipresidencialista es más débil de lo que a menudo se supone (Mainwaring y Shugart 2002: 19); los autores hacen la siguiente acotación: "Nuestro libro reconoce la importancia de las críticas al presidencialismo, pero recalca que no existe una forma de gobierno que pueda ser considerada universalmente mejor" (Mainwaring y Shugart 2002: 13). Estos teóricos exponen algunas de las ventajas de los regímenes presidencialistas. Entre otras, valdría la pena destacar las siguientes: (1) mayor identificabilidad electoral, (2) independencia del congreso en cuestiones legislativas y (3) poder de los presidentes sobre la formación de políticas. Respecto de este último aspecto, Mainwaring y Shugart (1997) buscan demostrar que hay una enorme diversidad en los regímenes presidencialistas, con base en lo cual realizan una tipología sobre los "tipos de poderes legislativos" del ejecutivo, con lo cual proponen clasificar a los presidentes de América Latina en cuatro tipos: potencialmente dominantes, proactivos, reactivos, y potencialmente marginales. La contribución de este texto no radica únicamente en el esfuerzo de categorización, sino sobre todo en el análisis que realiza con respecto a la relación de estas atribuciones con el sistema de partidos.

En efecto, los poderes legislativos sólo definen potencialidades, dado que su verdadera influencia depende también de los poderes partidistas. Así, los autores analizan las características del sistema de partidos en América Latina y la manera como este determina los poderes partidistas de los presidentes. Para tal fin, retoman la tesis según la cual el número de partidos determina la manera como el presidente se relaciona con el congreso e introducen, además, la incidencia que tiene en esta relación la disciplina de los partidos, dado que cuando es alta permite predecir la actuación de la contraparte y generar confianza; algunas experiencias en América Latina durante la década de 1980, referenciadas en Mainwaring

y Suhgart (1997) muestran que, cuando los presidentes tuvieron que enfrentar minorías en el congreso parecen demostrar la hipótesis de los autores. Éstos aceptan, no obstante, que sería apresurado otorgar la culpa de los problemas de estos países exclusivamente al sistema político. Ahora bien, según afirman, lo que sí es cierto, es que la búsqueda de soluciones se vio obstruida por un presidente minoritario y un alto número de partidos poco disciplinados.

Por último, Mainwaring y Shugart (1997) introducen una nueva variable al estudio de los regímenes políticos de la región, el sistema electoral; pues constatan que las normas electorales y de partidos tienen un fuerte impacto en el número de partidos y en el nivel de disciplina partidista. Como parte de la compilación realizada por Mainwaring y Shugart (1997), Mainwaring realiza un análisis del caso brasileño en donde plantea, además, la incidencia de la distribución territorial del poder sobre la gobernabilidad. En ese caso, el federalismo estructura la distribución del poder y determina el funcionamiento del régimen político.

Mainwaring y Shugart (1997) construyen un índice para medir los poderes partidistas de los presidentes y determinan cuatro categorías: muy altos, medio altos, bajos y muy bajos. De igual manera, cruzan ese dictamen con los cálculos hechos en relación con los poderes legislativos de los presidentes. El resultado de ese experimento es la formulación de tres hipótesis sobre la relación entre los distintos poderes ostentados por el ejecutivo: (1) los presidentes potencialmente dominantes tenderán a tener bajos niveles de poderes partidistas; (2) los presidentes proactivos tenderán a tener bajos niveles de poderes partidistas y (3) los presidentes potencialmente marginados tenderán a tener mayores niveles de poderes partidistas. En últimas, se demuestra que la confluencia entre estos poderes determina la habilidad diferenciada con que cuentan los presidentes para llevar a cabo sus políticas. Mainwaring y Shugart (1997) consideran que los sistemas presidencialistas

tienden a funcionar mejor cuando el ejecutivo ostenta poderes legislativos limitados, en particular porque un ejecutivo más débil implica que el congreso tiene mayor oportunidad de debatir y negociar las propuestas sobre temas controversiales.

Si bien la obra recién reseñada marcó un hito en el estudio de las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina, su visión de este tema parece quedarse corta hoy día. En efecto, estos aportes teóricos, así como los demás hasta aquí analizados, estuvieron centrados únicamente en los poderes del presidente y analizaban la relación entre este y el congreso en una lógica de sumacero en la cual la existencia de un presidente poderoso –como los de Colombia y Chile– necesariamente implicaba un congreso débil. De hecho, el congreso pocas veces fue considerado un objeto de estudio, desde esta perspectiva, en la medida en que su importancia dentro de los sistemas políticos de América Latina era considerada como mínima o casi nula. Esta visión llevaba a que se percibiera que el congreso no desempeñaba ningún papel frente a la burocracia esta última considerada como de domino exclusivo del ejecutivo.

Fue así como el debate entre presidencialismo y parlamentarismo cobró una perspectiva distinta con el flujo de nuevos enfoques teóricos desde fines de la década de 1990. El primero de estos y el más importante para efectos de esta investigación– fue realizado por Cox y Morgenstern (1998), cuyo análisis se centra, no solo en el presidente, sino en las herramientas que ostenta el legislativo para influir sobre el ejecutivo. Como se dijo, esta dimensión teórica había sido desdeñada por los anteriores estudios. Con base en los casos de Chile, Argentina, Brasil y México los autores hallaron que la influencia del congreso en la toma de decisiones es más importante de lo que se creía, puesto que los presidentes tienden a gobernar a través del legislativo y no a sus espaldas. Este estudio ofrece una visión más completa sobre la manera como los poderes del presidente están

determinados por lo que suceda en el legislativo y que, las más de las veces, los presidentes deben hacer concesiones al legislativo para ver aprobadas sus iniciativas.

Cox y Morgenstern (1998), no obstante, conservan y profundizan la visión de que la función de los congresos en América Latina era principalmente reactiva frente a una labor proactiva o propositiva de los ejecutivos. De acuerdo con los autores, las asambleas (sin importar la forma de gobierno) se podrían insertar en el proceso de hacer leyes de tres maneras: (1) generativa: haciendo y deshaciendo ejecutivos, que después deben asumir el peso de hacer las leyes; (2) proactiva: iniciando y aprobado sus propias propuestas de legislación y (3) reactiva: enmendando y/o vetando propuestas del ejecutivo. De hecho, plantean que la incidencia del legislativo en el proceso de hacer las leyes se daba por su capacidad reactiva de condicionar las propuestas del ejecutivo. Esto se lleva a cabo a través de lo que los autores denominan un "juego bilateral de vetos" cuya secuencia es: (1) el presidente hace una o más propuestas de ley; (2) el legislativo puede aceptar, enmendar o rechazar estas propuestas; (3) si el legislativo las enmienda o rechaza, el presidente puede hacer concesiones de política o gobernar por decreto. Así, el primer mandatario puede encontrarse, según este análisis, con cuatro tipos de legislatura: (1) recalcitrante, (2) negociadora, (3) parroquial-venal o (4) subordinada. La primera es aquella que rechazará todas las propuestas del presidente mientras que la subordinada le acepta todo lo que este propone. En medio de estos extremos, se puede hallar una legislatura negociadora (que le exige tener voz y voto) o una parroquial-venal que, a cambio de concesiones de política, le exige beneficios (patronazgo).

Con base en lo anterior, Cox y Morgenstern (1998) realizan una tipología de los presidentes y los congresos en América Latina partiendo de la premisa de que el uso que el presidente haga de sus poderes depende del tipo de congreso que encuentre. Por ejemplo, una legislatura

recalcitrante produce un presidente *imperial*, si este cuenta con poderes unilaterales y un *impotente* si carece de ellos. Ante una legislatura *subordinada* se genera un presidente *dominante*. Los dos restantes se dan cuando hay una legislatura manejable: si es *parroquial-venal*, el presidente resulta siendo *nacional*; si percibe, en cambio, que no será tan fácil negociar de esta manera y se ve forzado a ofrecer concesiones de política, el presidente es *coalicional*. De manera, entonces, que las cuatro combinaciones (ejecutivo, legislativo) son: (imperial, recalcitrante), (nacional, parroquial), (coalicional, negociadora) y (dominante, subordinada).

A partir de lo anterior, los autores desarrollan la idea de la participación del ejecutivo en el proceso de hacer las leyes y plantean que las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina podrían hacer que se las clasifique como un sistema intermedio entre el presidencialismo puro y el parlamentarismo puro, dado que se diluye la separación de poderes y se tiende a integrar a las dos ramas del poder público. Así, la principal diferencia de estos sistemas con el de los Estados Unidos es, justamente, la integración del presidente en el proceso legislativo. La conclusión general del texto de Cox y Morgenstern (1998) frente al papel esencialmente reactivo de las legislaturas en América Latina constituye una de las principales premisas que, frente a los sistemas políticos de esa región, ha llevado a minimizar la influencia de los congresos en la formulación y ejecución de las políticas públicas y a subvalorar la importancia de darle una mirada a este particular.

Esta perspectiva tuvo acogida en algunos analistas políticos de la región, dentro de los que habría que destacar a Krumwiede y Nolte (2000), quienes realizan un estudio de los congresos de once países en América Latina y con el cual llegan a la conclusión de que el papel que juegan estas instituciones en el proceso político es esencialmente negativo u obstructivo. La ausencia de un poder positivo por parte del congreso se debe, sobre todo, a la falta de profesionalismo de los

parlamentarios y al difícil acceso a la información. El aporte de estos, además, se da frente a la dificultad de medir la verdadera influencia del congreso en su relación con el presidente en la medida en que el verdadero peso del legislativo, en el proceso de hacer las leyes, depende del ámbito de las "no-decisiones"; es decir de la determinación del presidente de no presentar una determinada propuesta o de modificarla antes de presentarla porque percibe que esta será rechazada por el congreso. Dada la dificultad de medir esta dinámica –en la medida en que dichas decisiones son pocas veces aparentes– Krumwiede y Nolte (2000) sostienen que no hay forma de realizar una comparación entre los poderes del presidente y del congreso con sustento empírico.

Este aporte fue posteriormente complementado con un trabajo de Llanos y Nolte (2005) en el cual el rol del congreso en los países de América Latina fue analizado con una perspectiva más amplia que consideraba que, independiente de la forma de gobierno, los congresos cumplen otras funciones, además de hacer las leyes. Si bien el texto retoma la visión reactiva u obstructiva de las legislaturas, su objetivo se centra en estudiar la importancia de la labor de control parlamentario en el proceso legislativo. Los autores rescatan la definición de control parlamentario aportada por Steffani (1989) y que lo entiende como "la capacidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública". Según los autores, el hecho de que la mayoría de estudios sobre el legislativo en América Latina haya ignorado la labor de control político ha hecho que se llegue a conclusiones erradas sobre el papel del congreso. En particular, el texto resalta el desconocimiento de muchos teóricos de los instrumentos de control político en la región y hace un breve repaso de estos mecanismos en los dieciocho Estados de la región.

En efecto, el principal aporte de este texto es introducir dentro del análisis una variable que había sido sistemáticamente desdeñada por los principales analistas de los sistemas políticos de América Latina. Los autores, sin embargo,

destacan la dificultad que todavía poseen algunos congresos para hacer un uso efectivo de dichos instrumentos, dado que su puesta en práctica no depende únicamente de los arreglos formales o constitucionales del país, sino, sobre todo, de la "letra menuda" de la legislación y, por ende, de la estructura político-partidista del poder. Así, los autores resaltan lo siguiente: "Por ejemplo, no es suficiente contar con la atribución constitucional o legal de formar comisiones de investigación ya que, si los reglamentos disponen que, para formar dichas comisiones, se requiere del voto de la mayoría, entonces la oposición, en caso de encontrarse en minoría, no tendrá chance de investigar aunque tenga incentivos y razones para hacerlo" (Llanos y Nolte 2005: sin página).

La perspectiva abordada por este trabajo permite concluir, parcialmente, el abordaje teórico del rol del legislativo en la formulación y ejecución de las políticas públicas en América Latina. En este breve recorrido por el amplísimo universo de literatura sobre el tema se quiso mostrar la evolución que ha tenido el estudio de estos temas y la manera como, poco a poco, el congreso ha ido adquiriendo relevancia en el análisis de su interacción con el ejecutivo. Estos aportes permiten, además, corroborar los pocos insumos que presenta la disciplina frente al papel que juega el legislativo en el funcionamiento de la burocracia pública. La visión dominante en la teoría ha llevado a que la mayoría de los aportes teóricos esté fundamentada en la idea de que, en virtud de la división de poderes de los sistemas presidencialistas, la "administración" o la "burocracia" sean consideradas como dominio exclusivo del ejecutivo. Dada la ausencia de información, resulta pertinente estudiar el vacío empírico de este aspecto a partir del análisis sobre los casos de los Estados Unidos y Alemania.

El congreso y la burocracia en los Estados Unidos

Contrario a lo sucedido en América Latina, en los Estados Unidos la bibliografía sobre la relación del congreso con la burocracia ha

generado un flujo considerable de investigaciones. Sin pretender ser exhaustivos, en el presente trabajo se resaltarán algunos de los principales trabajos sobre el tema, partiendo de los más antiguos (Willoghby 1927 y 1934) hasta los más recientes (Rosenbloom 2000). El objetivo de este recorrido teórico será demostrar lo sucedido, ante el papel del congreso en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas, en un sistema presidencialista que es considerado como el inspirador de los regímenes políticos de América Latina. Las propuestas teóricas que se rescatarán a continuación pretenden servir de marco de referencia para los estudios de caso que constituyen la parte central de este trabajo.

Para comenzar, habría que hacer referencia al trabajo realizado por Willoghby (1934) en donde desarrolló y organizó sus propuestas de años anteriores (1919, 1927). Este autor consideró en su estudio que era de enorme importancia evaluar el papel jugado por el legislativo en el manejo de los asuntos de gobierno. Willoghby (1934: 115) señala que, debido al uso "intercambiable" entre las palabras ejecutivo y administrativo, se suele pensar que los jefes del ejecutivo son los principales jefes de la administración; lo cual considera un error; la función del poder ejecutivo [...] es la de representar al gobierno como un todo, particularmente en sus relaciones con otros gobiernos, así como la de ver que todas sus leyes sean cumplidas por todas sus partes. La función administrativa es la de administrar en realidad la ley según declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial.

El argumento del autor es que, en virtud de la separación de poderes, el presidente ostenta únicamente las funciones ejecutivas. Las funciones administrativas, en cambio, residen en el legislativo. Estas últimas se refieren a la función de dirección, supervisión y control de todas las actividades administrativas del gobierno. En ese sentido, afirma Willoghby (1934: 116), el congreso es la fuente de toda autoridad administrativa de acuerdo con lo señalado "ampliamente" por las cortes.

Para Willoghby (1934: 157) esta autoridad genera una relación entre el congreso y la burocracia que se estructura según la lógica principal-agente que amerita que el primero ponga en práctica mecanismos de supervisión y control. Sin embargo, sostiene que este es el aspecto de la administración pública que ha sido manejado de la manera más insatisfactoria. Para el autor, los legisladores han fracasado en su función necesaria de hacer que la burocracia se responsabilice por sus acciones y llega a la conclusión de que el legislativo estadounidense no es consciente de que dentro de sus funciones, además de dar órdenes, está asegurarse de que sus órdenes se cumplan. Con todo, Willoghby (1934) hace un llamado a un cambio en la forma como el congreso estaba ejerciendo sus funciones.

Este planteamiento tuvo, finalmente, resonancia en la reforma adelantada por el congreso estadounidense en 1946 el cual modificó e institucionalizó el papel del legislativo en ese sistema político y, sobre todo, las reglas de juego frente a la burocracia. Ese año el congreso reaccionó ante el crecimiento desbordado que había tenido el ejecutivo durante la Segunda Guerra Mundial y la política del *New Deal*. Ante la situación, el congreso asumió el reto de discutir al respecto y pretender modificar el balance de poder. En particular, se percibía que el congreso había perdido control sobre la burocracia. Producto de este debate, se aprobó la Ley de Procedimientos Administrativos (*Administrative Procedure Act – APA*), un instrumento que, según Rosenbloom (2000: 773), dejó como resultado "una visión institucionalizada de una administración federal 'centrada en el legislativo' en la que el Congreso trata a las entidades [*agencies*] como extensiones de sus funciones legislativas". A partir de esta decisión, el congreso estadounidense recuperó su papel central dentro del sistema e hizo que ello se convirtiera en un tema fundamental en la ciencia política de los Estados Unidos.

La mayoría de estas investigaciones se ha llevado a cabo a partir de la escuela de la elección

racional, dominante en ese país. El primero de estos aportes que merece la pena resaltar es el de Fiorina (1981) donde el autor evalúa el control del congreso sobre la burocracia a partir de la creencia –con la que este no comulga– de que la burocracia en ese país estaba fuera de control. El argumento central de Fiorina (1981) es que la burocracia no está fuera de control, sino que el congreso ha producido el tipo de aquella que considera necesaria. En ese sentido, afirma que el legislativo posee el poder formal de controlar a la burocracia, pero no tiene la capacidad de ejercer esa vigilancia sobre la totalidad de esta. Sin embargo, partes del congreso (los comités o las comisiones) controlan partes de la burocracia. Esto sucede porque las entidades federales, según Fiorina (1981: 337), "existen en una relación simbiótica con los comités y subcomités del congreso a los cuales le reportan". En resumen, el congreso sí tiene el poder pero no el incentivo de controlar a la burocracia de forma coordinada, para demostrar su hipótesis, el autor diseña una serie de modelos, desde el mundo más simple hasta el mundo real, que permiten evaluar efectivamente el papel del congreso en el control de la burocracia. El punto de Fiorina (1981) es que los instrumentos legales para el control existen, pero el congreso no ejerce un control coordinado y centralizado porque no está dentro de sus intereses. Lo que este espera de la burocracia difiere de lo que el presidente espera: el presidente busca su reelección y un lugar importante en la historia, para lo cual ejerce un control amplio y centralizado. Los congresistas, en cambio, tienen intereses de más corto plazo; buscan la reelección, pero no tienen interés en un lugar en la historia. Su principal motivación es, entonces, tener mayor cercanía con sus electores. De ahí que el congresista termine ejerciendo el papel de *ombudsman* (Fiorina 1981, 339), dentro del cual los ciudadanos que tienen problemas con la administración buscan su ayuda. Con este argumento, el autor propone otorgarle mayor poder al presidente para controlar la burocracia, puesto que es éste quien tiene verdaderos incentivos de adelantar un control centralizado y coordinado. De hecho, que los

congresistas hayan podido desempeñar exitosamente su papel de *ombudsman* se debe, justamente, a que tienen algún tipo de control sobre la burocracia.

Al trabajo de Fiorina le siguió, a los pocos años, el de Weingast y Moran (1983) en el que, a través del estudio de caso del diseño de políticas en la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Comisión – FTC*), los autores demuestran el alcance de la influencia del congreso en las políticas públicas. Ellos reconocen que no había una clara caracterización de las relaciones entre la burocracia –o las "agencias"– y el legislativo; respecto del control del congreso sobre la burocracia hay dos visiones dominantes: (1) la que asume que las agencias operan de forma independiente de la legislatura y (2) la que asume que el congreso maneja las decisiones de las agencias. En ambas visiones se parte del supuesto de que no hay suficiente supervisión o control.

Con el fin de abordar ese vacío, desarrollan un modelo de elección legislativa que les permite encontrar una respuesta concreta. El modelo parte del siguiente supuesto de la elección racional: *los agentes buscan su propio interés mediante la interacción con otro*. Asumen, por tanto, que cada congresista responde a los intereses de su distrito; siguiendo a Weingast (1981), quien construye sobre un trabajo de Fiorina (1974) y Peltzman (1976), cada representante elige sus acciones (votando, introduciendo nueva legislación) con el objetivo de maximizar su apoyo político. Véase Weingast y Moran (1983: 771). En ese sentido, (1) la labor de los congresistas se estructura mediante el sistema de comités y (2) los congresistas son asignados a las comisiones según su interés personal. Así, los autores demuestran que la influencia del congreso sobre la burocracia se estructura a partir del sistema de comités.

Con base en lo anterior, Weingast y Moran (1983) plantean que mientras las preferencias de los miembros de un determinado comité no se modifican, la política de la agencia no se

modificará, si todo lo demás permanece estable. Este planteamiento lo comprueban a través de un análisis histórico de las decisiones de política de la FTC en la década de 1970 y la manera como estas estuvieron animadas por circunstancias ocurridas en el congreso, específicamente en la comisión respectiva. Los autores comprobaron que durante esos años la FTC estuvo atada a los intereses de ese comité. De hecho, unos cambios de política acaecidos a fines de la década se explican a partir de un cambio en la composición de dicha porción del congreso en 1976. Este modelo demostró, según los autores, que hay una influencia importante del congreso sobre la burocracia y que este puede influir en las decisiones de las agencias sin necesidad de un control permanente.

Estos trabajos sirvieron de antecedente a uno de los aportes que, en términos conceptuales, ha tenido mayor impacto en el estudio del congreso estadounidense: el realizado por McCubbins y Schwartz (1984). Esta investigación no comparte la concepción de que el congreso había abandonado su labor de control político y plantea que lo que parece ser negligencia es, en realidad, una preferencia racional de un tipo de control que los autores llaman "alarma de incendio" (*fire-alarm oversight*) frente a otra que denominan "patrulla de policía" (*police-patrol oversight*). Para McCubbins y Schwartz (1984: 165) el control parlamentario se refiere a los intentos del congreso por detectar y remediar las violaciones en que incurre el Ejecutivo de las metas planteadas por el Legislativo. Sobre esa base, distinguen dos tipos de control: (1) *De patrulla de policía*: es un control centralizado, activo y directo en el que el congreso, a partir de su propia iniciativa, observa permanentemente las actividades del ejecutivo y de la burocracia. (2) *De alarma de incendio*: es menos centralizado y envuelve una intervención menos activa y directa. Se realiza mediante la creación de reglas, procedimientos y prácticas informales que le permiten a los ciudadanos, y a grupos de interés organizados, observar las decisiones administrativas que reportan al legislativo cuando

se presenta una irregularidad (McCubbins y Schwartz 1984: 166).

Para demostrar que los legisladores prefieren el segundo tipo de control sobre el primero, los autores desarrollan un modelo –basado en los parámetros de la elección racional, donde parten de tres supuestos: (1) que el congreso tiene acceso a ambas formas de control; (2) que los congresistas se ven motivados por el apoyo de los ciudadanos y sus posibilidades de ser reelectos, por lo que buscarán siempre evitar costos y (3) que las agencias del Ejecutivo actúan como agentes del congreso y especialmente de los comités de que dependen.– del cual se desprenden, entre otras, dos conclusiones: (1) a través del control de alarma de incendio los legisladores pueden potenciar el apoyo de sus seguidores en la medida en que pueden parecer más responsables ante sus electores y (2) el congreso no es negligente frente a su responsabilidad de control, simplemente adopta una política de control distinta y que le genera pocos costos. En resumen, McCubbins y Schwartz (1984) afirman que si bien el congreso le ha permitido a la burocracia asumir funciones legislativas, este también ha diseñado un sistema de control efectivo y poco costoso mediante las alarmas de incendio. Esta idea había sido igualmente destacada por Weingast y Moran (1983) quienes planteaban la importancia del papel jugado por los grupos de interés en el control a la burocracia, dado que les permite a los congresistas economizar en los costos de monitoreo y especializarse en actividades más rentables en términos electorales.

La clasificación construida por McCubbins y Schwartz (1984) fue posteriormente complementada por el estudio de McCubbins, Noll y Weingast (1987) quienes reconocen que, además de las formas tradicionales de vigilancia, el control político puede realizarse a través de procedimientos administrativos; un mecanismo que tampoco reporta costos para el legislador. De hecho, plantean que la vigilancia (monitoreo y sanciones) por sí sola es insuficiente, puesto que la burocracia tiene un margen de maniobra

demasiado amplio y es imposible prever todas las contingencias posibles. Así, este trabajo estudia el papel del derecho administrativo en el control político de la burocracia y, en particular, hace referencia a los procedimientos incluidos en el APA aprobado en 1946. La implementación de esta herramienta ha servido para que los legisladores puedan superar la asimetría de información que hay entre estos y los funcionarios burocráticos.

Para garantizar que las distintas asimetrías entre estos funcionarios no afecten el nivel de cumplimiento de los burócratas, McCubbins, *et. al.* (1987) sostienen que se debe establecer un sistema de incentivos a través de procedimientos administrativos, muchos de los cuales están incluidos en el APA. El objetivo de estos lineamientos es crear el ambiente de toma de decisiones que reproduzca las circunstancias políticas que dieron origen a una determinada política y en el cual, además, sean los electores, las agencias y las cortes –más que los mismos congresistas– quienes incurran en costos para asegurar el cumplimiento. Según McCubbins, *et. al.* (1987, 255), "si el uso que se le da a los procesos administrativos es efectivo, la agencia, sin ningún insumo, guía o atención por parte de los políticos principales, dirigirá sus decisiones hacia donde los principales las hubieran dirigido". Lo anterior porque serán las cortes las encargadas de que las acciones de las agencias no sean arbitrarias. Las agencias, por ejemplo, deben anunciar cualquier modificación a una política dictada por el legislativo, lo que asegura que estas no conspirarán en contra del congreso. Este, así como otros procedimientos; por ejemplo la Ley de Libertad de Información (*Freedom Information Act – FOIA*) de 1960 obligó a todas las agencias a que toda la información sea pública y disponible. Esto les genera incentivos a los burócratas para no desviar una política. Para tal fin, sin embargo, es importante que los procedimientos sean vinculantes y así produzcan el efecto deseado.

Una visión posterior acerca de la influencia del congreso en la burocracia y del sistema de incentivos que establece esa interacción, la

proporcionaron Calvert, McCubbins y Weingast (1989) cuyo principal objeto de análisis fue el concepto de "discreción de agencia" (*agency discretion*). Al respecto los autores demuestran que, aunque parezca que los funcionarios burocráticos diseñan y ejecutan las políticas sin la participación de los legisladores, esto no implica necesariamente que los primeros sean enteramente responsables por las decisiones de política o que tengan una discreción significativa. Esto se debe a que la decisión del burócrata suele estar enmarcada en un juego en el que la decisión está influida por el poder de nombramiento del político y la posibilidad de que imponga sanciones. Así, los autores demuestran que una decisión de política se explica más por las preferencias del legislativo y el ejecutivo que por las preferencias de los burócratas.

Al igual que muchos de sus colegas, estos autores construyen un modelo del proceso de diseño de las políticas públicas y, a partir de este, estudian las contribuciones de cada uno de los actores con el fin de evaluar el nivel de participación de legisladores y burócratas. De esta manera encuentran que, cuando la acción de la agencia depende de los recursos asignados por el congreso, la primera buscará que sus políticas se acerquen a los intereses del segundo. Además, a través del proceso de nombramientos, las autoridades electas juegan un papel crítico en determinar el resultado final de una política pública, puesto que influyen en las metas y preferencias del funcionario y en las opciones que este tiene disponibles. Según Calvert, *et. al.* (1989: 604), las acciones de nombramiento incluyen: la creación de la agencia, la denominación de sus poderes y de su jurisdicción, la especificación de los procedimientos administrativos a los que se debe ceñir y el tipo de personal que la agencia debe vincular.

Con este aporte, los autores afirman que su modelo, aunque simple, "captura la esencia" (Calvert, *et. al.* 1989: 604) de la dinámica de la relación entre el congreso y la burocracia a la que acá se ha hecho referencia.

Hasta este punto, la mayoría de los estudios reseñados, salvo el de Willoghby (1934) se ha enmarcado en los preceptos de la escuela de la elección racional que ha sido dominante en los Estados Unidos. Sin embargo, algunos aportes han planteado críticas a esta visión. Este es el caso de Ogul y Rockman (1990) quienes, mediante un análisis de la bibliografía pertinente, señalan que a pesar del auge que ha tenido la literatura, todavía hay muchos problemas que no han sido resueltos; en particular por la dificultad de vincular la "elegancia teórica" con la "plausibilidad empírica" (Ogul y Rockman 1990: 6). Esto se debe sobre todo a que, pese a la claridad teórica de la lógica de principal-agente – en la cual se han basado todos los teóricos de la elección racional –, es difícil medir sus hallazgos empíricamente. De esta manera se cuestionan acerca de la manera como, hasta ese momento, se estaba teorizando y proponen la necesidad de hacer una teoría fuerte que tenga buenos procedimientos para ser probada.

En la línea de lo deseado por Ogul y Rockman (1990) se encuentra el estudio de Aberbach, Putnam y Rockman (1981) quienes, sin enmarcarse en los supuestos de la elección racional, sostienen el mismo argumento de los teóricos arriba reseñados frente al papel hegemónico del congreso. Para tal fin, utilizan evidencia empírica sobre la interacción que se presenta en los Estados Unidos entre los legisladores y los funcionarios de mayor jerarquía de la burocracia pública federal. Sobre esta base, los autores encuentran que los contactos entre estos son más frecuentes que los que existen entre los burócratas y el funcionario del ejecutivo responsable del respectivo departamento. A partir de este importante hallazgo, Aberbach, *et. al.* (1981) afirman que los miembros del congreso son, incluso, más influyentes sobre la burocracia que los secretarios del ejecutivo a quienes, por su distanciamiento, señalan de *outsiders*. Cabe destacar que un aporte de Aberbach, *et. al.* (1981) fue tener en cuenta los elementos informales de la relación entre congreso y burocracia para determinar la influencia del primero sobre la segunda.

Sobre la misma línea de estudio, Aberbach (1990) abordó, una década más tarde, la interacción entre el congreso y la burocracia de ese país criticando, sin reservas, los postulados de la elección racional que habían animado el estudio de ese tema durante la década de 1980. En particular, el autor demuestra que el incremento en las actividades de control en los Estados Unidos entre 1970 y 1990 no se podía explicar a partir de los supuestos considerados por la elección racional – donde los legisladores se guiaban por su interés personal –, sino a partir de cambios en la percepción de estos acerca de su papel institucional. En efecto, Aberbach (1990) demuestra que los valores que tienen los legisladores, así como la percepción acerca de su labor, son factores estadísticamente más significativos que el interés personal del funcionario. En ese sentido, este autor expone la incidencia de esta conclusión sobre el fortalecimiento del congreso al tiempo que deja sin fundamento muchas de las explicaciones anteriores.

Uno de los aportes más importantes de Aberbach (1990) fue su valoración acerca de los factores informales que inciden en dicha interacción. Este aspecto ya había sido señalado por Aberbach, Putnam y Rockman (1981), sin embargo, es Aberbach (1990) quien deja constancia de esa dinámica en las actividades de control. Para este, la distinción entre los tipos de control *ex ante* y *ex post* descritos por McCubbins y Schwartz (1984), no tiene validez dado que, en realidad, las actividades de control se realizan en un proceso informal que se fundamenta en las redes de contactos que establecen los legisladores con los funcionarios de carrera de la administración. Como consecuencia de lo anterior, el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas se termina dando de forma entrelazada entre congreso y burocracia.

El planteamiento de Aberbach (1990) tuvo resonancia en la disciplina y, en particular, sobre el estudio de Rosenbloom (2000, 2001) quien

demonstró de qué manera la autopercepción del congreso frente a sus funciones y sobre todo a partir de los planteamientos de Willoghby (1927, 1934) y Meriam (1939) determinó la posterior aprobación de la Ley de de Procedimientos Administrativos (*Administrative Procedure Act*) en 1946. El autor sostiene que la influencia del congreso sobre la burocracia no sucedió de un día para otro, ni tampoco se desarrolló de forma espontánea. Dicha transformación se debe, en parte, al crecimiento desmedido del ejecutivo y a la percepción de que el congreso había perdido el sentido de su papel institucional. Esta situación, según Rosenbloom (2001), hizo evidente la necesidad de reformular la posición del congreso frente a la burocracia.

Fue así como el congreso centró ese redireccionamiento en tres componentes clave resaltados por Rosebloom (2001): (1) *la redefinición de las agencias como extensiones de las funciones legislativas del congreso*; al respecto, se aceptó que la delegación era necesaria, pero que la complejidad de las políticas requería que las agencias actuaran como extensión del congreso. De acuerdo con el autor, las agencias se pueden denominar agencias ejecutivas, pero sus funciones no eran ni exclusivamente ejecutivas ni estaban únicamente bajo el dominio de la autoridad presidencial. (2) *La supervisión de las agencias*; era natural que si las agencias asumían funciones legislativas, estas debían ser controladas, hacia allá apuntaba la Ley de Reorganización Legislativa (*Legislative Reorganization Act – LRA*) cuyo objetivo central era permitir que el congreso supervisara a las agencias de manera efectiva a través de sus comités. (3) *Intercesión en la toma de decisiones de la agencia* para promover los intereses de los distritos y los electores; esto con el objetivo de que los legisladores puedan cumplir con su función de ofrecer servicios a sus representados.

El recorrido teórico por las distintas propuestas acerca de la relación entre el congreso y la burocracia en los Estados Unidos demuestra la

importancia que ha asumido este tema en la ciencia política de ese país. Por un lado, se halla la visión de los autores de la escuela de la elección racional quienes consideran que la influencia del legislativo sobre la administración se explica por el interés personal de los congresistas. Entre otros, destacamos a Fiorina (1981), Weingast y Moran (1983), McCubbins y Schwartz (1984), McCubbins, Noll y Weingast (1987) y a Calvert, McCubbins y Weingast (1989). Por el otro, se encuentran los teóricos que estiman que dicha influencia se explica, más bien, por la percepción que tienen los legisladores de su labor dentro del sistema político; al respecto resaltamos los aportes de Aberbach, Putnam y Rockman (1981) y Aberbach (1990).

El *Bundestag* y la burocracia en Alemania

Al igual que en los Estados Unidos, el caso alemán sirve para entender la manera como se presenta la interacción entre el congreso y la burocracia en una democracia. Este caso, sin embargo, se refiere a un sistema parlamentario cuyo diseño institucional difiere en principio, con el de los países de América Latina. No obstante lo anterior, el tratamiento que se le ha dado al papel del congreso en Alemania permite su aplicabilidad para la comprensión de otras experiencias en el entorno latinoamericano (Ferraro 2006, 2006a). Esto se debe, sobre todo, a que desde el siglo XIX y durante gran parte del XX, el diseño institucional del sistema político alemán le otorgó mayores poderes al ejecutivo sobre la burocracia, dejando al legislativo en una posición aislada desde la cual su función no podía ser otra que la de reaccionar a las propuestas del ejecutivo. Este diagnóstico se asemeja, en todo y en parte, al escenario de muchos Estados en América Latina, de ahí la pertinencia de traerlo a colación.

Este diagnóstico fue tempranamente reseñado por Weber (1921) en un trabajo sobre el papel del parlamento en el ordenamiento de ese país en el que criticaba el diseño institucional del sistema político que se había configurado en el siglo XIX a partir del poderío de Bismarck. De

acuerdo con Weber (1981), estos arreglos institucionales fortalecían excesivamente al ejecutivo al tiempo que minaban el poder del parlamento, sobre todo frente a la dirección de la burocracia. Esta situación relegaba al legislativo a una posición negativa según los términos de Weber (1982), que llevaba a que los parlamentarios asumieran el papel de "enemigo" u "obstáculo" de las autoridades administrativas. Esta relación minimizaba al parlamento, evitaba el surgimiento de redes de contactos entre este y la burocracia y lo condenaba a una asimetría de información. En resumen, para Weber (1982: 74), el legado de Bismarck fue "un parlamento completamente imponente".

En efecto, el fortalecimiento del canciller había servido para debilitar al parlamento y a los partidos políticos, dado que, según Weber, no había tolerado ningún poder autónomo distinto al suyo. Esto quedó demostrado en la manera como Bismarck vulneró las instituciones y, en particular, el *Reichstag* al cual disolvió sin ningún impedimento durante su gestión. El parlamento quedó, pues, supeditado a la autoridad de la burocracia tanto militar como civil. Al respecto, Weber (1981: 74) sentenció que "el nivel del parlamento depende no sólo de si en él se discuten grandes problemas sino de la influencia que se tenga sobre ellos [...] su calidad depende de si lo que ahí sucede tiene importancia o de si el parlamento es simplemente el sello involuntario de una burocracia dominante". El autor consideraba, entonces, que el "bajo nivel de vida parlamentaria" en Alemania se debía al fortalecimiento del canciller.

Dadas estas debilidades constitucionales del *Reichstag*, Weber (1982: 118) se preguntaba "¿cómo es posible lograr que el parlamento sea capaz de gobernar?" para lo cual propuso la necesidad de una reforma parlamentaria. Las críticas de Weber, sin embargo, no se vieron reflejadas en el rediseño que surgió a partir de 1919 con la instauración de la denominada República de Weimar y que estuvo vigente hasta 1934 con el advenimiento del Tercer *Reich*. Bajo

el diseño institucional de Weimar, quien estableció un sistema semipresidencialista en Alemania, el parlamento siguió condenado al ejercicio de un poder negativo frente al ejecutivo, inclusive en su labor fundamental de nominar al gabinete (Ferraro 2006: 89). Esto se debía, particularmente, a que el presidente, además de ser elegido por voto popular directo, había asumido distintos poderes legislativos en periodos de emergencia –muy al estilo de los sistemas presidenciales de América Latina– bajo los cuales se superaba la oposición ejercida por el parlamento.

Este balance de poderes no se modificó con el diseño constitucional que siguió a la Segunda Guerra Mundial y que entró en vigor en 1949 bajo la República de Bonn. La constitución aprobada en ese entonces tampoco permitió el fortalecimiento del parlamento ni que este pudiera asumir un rol más activo en la formulación y ejecución de las políticas públicas (Ferraro 2006: 90). Lo que siguió a este marco normativo fue un sistema con un ejecutivo todavía muy poderoso frente un legislativo débil e incapaz de intervenir activamente en el proceso de formular las leyes antes de que estas fueran formalmente puestas a consideración suya. Esta situación permaneció vigente hasta fines de la década de 1960 cuando se promulgó una reforma parlamentaria que modificó la posición del parlamento en el sistema político. Esta iniciativa fue luego complementada por una serie de reformas presupuestarias que tuvieron lugar en los primeros años de la década de 1970.

Al igual que en el caso estadounidense, la transformación del papel del legislativo no se dio de la noche a la mañana, sino como producto de un cambio en la concepción normativa de los parlamentarios frente a su labor, animado por los aportes teóricos de Bäumlín y Kewenig. Estos autores retomaron y actualizaron las ideas de Weber frente al poder negativo del legislativo, al plantear que el papel del parlamento debía ir más allá de una mera fiscalización de los actos del gobierno (Oberreuter 1992). De hecho, según los

aportes de Bäumlín y Kewenig, el parlamento debía ejercer una función de cogobierno (*Mitregierung*) a través de sus comités legislativos (Ferraro 2006, 91). De esta manera, el parlamento dejaba a un lado su poder negativo para asumir un papel positivo a través de la codirección de la burocracia.

Como se dijo, estas ideas fueron finalmente implementadas a través de la reforma parlamentaria de 1969, un proceso similar al acaecido en 1946 en los Estados Unidos; con la diferencia que en este último país el congreso había tenido en el pasado un rol más protagónico. Esto demuestra que los aportes de Aberbach (1990), Rosenbloom (2000) y Oberreuter (1992) se asemejan en cuanto plantean que en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas se da una continua interacción entre el legislativo y la burocracia, lo que invalida de alguna manera la idea de que existen controles *ex ante* y *ex post*. Así, el fortalecimiento del parlamento, en el caso alemán, se dio también a través de la existencia de contactos frecuentes e informales entre los legisladores y los miembros de la burocracia, como producto de la posibilidad que tenían los parlamentarios de contar con personal asesor, inclusive proveniente de la administración.

Este último punto es abordado por Goetz (1997, 1999). En un primer trabajo acerca de las habilidades de los altos funcionarios de la administración alemana para diseñar políticas públicas (*political craft*), Goetz (1997) estudia la interacción entre los funcionarios de carrera y los políticos en el proceso legislativo lo que le permite destacar, entre otras tendencias, los crecientes contactos entre miembros de la burocracia y del parlamento. Para tal fin, realiza un breve recuento del sistema federal de diseño de políticas en Alemania y destaca la presencia de cinco características: (1) un gobierno multipartidista que exige la formación de coaliciones para asegurar mayorías, (2) un parlamento firme que juega un rol activo y dominante en dicho proceso; (3) una oposición fuerte; (4) una influencia significativa de de los

estados federados (*Länder*) y (5) un recurso a prácticas informales que ha permitido complementar el ordenamiento formal.

Al respecto, conviene destacar los puntos (2) y (5). Frente al primero, Goetz (1997) sostiene que los grupos parlamentarios que apoyan al gobierno ejercen una fuerte influencia sobre el contenido de los proyectos legislativos inclusive antes de su formulación en los ministerios y, por ende, antes de que comience la coordinación interministerial. De hecho, afirma que los políticos están cada vez más involucrados en la etapa preparatoria de las propuestas. Respecto del segundo punto, la informalización del proceso legislativo, Goetz (1997) plantea que la dinámica coalicional en Alemania se sustenta sobre reglas formales e informales, estas últimas diseñadas para facilitar el consenso entre el gobierno y los partidos mayoritarios. En particular, destaca la realización de reuniones informales que tienen lugar cada semana en la cancillería y en donde se encuentran altos funcionarios de la burocracia con los miembros del parlamento y sus asesores.

Todo lo anterior se fundamenta en una tradición ya consolidada en la administración pública alemana, la cual consiste en la posibilidad que tienen los miembros de la burocracia de realizar licencias temporales (*Beurlaubung*) para trabajar con los partidos en el parlamento. Esta práctica le permite a muchos funcionarios trabajar de cerca con legisladores, lo cual les ayuda a conocer el proceso legislativo desde el interior. Estos funcionarios mantienen sus derechos de carrera y se espera que regresen a su ministerio luego de un período de dos a cuatro años a un cargo de mayor rango que el que tenían antes de partir. Esta práctica, además de integrar a la burocracia en el proceso legislativo, les ha permitido a los parlamentarios establecer redes de contactos en la administración, consolidando así su influencia en el proceso de formulación y ejecución de las políticas.

De manera que estos tres rasgos descritos por Goetz –un parlamento fuerte, la realización

frecuente de reuniones informales y las licencias parlamentarias— han permitido la creación de una especie de ósmosis (Oberreuter 1992: 169 cit. en Goetz 1997: 755) entre el parlamento y la burocracia en el proceso legislativo. Esto les permite a muchos parlamentarios conocer las iniciativas legislativas del Canciller inclusive antes de que los proyectos sean de conocimiento de los propios jefes del ejecutivo. Lo anterior ha llevado a que el parlamento asuma, en ocasiones, un poder más significativo que el del ejecutivo en el proceso de hacer las leyes (Goetz 1997, 755). Esta característica es, sin duda, la que le permite afirmar que en Alemania el parlamento ejerce una función de cogobierno a través de sus comités y una permanente labor de fiscalización sobre la burocracia.

El planteamiento de Goetz (1997) fue matizado más adelante por un trabajo realizado por Beyme (2000) acerca del parlamento alemán que permite constatar que las tendencias señaladas por el primero siguen vigentes en la actualidad. Al respecto, Beyme (2000) analiza los cambios en el papel del parlamento después de la reunificación alemana y se pregunta si "el *Bundestag* es todavía el centro de la toma de decisiones". En ese sentido, el autor constata que este proceso no tuvo ninguna implicación formal sobre los poderes del parlamento; sin embargo, reconoce que hubo efectos indirectos a través de (1) los cambios en el sistema de partidos, (2) los cambios en el balance de poder local con el ingreso de nuevos *Landër* y (3) el incremento en los poderes del ejecutivo en el manejo de la reunificación¹. Con todo, afirma Beyme (2000), el parlamento continúa siendo parte central en el proceso legislativo, en particular frente a la definición del marco dentro del cual se desenvuelve la administración.

Conclusiones

La supuesta falta de eficiencia que se atribuye al sector público en muchos de los países de América Latina puede explicarse, en parte, por la incapacidad de las asambleas legislativas de

la región para ejercer una adecuada labor de control sobre la burocracia y, en particular, sobre la implementación de las políticas públicas. El diseño institucional de algunos sistemas políticos latinoamericanos ha consolidado la idea de que, en efecto, el poder legislativo está relegado y minimizado por el poderío constitucional del presidente. El objetivo de este trabajo es, por lo tanto, destacar algunos puntos de vista acerca del poder que ostentan dichas instancias sobre la formulación e implementación de las políticas públicas. Al respecto, se suele creer que ese es un aspecto en donde únicamente debe incidir el ejecutivo, poder al cual se quiere atribuir un completo dominio sobre la administración. Esta idea, sin embargo, ignora las posibles prácticas informales que pueden conllevar un papel del congreso más activo e influyente.

El giro en el ejercicio de la labor legislativa, evidenciado por el parlamento alemán, debe servir de insumo para desmitificar el fatalismo de algunos latinoamericanistas frente al poder puramente reactivo de los congresos de ese continente. La experiencia del *Bundestag* durante la segunda mitad del siglo XX demuestra la posibilidad de que un legislativo, que históricamente había permanecido relegado en el sistema político, pueda modificar su posición a partir de unos cambios concretos en la concepción normativa acerca de su función legislativa. Como se dijo, en el caso de los Estados Unidos esto se pudo dar en el marco de los aportes teóricos de Willoghby (1934) y Meriam (1939). En el caso alemán fueron los argumentos de Weber (1921), retomados por Bäumlín y Kewenig a fines de la década de 1960, los que animaron el cambio. Esto debe servir para demostrar que la desesperanza frente al poder puramente reactivo de los congresos en América Latina no es insuperable.

Notas

¹ Respecto de las normas aprobadas durante el proceso de reunificación, Beyme (2000: 40) sostiene que el parlamento no inició ninguna de

estas disposiciones por lo que su función se limitó a ser el sello de goma (*rubber-stamp*) de la acción del Ejecutivo.

Referencias

- Aberbach, J. (1990). *keeping a Watchful Eye. The Politics of Legislative Oversight*. Washington D.C. Brookings Institution.
- Aberbach, J. Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Beyme, K. (2000). "The Bundestag – Still the Centre of Decision-Making?", en Helms, Ludger (ed.). *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, Basingstoke: Macmillan, pp. 32-47
- Calvert, R., McCubbins, M., & Weingast, B. (1989). "A theory of political control and agency discretion". En *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 3, pp. 588-611.
- Cheibub, J., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2002). "Gobernos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas". En *Dados*, 45 (2), 187-218.
- COLOMER, V. (1990). *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- Cox, G., & Morgenstern S. (1998). "Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures", trabajo presentado en el 21º Congreso Internacional de Estudios Latinoamericanos, Chicago, 24-26 de septiembre.
- Ferraro, A. (2006a). "Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. Contribución al análisis del control parlamentario de la burocracia en América Latina". En Llanos, M. y Mustapic, A. M. (comp.). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Homo Sapiens y Honrad Adenauer Stiftung, pp. 217-249.
- Ferraro, A. (2006b). "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina". En *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, N° 8, pp. 80-111.
- Fiorina, M. (1981) "Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities", en Dodd, Lawrence y Bruce Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, pp. 332-348.
- Goetz, K. (1997). "Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive", en *Public Administration*, Vol. 75, invierno, pp. 753-775.
- Goetz, K. (1999). "Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation", en *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials in Eleven Countries*, Oxford: Oxford University Press, pp. 147-177.
- Krumwiede, H. & Nolte, D. (2000). "Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas", Hamburgo: Institut für Iberoamerica-Kunde.
- Linz, J. (1990). "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, pp. 51-69.
- Linz, J. (1997). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?. En Linz, J. & Valenzuela, A. *Las crisis del presi-*

- dencialismo. Perspectivas comparativas.* Madrid: Alianza Universidad, pp. 25-143.
- Linz, J. & Valenzuela, A. (Ed.). (1994). *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, M. & Mustapic A. (2006). Introducción. El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil, en Llanos, M. Mustapic, A. (comp.). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Homo Sapiens y Honrad Adenauer Stiftung, pp. 15-67.
- Llanos, M. Nolte, D. (2005). Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas, Hamburgo: GIGA German Institute for Global and Area Studies – Institut für Iberoamerica-Kunde.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", In *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 198–228.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (comp.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCubibins, M. & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, In *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, pp. 165-179.
- McCubibins, M., Noll, R. & Weingast, B. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", en *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 3, No. 2, pp. 243-277.
- Meriam, L. (1939). *Reorganization of the National Government. Part I: An Analysis of the Problem*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Morgenstern, S. & Nacif, B. (Ed.). (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge Cambridge University Press.
- Negretto, G. (2003). "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, No. 1, pp. 41-76.
- O'donnell, G. (2001). "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, No. 14, pp. 7-31.
- O'donnell, G. (1998). "Horizontal Accountability and New Polyarchies", University of Notre Dame – Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #253.
- O'donnell, G. (1994). "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, pp. 55-69.
- Oberreuter, H. (1992). "Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie". En Bracher, Karl Dietrich (Ed.). *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65.* Berlin: Duncker & Humblot, pp. 159-174.
- Morris, S. & Rockman, B. (1990). Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems. En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 15, No. 1, pp. 5-24.
- Rosenbloom, D. (2000). *Building a Legislative-Centered Public Administration. Congress and the Administrative State 1946-1999*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Rosenbloom, D. (2001). Whose Bureaucracy Is This, Anyway? Congress' 1946 Answer. En *Political Science & Politics*, No. 34, pp. 773-777.

- Sartori, G. (1987). *Elementi de teoria politica*, Bologna: Il Mulino.
- Shugart, M & y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M & Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In Haggard, S. y McCubbins, M. (Ed.). *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York: Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Weber, M. (1982). *Escritos Políticos. Parlamento y Gobierno en el Nuevo Ordenamiento Alemán*, Buenos Aires: Editorial Folios, pp. 59-162.
- Weingast, B. & Moran, M. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, In *The Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 5, pp. 765-800.
- Willoughby, W. (1934). *Principles of Legislative Organization and Administration*, Washington D.C: The Brookings Institution.
- Willoughby, W. (1927). *Principles of Public Administration*. Washington, D.C: Brookings Institution.

