



VNiVERSIDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Instituto Universitario de Iberoamérica
Programa de Doctorado en Estudios Latinoamericanos

Tesis Doctoral

“Influencia de los Congresos sobre el proceso de las
políticas públicas y las burocracias: los casos de
Chile y Perú”

Presentada por:

César Enrique Patriau Hildebrandt

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'César Patriau'.

Director: Agustín Ferraro Cibelli

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Agustín Ferraro'.

Salamanca 2015

Índice

Summary.....	5
Introducción.....	11
Capítulo I. Las políticas públicas. El proceso de su formulación y los principales actores que intervienen e interactúan en él.....	16
1. Políticas públicas. Definiciones, características y clasificaciones.....	18
2. El análisis de las políticas públicas.....	24
3. El proceso o ciclo de las políticas públicas.....	29
4. Los actores de las políticas públicas en América Latina.....	36
4.1 Actores públicos.....	39
4.1.1 El Poder Ejecutivo.....	39
4.1.2 El Poder Legislativo.....	43
4.1.3 El Poder Judicial.....	50
4.1.4 El cuerpo burocrático estatal.....	52
4.1.5 Los partidos políticos.....	58
4.2 Actores privados.....	61
Conclusiones.....	64
Capítulo II. El control parlamentario sobre la burocracia. Hacia la participación de los Congresos en el proceso de las políticas públicas.....	66
1. El control político: Una visión general.....	72
2. El control parlamentario: Definición y herramientas.....	80
2.1 El control sancionador.....	85
2.2 El control sobre las decisiones públicas.....	88
3. El control político del Congreso de Estados Unidos sobre la burocracia.....	90
4. El <i>Bundestag</i> y su renovado papel en el proceso de las políticas públicas..	107
5. Los congresos latinoamericanos y su control sobre la burocracia.....	114
Conclusiones.....	118
Capítulo III. Cuestiones metodológicas. La política informal, su importancia en América Latina y la selección de casos.....	120
1. La importancia de la política informal en América Latina. Definición y tipologías.....	123
1.1 ¿Qué son las reglas políticas informales?.....	129
1.2 Las reglas informales y su interacción con las reglas formales.....	132
1.3 Cómo estudiar a las reglas informales.....	139
2. La selección de casos.....	147
2.1 Ejecutivos formalmente fuertes.....	152
2.1.1 Los poderes formales del Ejecutivo peruano.....	153
2.1.2 Los poderes formales del Ejecutivo chileno.....	157
2.2 Capacidades parlamentarias disímiles.....	160
Conclusiones.....	162

Capítulo IV. El congreso chileno en el proceso de formulación de las políticas públicas y su influencia informal sobre la administración.....	164
1. El poder formal del Ejecutivo chileno y su relación con el Congreso.....	166
2. El Congreso chileno: influencia informal sobre la administración.....	171
2.1 Estudios previos.....	172
2.2 Mecanismos congresales de influencia informal sobre la burocracia....	178
2.2.1 Recomendaciones informales.....	180
2.2.2 Reuniones informales.....	184
2.2.3 Redes de contactos.....	188
2.3 Vías informales de influencia y su relación con las reglas formales.....	192
3. Las reglas informales en la aprobación del presupuesto público en Chile...	196
3.1 El marco formal en la aprobación del presupuesto público en Chile.....	197
3.2 Las reglas informales en las negociaciones presupuestales en Chile....	199
3.2.1 Reuniones informales.....	200
3.2.2 Protocolos de acuerdos.....	201
3.2.3 Las indicaciones legislativas como vías para obviar restricciones constitucionales.....	207
Conclusiones.....	212
Capítulo V. El congreso peruano en el proceso de formulación de las políticas públicas y su influencia informal sobre la administración.....	214
1. Un Ejecutivo fuerte que lidera la función legislativa.....	217
2. Un Congreso reactivo frente a las iniciativas del Ejecutivo.....	224
3. El Congreso peruano y su influencia informal sobre la administración.....	227
3.1 Recomendaciones informales.....	230
3.2 Reuniones informales.....	235
3.3 Redes de contactos.....	240
3.4 Vías informales y su relación con las reglas formales.....	244
4. La importancia de las reglas informales en la elaboración y aprobación del presupuesto público en el Perú.....	248
4.1 El marco formal en la aprobación del presupuesto público en Perú.....	249
4.2 Reglas informales en la aprobación del presupuesto público en Perú: El papel de las disposiciones complementarias como vías para obviar restricciones constitucionales.....	256
Conclusiones.....	266
Conclusiones finales.....	269
Conclusions.....	278
Referencias bibliográficas.....	285

Índice de tablas

Tabla 1. Clasificación de las políticas públicas, según Lowi.....	23
Tabla 2. Clasificación de las políticas públicas por sus niveles de proyección, alcance y coordinación.....	24
Tabla 3. Índice de capacidad de los Congresos en América Latina.....	50
Tabla 4. Nivel de desarrollo burocrático en América Latina.....	57
Tabla 5. Cuándo se controla y quién controla.....	79
Tabla 6. El Congreso de los Estados Unidos y su influencia sobre la administración pública.....	107
Tabla 7. Tipología de las instituciones informales.....	137
Tabla 8. Casos de estudio: Relación Ejecutivo–Legislativo.....	152
Tabla 9. Estudios sobre el poder del presidente peruano.....	157
Tabla 10. Estudios sobre el poder del presidente chileno.....	159
Tabla 11. Mediciones de las capacidades legislativas en Chile y Perú.....	161
Tabla 12. Mensajes y mociones, presentados y aprobados (1990–2011).....	170
Tabla 13. Mensajes y mociones aprobados (1990–2011).....	171
Tabla 14. Vías informales en el Congreso chileno y su relación con las reglas formales.....	194
Tabla 15. El proceso presupuestario en Chile: Reglas constitucionales.....	199
Tabla 16. Decretos presidenciales y leyes (1980–2011).....	221
Tabla 17. Leyes propuestas por el Ejecutivo y Legislativo aprobadas.....	223
Tabla 18. Proyectos de ley del Ejecutivo aprobados y pendientes (2006–2011).....	226
Tabla 19. Vías informales en el Congreso peruano y su relación con las reglas formales.....	247
Tabla 20. El proceso presupuestario en el Perú: Reglas constitucionales.....	252
Tabla 21. Disposiciones complementarias con contenido local/regional (2011–2013).....	257

Índice de figuras y gráficos

Figura 1. Etapas fundamentales del proceso de políticas públicas.....	33
Gráfico 1. Número de acuerdos por año (2001–2011).....	203
Gráfico 2. Proyecto original del Ejecutivo versus ley aprobada.....	254

Summary

This thesis mainly debates on the control the legislative branch could exert over government acts, specifically with regards to the creation and implementation of public policies. Various actors take part –simultaneously– in such a process (the executive, legislative and judicial branches, bureaucracy, political parties, private organizations, among others), each having their own functions, incentives and activity frameworks.

An institution expected to assume a key role in the public policy formulation is the Congress, which is to represent the citizens' interests, identify problems, propose solutions and monitor that they are properly complied with. Therefore, an essential element in this democratic architecture is the political control practiced by the parliaments, which, as stated by various authors, is intended to make sure that the legislators' decisions are applied; this means, that their will is not ignored by the government or by bureaucracy. Thus, parliamentary control is related to the monitoring over the executive branch actions, but also to the participation in the deliberation on public affairs.

A parliament that is firmly involved in policy-control tasks, that helps in their deliberation and monitors their execution, can contribute to the fact that those policies are based on broad consensus and sustainable in time. The idea of Congresses committed to having a decisive role on public policies and the administration is the subject of comprehensive academic studies, especially in the United States. According to these studies, the US Congress influences the public bureaucracy behavior as a

means to ensure that their objectives, priorities and interests are taken into consideration.

Extensively reviewed, the US example proves that the Congress of this country influences –mainly informally– the public administration (some authors even suggest the existence of a co-direction with the executive branch in government tasks) and that the constitutional model of power separation, in which the Latin American regimes find their inspiration, does not imply that the legislative branch should refrain from taking part in policy issues. The example of the German Congress, which has also been discussed, reveals the transformation of a legislature that started as almost irrelevant into a legislature that currently plays a major role in the creation and implementation of policies.

In Latin America, presidents have a series of constitutional competences that allow them to predominantly participate in the decision-making process. At the same time, various studies warn about the legislatures of the region performing a more reactive than proactive function because they are not actively involved in the creation and promotion of public policies. In turn, they simply tend to approve, veto or modify the presidential initiatives without developing an independent agenda of their own.

This does not imply that Latin American Congresses are not relevant. To begin with, they propose, amend and repeal laws. And, as proven by Chile and Peru, they take part in the public policy processes through mechanisms of informal influence over bureaucracy.

In Latin America, informal practices play a decisive role in the functioning of democratic institutions. Nonetheless, the academic emphasis usually is on the formal

rules, partly because identifying informal rules requires much harder work that complicates making findings and reaching conclusions (Weyland, 2002). With that in mind, the study of informal rules –besides relevant contributions that have been outlined– is still pending. This research proposes, precisely, to focus on the informal rules as a variable that helps to better understand the role of the Congresses in control tasks regarding the public policies and the administration.

The legislative bodies of Chile and Peru interact with constitutionally powerful executive branches and, at the same time, have very different competences. Although the comparative research highlights that the Chilean Parliament is one of the most professional and best prepared within the regional standards, it states that their political influence capacity is quite limited due to their disadvantage before an executive with broad powers. In the case of Peru, its executive branch is also valued as one of the strongest in Latin America. However, unlike Chile, the technical and professional preparation of its Parliament is considered to be very poor.

In both cases, it is usually suggested that the influence of the Congress regarding public policies is very limited. Nevertheless, such a diagnostic is based on legal and constitutional faculties; this is, on formal rules. The in-depth study of the Chilean and Peruvian systems provides enough evidence that –beyond the broad authority conferred by their respective Constitutions to their executive branches– the participation of the legislative bodies of said countries with regard to policies is more prominent than admitted in other researches. This is due to the great use of a series of informal mechanisms that allow to exert more control over the administration.

The study of the informal rules in the Congress of Chile can be traced in researches made before the interruption of democracy, back in 1993. New evidence provided by this thesis shows that said practices are still in force and that they are a usual component of the relations between the Parliament and the public administration. In Peru, in turn, this is the first time these informal mechanisms are detected. Indeed, they had not been mentioned in the specialized researches made on this country.

Three informal methods –used regularly by the Congresses of Chile and Peru– are discussed in this work: The recommendations from legislators in favor of to hold public offices (political appointments), the informal meetings with government staff and the building of contact networks within bureaucracy.

Informal recommendations from legislators are not well looked upon. In Chile, this practice is even punished with losing their seats in Congress, pursuant to Article 60 of the Constitution. Nonetheless, the interviews made in both countries show that any possible reservation is ignored. These recommendations are usually from congressmen who are members of the governing party or coalition. It is worth noting that some of the interviewees point out that recommendations are an option to promote the entering to the public administration of competent people or, in any event, people aligned with the government program.

Informal meetings (held outside the Congress Committees) allow coordination among members of bureaucracy and parliamentarians, who thus promote subjects of their interest. Throughout their work as legislators, they manage to form contact

networks within the government, which are quite useful to access relevant information (for instance, to prepare bills) and reach agreements with the executive branch.

We must insist on a keynote: The use of these informal paths of influence on bureaucracy happens in two countries –Chile and Peru– where the constitutional design, based on all the measurements made, places the legislative branch in a weak position before the executive. In other words, what this doctoral research proposes is that an analysis based strictly on formal rules does not allow to appreciate –in a complete dimension– the participation of the Chilean and Peruvian Congresses in the public policy process.

The importance of the informal rules is proved, also, when we analyze the role of the Chilean and Peruvian legislatures during the annual public-budget approval. The simple reading of the formal rules framing the preparation, debate and final approval of the budget law –both in Chile and Peru– would lead us to early suggest that the role of both parliaments in said process is basically irrelevant. This is a common mistake.

Although the constitutional design in force –both in Chile and Peru– gives the executive branch broad budgetary powers, aiming to reduce as much as possible the participation of the legislative branch, the Congresses of both countries resort to informal methods to increase their influence on the final design of the budgetary law, which is the document where the government priorities regarding public policies are concentrated and quantified. These informal ways allow the Chilean and Peruvian legislatures to even influence in favor of a greater expense, despite said option is not considered in the constitutional texts.

There is a need for reflection on the role informal politics play. Much of the literature that has researched it in the new democracies is often focused on its more negative effects; those works have been specially interested in highlighting how widespread informal practices such as corruption or clientelism weaken the democratic system, the State and the institutions as a whole (Helmke y Levitsky, 2006: 8). However, there are informal rules that can positively contribute to the political systems.

The informal practices documented in this thesis are mechanisms that offer legislators the possibility of accessing important information for their work and that promote a closer collaboration with the Executive branch. The disclosed informal practices help strengthen the role of the Parliaments in the making of decisions about public policies. In short, they promote a greater symmetry among the State branches.

Introducción

La presente tesis doctoral discute, en general, acerca de la labor de control que el Poder Legislativo puede ejercer sobre los actos de gobierno, en específico en lo que atañe a la formulación y la implementación de las políticas públicas. Diversos actores intervienen –de manera simultánea– en ese proceso, entre ellos el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la burocracia estatal, los partidos políticos, las organizaciones privadas, entre otros, cada uno de ellos con sus respectivos incentivos y marcos de actuación.

Una institución de la cual se espera que asuma un rol decisivo en el ciclo de formulación de las políticas públicas es el Congreso al que, debido a su naturaleza, le corresponde representar los intereses de los ciudadanos, identificar problemas, proponer soluciones y vigilar su adecuado cumplimiento.

Dicho lo anterior, el objetivo principal de la presente investigación consiste en demostrar que los Parlamentos pueden ejercer sus funciones de control sobre las políticas públicas a través de mecanismos informales, es decir reglas no escritas. Para ello, se propone el estudio a profundidad de dos casos, Chile y Perú, a fin de explicar cómo mediante el ejercicio de vías de influencia informal sobre la burocracia los legisladores de ambos Congresos participan en la toma de decisiones, ya sea negociando directamente con funcionarios del Estado en puestos de decisión, colaborando y arribando a acuerdos con el gobierno o promoviendo determinados proyectos que son de su interés.

La relevancia del tema de investigación de la presente tesis se funda en dos consideraciones. En primer lugar, uno de los ingredientes indispensables en la arquitectura democrática de cualquier país es el control político que realizan los Parlamentos, el cual busca garantizar que las decisiones de los legisladores sean puestas en práctica; es decir, que su voluntad sea tomada en cuenta y no obviada, ni por el gobierno ni la burocracia. Como se desarrollará en los capítulos que vienen, el control parlamentario tiene que ver con la fiscalización sobre los actos del Ejecutivo aunque, también, con la participación en la deliberación de los asuntos públicos. Por cierto, un Congreso involucrado en las negociaciones conducentes a la elaboración de las políticas puede lograr que estas se construyan sobre la base de amplios consensos sociales y, además, sean perdurables en el tiempo.

En segundo término, en América Latina las prácticas informales ejercen un rol decisivo en el funcionamiento de las instituciones democráticas; a pesar de ello, el énfasis académico suele estar colocado en las reglas formales, en parte porque la identificación de las reglas informales requiere de un trabajo de campo bastante más arduo que complejiza el arribo a hallazgos y conclusiones (Weyland, 2002).

En ese sentido, el estudio de las reglas informales –fuera de aportes relevantes que serán reseñados– se mantiene como una deuda pendiente en la producción académica en la región. Por lo tanto, esta investigación propone enfocarse en las reglas informales como una variable que ayuda a comprender, mejor, el rol de los Congresos en tareas de control sobre las políticas públicas y la administración.

En América Latina, los presidentes a la cabeza del Poder Ejecutivo disponen de prerrogativas formales que les garantizan una participación activa en la producción de

las políticas. Sobre Chile se ha sugerido que, pese a la existencia de un diseño constitucional que coloca al presidente de ese país como uno de los más poderosos de la región –quizás el más poderoso de todos–, la observación del funcionamiento de la democracia chilena permite concluir que el Congreso, si bien débil en términos constitucionales, influye de forma sustancial en políticas públicas.

Parte de la solución a dicha aparente contradicción descansa en las reglas informales que le otorgan al Parlamento chileno –uno de los más profesionales y preparados dentro de los estándares de la región, de acuerdo con la literatura especializada– un protagonismo mucho más importante del que la simple lectura de las reglas escritas lleva a suponer.

Dada la importancia de las reglas informales en el funcionamiento de la política de América Latina, esta tesis busca establecer si tal incongruencia entre las reglas formales y el poder real en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se puede poner a prueba recogiendo evidencia de otro país.

El Ejecutivo de Perú es considerado también como uno de los más poderosos formalmente hablando de América Latina. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en Chile, la capacidad técnica y profesional del Congreso peruano es valorada entre las más bajas en la región. De hecho, se ha llegado a afirmar la absoluta preeminencia del Ejecutivo peruano en materia de políticas públicas frente a una legislatura “débil e irrelevante” lo cual derivaría, a su vez, en la ausencia de incentivos para la cooperación entre ambas ramas (Morón y Sanborn, 2006). Como se intentará mostrar en la presente investigación, tal diagnóstico no toma en cuenta las vías políticas informales

que el Congreso de Perú emplea para influir sobre la administración y, por ende, en el ciclo de elaboración de las políticas.

De esta forma, la utilidad de investigar los casos de Chile y Perú es que permite la comparación de dos Parlamentos que interactúan con Ejecutivos más poderosos que ellos y que, al mismo tiempo, presentan capacidades muy distintas, las que orientan su labor y definen las características de su vinculación con el proceso de las políticas.

Una mirada panorámica de la tesis

El texto consta de cinco capítulos. El primero pone el énfasis en lo que se conoce como el ciclo de las políticas públicas, concentrándose en describir en detalle a los actores que intervienen en él, explicando sus funciones, sus incentivos y la naturaleza de las interacciones que se producen entre ellos.

El segundo, en tanto, desarrolla el concepto de control parlamentario. Se argumenta que existen, a grandes rasgos, dos criterios para entenderlo, uno que tiene que ver con la idea de una fiscalización posterior sobre la actuación del Ejecutivo y la burocracia pública (con una visión sancionadora o punitiva) y un segundo criterio que lo asume más como un control sobre las decisiones públicas. El ejemplo de los Estados Unidos, que se revisa en amplitud, demuestra que el Congreso de ese país influye sobre todo informalmente en la administración pública (ciertos autores sugieren, incluso, la existencia de una codirección con el Ejecutivo en tareas de gobierno) y que el modelo constitucional de separación de poderes, en el que se inspiran los regímenes presidenciales latinoamericanos, no significa que el Legislativo deba inhibirse de intervenir en materia de políticas.

Suele asumirse de que existe concurrencia entre el comportamiento de los actores y las normas establecidas. Sin embargo, la presunción de que las instituciones formales permiten prever y describir de manera precisa todas las formas relevantes del comportamiento político no ha demostrado ser una mirada suficiente. La discrepancia entre las reglas formales y el comportamiento político real, advertida por diversos autores, da lugar al estudio de lo que se conoce como las reglas informales. El tercer capítulo se concentra en explicar qué se entiende por estas últimas, cuál es la importancia de su análisis –sobre todo en una región como América Latina– y cuáles son las perspectivas metodológicas más relevantes para su abordaje e investigación.

Los capítulos cuarto y quinto desarrollan los estudios de caso. Explican, de manera detallada, la forma en que los Congresos de Chile y Perú participan en el proceso de las políticas mediante mecanismos de influencia informal sobre la administración pública. Ambos apartados se sustentan en el trabajo de campo realizado especialmente para esta investigación. Se realizaron 68 entrevistas en profundidad a informantes clave. La selección incluye, en su gran mayoría, a legisladores chilenos y peruanos, pero también a funcionarios y expertos en temas de administración pública. Para el análisis se realizaron 37 entrevistas en Valparaíso y 31 en Lima, sedes de los Parlamentos chileno y peruano. Finalmente, el estudio termina con las más importantes conclusiones.

Capítulo I

Las políticas públicas. El proceso de su formulación y los principales actores que intervienen e interactúan en él.

Introducción

En los sistemas democráticos, los gobiernos elegidos tienen la misión de llevar adelante y ejecutar sus programas. Su capacidad para resolver los problemas públicos –su eficacia– es, a la vez, una de sus más importantes fuentes de legitimidad. Idealmente, a través de las políticas públicas, la administración dirigida por el jefe de gobierno busca conducir a la sociedad en su conjunto hacia mayores niveles de bienestar social y desarrollo económico. Desde luego, no solamente al gobierno en ejercicio le atañe responsabilidad en la elaboración e implementación de políticas. Junto a él otros actores desempeñan determinados roles en dicha tarea.

Este primer capítulo busca profundizar en el concepto de política pública con el foco puesto en el contexto de América Latina. En las democracias de la región el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas se produce en escenarios que involucran a una gran variedad de actores que interactúan entre sí, desde los presidentes a la cabeza del Ejecutivo, pasando por las legislaturas, los jueces, partidos políticos, grupos empresariales, entre otros. Las características que adquieran las políticas van a depender, en buena medida, de sus preferencias e incentivos. Al mismo tiempo, la compleja interacción de esos actores se ve influenciada por las instituciones y las prácticas políticas de cada país.

Lo primero que habría que decir es que el mismo término de “política” se emplea en un sentido bastante amplio, ya sea para hablar de un campo de actividad en concreto –una política educativa, económica, sanitaria– o bien para hacer mención a programas, metas concretas o decisiones de gobierno (Hogwood y Gunn, 1991).

En el caso de los países con lenguas latinas debe añadirse una dificultad terminológica. En los países anglosajones existe la diferencia entre *politicsy policy*. El primer concepto se refiere a la actividad política misma, entendida como la competencia por el poder o la búsqueda de consensos. Es decir, el estudio de la política en el sentido de *politics* supone concentrarse, por ejemplo, en las instituciones, en los partidos o en los sistemas electorales. En tanto, el concepto de *policy* se enfoca en las acciones de gobierno emprendidas en áreas específicas (sanidad, educación). El idioma español carece de una distinción de esa naturaleza, razón por la cual el término “política” resulta englobando todo. Una manera de subsanar dicha limitación consiste en hacer la equivalencia entre *policy* y política pública (Fernández, 2008: 499).

Se considera a Lasswell (1951) el padre fundador de lo que se conoce como *policy science*, o ciencia de la política, exhortando a que la disciplina de la ciencia política abandonara su “casi exclusivo” interés por las cuestiones de la *politics* e incluyera en su agenda de trabajo aquello relacionado con las *policies* (Thoenig, 1997: 26).¹ De acuerdo con Lasswell, la *policy science* incluye a todas las ciencias (principalmente sociales y psicológicas) que proveen hechos y principios de importancia para el proceso de toma de decisiones en el gobierno, los negocios y la

¹ La publicación de *The policy science: Recent developments in scope and methods*, libro editado por Lasswell y Lerner en 1951, suele ser considerado el debut público del concepto *policy science* aunque Farr et. al (2006: 580) sostienen que Lasswell ya venía trabajando en él desde años antes en algunos escritos inéditos.

vida cultural (Farr et. al, 2006: 580). Ciertamente, en su trabajo académico Laswell dedicó “especial atención al proceso de las políticas”, o las etapas o fases que una política o proceso de gobierno transita durante su “vida política” (deLeon, 1997: 6).

En las páginas siguientes se explicará qué se entiende por una política pública y se señalarán cuáles son sus características más importantes. El énfasis, no obstante, estará puesto en su proceso de elaboración e implementación, describiendo detalladamente a la serie de actores que intervienen en dicho proceso, explicando sus funciones, incentivos y la naturaleza de las interacciones entre ellos.

1. Políticas públicas. Definiciones, características y clasificaciones

Detrás de la preocupación por el estudio de la política pública emerge la noción de que el Estado no se reduce a un escenario de juegos de poder. Al contrario, el Estado produce contenidos que repercuten en la vida de los ciudadanos, ejerciendo su influencia a través de las decisiones que adopta; es decir, “la política pública es otra manera de hacer política” (Thoenig, 1997: 26). Toda política pública es la respuesta del sistema político–administrativo, con la que se busca darle una resolución a una realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Subirats et al., 2008: 33).²

No existe una definición consensuada de política pública.³ Aguilar (1996: 21) señala que los acercamientos a la definición de política pública suelen ser de dos tipos, descriptivo y teórico. En el primero hay unanimidad en reconocer un ingrediente institucional; es decir, la política pública es la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de una jurisdicción específica, conforme a procedimientos

² Los “síntomas de un problema social” habitualmente son el punto de partida hacia el debate de una política pública, como la tasa de delincuencia en una ciudad, o de desempleo (Subirats et al., 2008: 33).

³ Thoenig (1985: 3) da cuenta, al menos, de 40 definiciones distintas de política pública.

establecidos, de carácter vinculante para los ciudadanos y expresada en diversas formas, como leyes, sentencias, entre otras. En el segundo, todo va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba.

En la literatura pueden rastrearse varias propuestas de definición de política pública, las cuales transitan desde lo más abstracto o general hacia lo más específico. Para Dye (1992), es todo aquello que un gobierno decide hacer o dejar de hacer. Bajo dicho criterio, no solamente la acción gubernamental ejerce impacto sobre la vida de las personas; también la inacción es capaz de producir consecuencias directas en la sociedad. Otras definiciones se esfuerzan en acotar el objeto de investigación. Para Mény y Thoenig (1992: 90) política pública es “un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea y otros”. Mientras, Lemieux (1995: 7) sostiene que una política pública está conformada “por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos” en las que intervienen actores políticos “con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo”. En una línea similar, Subirats et al. (2008: 36) definen política pública como “una serie de decisiones” que son tomadas por un conjunto de actores públicos –a veces privados– con recursos, nexos e intereses variados, con la intención de resolver un problema que afecta a una colectividad.

Como se ve, la literatura especializada ofrece definiciones diversas que tienden a enfocarse en algún factor determinado, ya sean los actores públicos que participan en el proceso de decisión, los problemas que las políticas buscan resolver o el tipo de

soluciones adoptadas (Subirats et al., 2008: 36). En todo caso, una coincidencia en las definiciones propuestas es la necesidad de la presencia de una autoridad de gobierno, investida de poder, para que se pueda hablar efectivamente de una política pública (Fernández, 2008: 499).

Dentro de su complejidad las políticas públicas poseen elementos constitutivos. Esto es, más allá de sus contenidos –que variarán de acuerdo a los actores y sectores involucrados y sus objetivos– presentan características comunes que permiten su comparación. Subirats et al. (2008: 38–40) señalan que una política persigue la solución de un problema público; busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos, directamente sobre ellos o actuando sobre el entorno; presupone una base conceptual de partida, lo que le otorga coherencia al momento de su aplicación; e incluye una cadena de actividades y decisiones de obligatorio cumplimiento tomadas por actores públicos, integrados en el sistema político–administrativo y con legitimidad suficiente.

En línea similar, Mény y Thoenig (1992: 90) explican que las políticas públicas incluyen las siguientes características: un contenido que apunta a la generación de resultados o productos; un programa o un margo general que sirve de referencia orientativa (una política pública no se reduce a un acto concreto o aislado; es una suma integrada de actividades); una orientación normativa en la búsqueda de la obtención de resultados específicos; un factor coercitivo que emana de la autoridad gubernamental; y una competencia social, afectando los intereses y comportamientos de la sociedad.

Ya desde una visión normativa, Scartascini et al. (2011: 10–12) proponen una serie de cualidades deseables que toda política pública debería incluir. Estas son estabilidad en el tiempo, con cambios graduales consensuados que consoliden los logros de gobiernos previos; adaptabilidad a condiciones económicas cambiantes; coordinación entre los distintos actores involucrados para la formulación de diagnósticos y soluciones coherentes; calidad en su implementación y en su aplicación (que, advierten los actores, en muchos países de América Latina es “bastante pobre”) y orientación al bien público por encima de cualquier interés individual o privado.⁴

Partiendo del hecho de que las políticas son resultado del ejercicio de autoridad de un actor público investido de legitimidad, los investigadores se han preocupado por clasificarlas. La tipología más utilizada es la acuñada por Theodore J. Lowi en 1964 que se sustenta en la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el ciudadano (Mény y Thoenig, 1992: 98–99).

Lowi parte del siguiente argumento: las relaciones entre las personas están determinadas por sus propias expectativas, por lo que cada quien espera obtener de los demás; así, en la política (*politics*) las expectativas se definen a partir de los productos gubernamentales o políticas públicas (*policy*). De ello se deduce que para cada tipo de política pública es posible hallar un tipo específico de relación entre los actores. Desde esta perspectiva, cada política pública genera sus procesos particulares de decisión. En palabras exactas de Lowi, cada área de política pública constituye una arena de poder que “tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Lowi, 1996: 101). En pocas palabras, el

⁴ De acuerdo con Scartascini et al. (2011: 13), las características mencionadas se encuentran presentes en las políticas de aquellos países con mejores indicadores de desarrollo humano y con un Producto Bruto Interno (PBI) en crecimiento.

enunciado básico es que las políticas (*policy*) determinan a la política (*politics*), y no al revés.

Lowi (1996: 101–103) clasifica a las políticas públicas –las arenas de poder– en distributivas, regulatoria y redistributivas. Las primeras suponen la provisión de recursos, servicios o autorizaciones a favor de individuos o grupos particulares sin que ello resulte en una notoria reducción de beneficios de otros grupos; por tanto, casi no implican conflicto (tales como los servicios básicos de salud, educación o seguridad, que son consideradas políticas de derecho universal). Las segundas involucran una elección directa sobre quién se verá beneficiado o afectado en el corto plazo, incidiendo directamente en la libertad individual de los ciudadanos (un código penal, o leyes que constriñen determinados comportamientos, como la prohibición de fumar en espacios públicos). Las terceras son las más conflictivas pues implican el acceso a beneficios por parte de determinados grupos de interés o clases sociales que puedan estar atravesando situaciones de vulnerabilidad social, derivando en una redistribución de la riqueza (el sistema de jubilación, o el seguro de desempleo que se pagan entre todos los contribuyentes).⁵

La distributiva, ejerce por tanto una coerción indirecta –más suave– sobre el sujeto, mientras que las dos restantes, la regulatoria y distributiva, suponen una coerción directa, inmediata (Mény y Thoenig, 1992: 99).

⁵ En un trabajo posterior Lowi (1972) incorpora un cuarto tipo de política, la constituyente, que se refiere al régimen político y administrativo, ampliando o disminuyendo la jurisdicción del gobierno, rigiendo el ejercicio de los derechos ciudadanos y delimitando el radio de acción de las esferas privada y pública. Asimismo, una categoría que Lowi deja de lado deliberadamente es la política exterior porque entiende que en ella participan o influyen varios actores por fuera de los propios países. Es decir, un país viene a ser “solo un subsistema” en la elaboración de su propia política exterior (Lowi, 1996: 101).

Tabla 1
Clasificación de las políticas públicas, según Lowi

Tipos de política	Características	Nivel de coerción
Regulatorias	Inciden en la libertad de los ciudadanos	Alto
Distributivas	Proveen recursos y servicios	Bajo
Redistributivas	Redistribuyen la riqueza	Alto
Constituyentes	Organizan el régimen político y administrativo	-

Fuente: Lowi (1996).

Finalmente, otra clasificación es la que distribuye a las políticas públicas de acuerdo a su alcance o nivel de aplicación. Así, puede hablarse de políticas locales, regionales, nacionales y supranacionales⁶. También puede clasificarse a las políticas por su proyección temporal. En ese sentido, una política de Estado será aquella que permanecerá en el tiempo más allá de los cambios sucesivos de gobierno, en tanto que una política de gobierno se circunscribirá a un periodo de mandato en específico. Finalmente, otra clasificación es aquella que divide a las políticas públicas por su nivel de coordinación. Es decir, una política sectorial afectará a un área en particular, mientras que una política multisectorial estará influida por diversos sectores al mismo tiempo (Alza, 2013).⁷

⁶ La aparición de organizaciones de países como la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones o Mercosur ha llevado a plantear la existencia de políticas públicas supranacionales, es decir que tienen un nivel de aplicación comunitario (Alza, 2013).

⁷ La seguridad tiene un carácter multisectorial porque diversos sectores se ocupan de ella, cada cual en su respectivo campo de aplicación. Por ejemplo, la seguridad nacional está confiada al sector Defensa y la seguridad ciudadana al sector Interior.

Tabla 2
Clasificación de las políticas por sus niveles de proyección, alcance y coordinación

Por su proyección temporal	Políticas de gobierno
	Políticas de estado
Por su alcance o nivel de aplicación	Políticas locales
	Políticas regionales
	Políticas nacionales
	Políticas supranacionales
Por su nivel de coordinación	Políticas sectoriales
	Políticas multisectoriales

Fuente: Alza (2011).

2. El análisis de las políticas públicas

En general, el análisis o estudio de las políticas públicas puede definirse como “el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989: 10). Se le considera un campo multidisciplinar. De hecho, se sostiene que “todos los campos del conocimiento científico”, particularmente los de las ciencias sociales, son pertinentes para el estudio de las políticas públicas, entre ellos la sociología, la economía, la psicología, la antropología, la geografía, la historia y la ciencia política (Nagel, 1999: 563).⁸

En sus inicios el análisis de las políticas públicas se pensó, sobre todo en los Estados Unidos, como una “ciencia de la acción” dirigida por expertos y encaminada a contribuir a la mejora de la acción gubernamental en el corto y largo plazo. Dicha visión, en la práctica, restringía el proceso de políticas a una función eminentemente

⁸ Dado que los estudios sobre políticas públicas se refieren particularmente al análisis de las causas y efectos de la política gubernamental, se afirma que la disciplina de la ciencia política –en el que se inscribe la presente tesis– resulta especialmente apropiada. Sin embargo, el consenso académico sugiere que un estudio competente de políticas públicas implica, obligatoriamente, que el investigador se familiarice con las ventajas y desventajas, contribuciones y deficiencias, de las distintas ciencias sociales (Nagel, 1999: 565).

consultora–auxiliar y mantuvo vigencia hasta que se hizo evidente la necesidad de ir más allá, incluyendo en el análisis la complejidad de las relaciones entre los actores y las condiciones de incertidumbre en que –varias veces– se adoptan las decisiones (Mény y Thoenig, 1989; Fernández, 2008).⁹

Tal como se ha revisado, existe una pluralidad de opciones al momento de definir qué es una política pública y lo mismo ocurre con lo que atañe a su estudio. La literatura especializada resume una serie de enfoques teóricos. Subirats et al. (2008: 19–20) distinguen hasta tres grandes corrientes. La primera sugiere que el análisis de las políticas públicas es un medio para explicar la acción pública, con especial énfasis en el papel que juega el Estado en la sociedad.¹⁰ La segunda entiende que el análisis de las políticas es un medio para explicar los procesos de decisión pública, considerando al Estado ya no como un actor único sino como un sistema político–administrativo complejo en su composición, heterogéneo, que se necesita entender en su funcionamiento. Finalmente, la tercera corriente se enfoca en la evaluación de los resultados y en los efectos de las políticas públicas sobre la sociedad, una vez que estas se implementan.

Por su lado, Aguilar (1996: 42) plantea la existencia de dos corrientes generales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. Este autor explica que después de la

⁹ Algunas de las preocupaciones que salieron a la palestra en el estudio de las políticas apuntaban a si era posible su análisis sin un marco teórico de referencia, o si era más importante preocuparse por el comportamiento de los actores o por el contenido de las decisiones adoptadas y su puesta en práctica por parte del poder público (Mény y Thoenig, 1989: 44).

¹⁰ El enfoque que centra su atención en el Estado presenta a su vez distintos modelos teóricos. Mény y Thoenig (1992: 45–46) señalan tres, el primero que concibe al Estado desde una “perspectiva funcional” como una “ventanilla encargada de atender las demandas sociales”, el segundo que le atribuye al Estado la condición de “instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos” representando ya sean los intereses del capital o de los burócratas y expertos y el tercero que intenta hallar un camino intermedio entre los dos anteriores, “dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad”.

Segunda Guerra Mundial, se hizo común llamar “análisis de políticas” a la actividad que buscaba la mejora de las políticas a través del método científico. De esa forma, la finalidad del racionalismo consistía en hallar la solución óptima a cada problema público, según criterios racionales de eficiencia técnica y económica.¹¹

En la perspectiva racional se ubica la escuela del *Public Choice* la cual se respalda en tres principios. Primero, que los individuos se comportan y toman decisiones racionalmente buscando la optimización de sus beneficios. Segundo, que existe una distinción entre bienes privados que son producidos por el mercado atendiendo a la lógica de la oferta y la demanda, mensurables y vendibles, y los bienes públicos, disponibles para todos. Y tercero, que los bienes colectivos constituyen un caso particular pues pueden afectar positiva o negativamente a un grupo determinado; en esa medida, los teóricos del *Public Choice* sostienen que los individuos utilizan “de la mejor manera posible” las diversas estructuras a fin de maximizar sus ventajas y ganancias (Mény y Thoenig, 1989: 47–48).

El incrementalismo surge como reacción al modelo racional de análisis y decisión. En resumen, entiende que la mejor forma de enfrentar un problema de política pública es a través de la comparación de decisiones adoptadas previamente. Esta visión incremental y pragmática privilegia el corto plazo en la medida que no se busca una solución óptima para un determinado problema sino mejorar, aunque sea de manera limitada, lo ya avanzado.

¹¹ Los pasos del esquema de solución racional de problemas son: determinar el objetivo y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción idóneas a partir del cálculo de sus consecuencias, comparar dichas opciones en términos de eficiencia técnica y económica, poner en ejecución la alternativa elegida, evaluación de resultados, aprendizaje y acumulación de experiencia (Aguilar, 1996: 45).

Su principal exponente es Charles E. Lindblom. En su clásico trabajo *La ciencia de "salir del paso"* afirma que los cambios incrementales en política pública evitan errores graves y duraderos porque, en primer lugar, la revisión de los pasos previos ofrece la oportunidad de anticipar las consecuencias positivas y negativas de dar pasos similares.¹² En segundo término, el decisor en materia de políticas no se ve obligado a intentar saltos muy grandes –fuera de sus reales posibilidades– hacia la solución definitiva de un problema pues le basta con proponer una mejora en las iniciativas previas que podría ser replicada por otros en el futuro. Y tercero, la lógica incremental, por ser de corto plazo, permite la solución más rápida de eventuales deficiencias. Bajo la noción del incrementalismo, la política pública no se hace “de una vez por todas”; se hace y rehace “sin cesar”, mediante “aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom, 1996: 219–220).¹³

Finalmente, desde una mirada más cercana a la ciencia política Sabatier (1991: 144) destaca que la investigación de las políticas públicas puede ser dividida según cuatro criterios principales. Así, de acuerdo con este autor los estudiosos se han enfocado en el estudio de políticas en campos específicos como salud, educación, transporte, recursos naturales o política exterior; en la evaluación de los impactos de las políticas; en el estudio del diseño de las políticas, con el énfasis puesto en la eficacia de los instrumentos empleados en su elaboración; y en el análisis del proceso

¹²El título original en inglés del trabajo de Lindblom es *The science of muddling through* y fue publicado inicialmente en 1959.

¹³ La lógica incremental reduce el universo de políticas a evaluar limitando la comparación al conjunto de aquellas “que difieren relativamente en poco de las políticas en curso” y, por lo tanto, “ya no es necesario emprender la investigación exhaustiva de una alternativa y sus consecuencias; se requiere solo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *status quo*” (Lindblom, 1996: 214–215). Es, en concreto, un enfoque selectivo que busca la solución de problemas paso a paso.

de las políticas. Añade que si bien los cuatro enfoques han contribuido al entendimiento de las políticas públicas, el último ha resultado ser el más fructífero de todos.¹⁴ No obstante, Sabatier es quizás el principal crítico del modelo del proceso de las políticas. Esto se verá más adelante.

El modelo del proceso de políticas es una clave analítica que se ha convertido en un punto de referencia y que ofrece una importante facilidad de manejo (Meny y Thoenig, 1989: 104). A pesar de las críticas por sus limitaciones, funciona como una heurística valiosa (de León, 1997: 12). El esquema del proceso de políticas involucra a una serie de etapas. Debe advertirse que en este punto tampoco hay un acuerdo absoluto pues los modelos varían entre un autor y otro, pese a lo cual es posible identificar una serie de pasos mínimos indispensables. Es dentro del ciclo de las políticas que un conjunto de actores interactúan entre ellos. Dicho esto, en las páginas siguientes se detallará en qué consiste el proceso de las políticas públicas y, posteriormente, se identificará a los actores que participan en él, con especial interés en el papel que le corresponde jugar a los Congresos y las burocracias en el contexto latinoamericano.

Debe recordarse, la perspectiva de la presente investigación se centra en la manera en que las legislaturas influyen –informalmente– sobre los cuerpos administrativos. Es decir, se preocupa especialmente por la interacción entre dos de los más relevantes actores del proceso de las políticas públicas. Entendiendo que estas últimas son el resultado de las negociaciones y acuerdos entre los actores implicados

¹⁴Según Sabatier (1991: 144) el campo de las políticas públicas emerge como un sub-campo significativo dentro de la ciencia política recién hacia finales de la década de 1960, inicios de la de 1970. Reseña algunos estímulos, entre ellos la presión social y política que exigía que el conocimiento acumulado se derivara hacia la solución de problemas como la discriminación racial, la pobreza, la carrera armamentista o la contaminación ambiental.

en el proceso de toma de decisiones, resulta conveniente ahondar en lo que se conoce como el ciclo de las políticas públicas, explicando y definiendo en qué consiste cada una de sus fases.

3. El proceso o ciclo de las políticas públicas

La literatura que se ocupa de las políticas públicas coincide en que el proceso de su formulación resulta ser una tarea caracterizada por la interacción de distintos actores, cada cual con sus propias capacidades, intereses y prioridades. Tomando en cuenta que las políticas son respuestas a coyunturas específicas en contextos determinados, aquello que fue implementado en un país en un momento de la historia quizás no pueda ser exitosamente replicado en realidades y épocas distintas.

Lo que se conoce como el proceso de las políticas públicas engloba diferentes etapas, entre ellas la discusión, aprobación e implementación. Es un proceso de acuerdos e intercambios entre políticos profesionales (presidentes, legisladores, ministros, líderes partidarios), cuerpos burocráticos, el Poder Judicial y grupos privados como los sindicatos, los medios de comunicación y demás miembros de la sociedad civil. Todos ellos interactúan en una serie de escenarios formales –gabinetes, Congreso, oficinas administrativas– pero también por fuera de ellos –por ejemplo, los medios de comunicación– (BID, 2006: 18).

Si bien los actores considerados privados no tienen funciones asignadas formalmente por las constituciones o las leyes orgánicas, sí participan activamente en el proceso de políticas públicas, (BID, 2006: 25). De hecho, parte de la literatura incide en que la mejor manera de comprender el proceso de políticas en las sociedades

industriales modernas no es tanto concentrarse en una institución gubernamental particular como analizar la interacción que se genera dentro de un subsistema. En dicho subsistema conviven todos quienes se encuentran vinculados con un tema o problema de política en particular. Este enfoque, por tanto, incluye a los actores más tradicionales –el Congreso, las agencias administrativas o los grupos de interés– pero toma en cuenta el importante rol que desempeñan, entre otros, los periodistas, investigadores y analistas en la generación, debate y evaluación de las políticas públicas (Sabatier, 1987: 651–652; Sabatier y Pelkey, 1987: 247).

En ocasiones, los actores involucrados en el proceso de políticas alcanzarán acuerdos de forma inmediata o muy rápida. En otras, será necesario pasar por un período de discusión y negociación más extendido. Es factible imaginar que un legislador comprometa su voto a favor de una determinada política de gobierno a cambio de mayores recursos para su circunscripción u otra concesión de su interés. Así, el comportamiento de los actores dependerá de sus preferencias y restricciones pero, además, de las expectativas de los demás involucrados, del funcionamiento de las instituciones políticas (Congreso, Poder Judicial, partidos), y de las reglas institucionales–formales e informales (BID, 2006; Scartascini, 2011). Sobre quiénes son los actores que intervienen en el proceso de las políticas y cómo interactúan entre ellos se volverá detalladamente en las páginas siguientes.

Entonces, como se ha explicado, el proceso o ciclo de las políticas públicas implica una serie de relaciones complejas entre individuos, grupos o instituciones, por lo que no debe entenderse como un esquema de etapas rígidas. Como señala Muller (1990: 33), la lógica secuencial de las políticas no se utiliza mecánicamente; en cambio,

las políticas deben ser imaginadas como el producto de un “flujo continuo de decisiones y procedimientos” a los que se trata de dar un sentido.

La idea del proceso de políticas se puede rastrear en los trabajos de Lasswell (1956). Este autor concibió un mapa conceptual que le permitiera obtener una imagen general de cualquier acto colectivo e identificó siete etapas a las que posteriormente llamó “proceso de decisión”; esto es, los momentos que vendrían a ser comunes en toda decisión, desde un punto de vista racional. Estas siete fases son las siguientes: 1) Inteligencia, que consiste en el acopio de información necesaria; 2) Recomendaciones o sugerencias de las alternativas de políticas; 3) Prescripción de normas o reglas; 4) Aplicación, donde se establece una correspondencia entre las normas y la decisión; 5) Ejecución o implementación de la decisión adoptada; 6) Evaluación, que pondera los efectos de la decisión adoptada y los compara con los objetivos originales; 7) Terminación, que es cuando la política en cuestión deja de ser aplicada (Lasswell, 1956: 2). Se sostiene que esta lista “refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas”, es decir el proceso a través de cual una política se propone, elabora e implementa (deLeón, 1997: 6).¹⁵

La lógica del proceso de las políticas ha sido continuada y desarrollada por distintos autores. Uno de los más importantes es Jones (1970), quien afirma que el proceso puede descomponerse hasta en cinco fases: 1) La identificación por parte del sistema político de un problema que exige una solución y la incorporación de dicho

¹⁵Garry D. Brewer elaboró una lista derivada de la propuesta por Lasswell, de quien era alumno en Yale. El proceso identificado por Brewer, a partir de los aportes de otros autores, incluye seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (deLeón, 1997: 7).

problema en la agenda pública;¹⁶ 2) La formulación de posibles soluciones, estableciéndose un plan de acción por la autoridad pública; 3) La toma de decisión, cuando la autoridad elige una solución particular que se convierte a su vez en una política; 4) La ejecución de la política seleccionada; 5) La evaluación de los resultados obtenidos luego de la aplicación de la política pública.

No existe un esquema único del proceso de políticas. Los diseños varían entre un autor y otro. Por ejemplo, Subiratas et al. (2008: 44) proponen las siguientes etapas: 1) La fase de surgimiento y percepción del problema, cuando se cae en cuenta de la diferencia que existe entre una situación actual y la situación deseable (aunque no todo problema deviene política pública); 2) La incorporación del problema aludido a la agenda política por delante de otras demandas de los diversos sectores sociales; 3) La formulación de la política, etapa en la que los distintos actores sociales tratan de influenciar. Acá es cuando se seleccionan los objetivos, instrumentos y procesos a ponerse en práctica a fin de resolver el problema identificado; 4) La implementación, es decir, la ejecución de la política; 5) La evaluación, que busca determinar los resultados y los efectos de la política ejecutada, en términos de cambios en la conducta del grupo-objetivo y en el grado de solución del problema.¹⁷

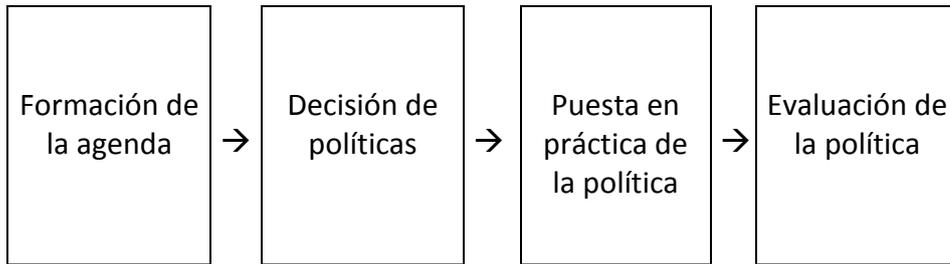
A pesar de que no existe un modelo único o un acuerdo común, resulta posible diferenciar las fases fundamentales del proceso de políticas en la literatura, tal como se aprecia en la siguiente figura:¹⁸

¹⁶ Se dice que un tema ha entrado en agenda cuando ha alcanzado proporciones de crisis, adquirido cierta particularidad, presenta aspectos emotivos, tiene un alto impacto, toca asuntos vinculados al poder o se ha puesto de moda (Hogwood y Gunn, 1991).

¹⁷ Como se aprecia, para Jones (1970) la identificación del problema y su incorporación a la agenda es una sola fase, mientras que en Subirats et al. (2008) se trata en realidad de dos etapas diferenciadas.

¹⁸ Modelo simplificado tomado de Ferraro (2009).

Figura 1
Etapas fundamentales del proceso de políticas públicas



La figura 1 recoge las cuatro fases mínimas del proceso de políticas públicas. Vale decir que el ciclo vuelve a su punto de partida cuando la evaluación de un determinado programa incorpora nuevos elementos a la agenda pública, los cuales a su vez son considerados en decisiones posteriores, produciéndose un *feedback* o retroalimentación. Dichas decisiones giran en torno a si la política pública ejecutada será continuada en su modalidad original, reelaborada o, en su defecto, finalizada (Ferraro, 2009). De acuerdo con Subirats (1989: 163), la finalización de una política no es tan frecuente como su modificación o reemplazo por otra. En realidad, una política pública no suele mantenerse inalterable a lo largo del tiempo. Más bien, evoluciona y cambia constantemente.¹⁹

Ya se advirtió que es un error comprender al ciclo de políticas como una cadena lineal inamovible, rígida. Una de las principales características de este modelo radica, por el contrario, en su flexibilidad, en que se encuentra abierto a la posibilidad de retroacción. Las etapas pueden superponerse o retroceder en su secuencia

¹⁹ Se sostiene que hay varios factores por los cuales una política pública no suele cesar en su actividad a pesar de que su evaluación sea negativa o que el problema inicial haya desaparecido. Estos son la renuencia intelectual por parte de los responsables de una política a abandonarla por razones de eficiencia; la dificultad de eliminar instituciones u organizaciones especialmente creadas; la existencia de coaliciones de interés conformadas, entre otros, por la burocracia interna o los beneficiarios de la política que se oponen a su terminación; los obstáculos legales y los altos costes (Jones, 1984).

cronológica.²⁰ Asimismo, cada una de las fases incluye acciones concretas de parte de las autoridades públicas –Congreso, gobierno, gabinete ministerial, cuerpo burocrático– y de otros actores con capacidad de influencia –grupos de presión, prensa–. A cada fase le corresponde un sistema de acción específico, con actores, relaciones, compromisos y estructuras sociales (Meny y Thoenig, 1989: 104–105).

El modelo del ciclo de políticas públicas presenta diversas ventajas. Una de ellas, mencionada arriba, es su flexibilidad, la existencia de circuitos de retroalimentación. Una segunda ventaja consiste en la posibilidad de identificar, en cada fase, a los actores implicados junto a sus preferencias y retos, lo que ayuda a realizar un análisis comparativo a lo largo del proceso (Subirats et al. 2008: 45). En cuanto a las desventajas, Sabatier ha planteado aquellos que considera sus principales límites analíticos. Primero, se trata de una perspectiva básicamente descriptiva. Segundo, relacionado al punto previo, no permite inferir causalidad; esto es, no permite predecir ni identificar de qué manera una etapa conduce a la otra. Tercero, el modelo cíclico de las políticas públicas tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública –*top-down*, de arriba hacia abajo– centrada en la acción del Estado sin tomar en cuenta la visión según la cual el punto de partida son los actores

²⁰ Por ejemplo, la evaluación no solo debe ser llevada a la práctica recién al final del proceso de una política pública. Por el contrario, debe ser ejecutada también en la etapa de implementación, a fin de realizar ajustes y poder solucionar, en el camino, las deficiencias que puedan afectar los resultados esperados. Es decir, la evaluación se desarrolla en dos momentos: durante la implementación de la política pública (que en la literatura suele denominarse como “monitoreo”) y ya finalizada la implementación. Para una explicación detallada de lo que consiste la evaluación de políticas públicas y sus principales dificultades metodológicas, puede revisarse Yamada y Pérez (2005).

sociales y su contexto, generándose una interacción de abajo hacia arriba, o *bottom up* (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993: 3-4).²¹

Aunque se considera que los reparos de Sabatier son válidos, se ha dicho también que el esquema del proceso de políticas mantiene su vigencia y utilidad más allá de sus limitaciones analíticas (deLeón, 1997: 12).²² Se le sigue considerando un “marco de referencia” que debe ser completado con el análisis de los actores, sus recursos y el marco institucional dentro del cual operan (Subirats et al. 2008: 47).

Igualmente, el propio Sabatier defiende en diversos trabajos la necesidad de incorporar en el análisis de las políticas públicas a los “múltiples actores” que intervienen en su proceso de elaboración. El marco desarrollado por él y bautizado como “coalición de apoyo” plantea que la evolución de las políticas es, esencialmente, el producto del esfuerzo de varias coaliciones que emplean una variedad de instrumentos políticos y legales a fin de obtener sus objetivos en materia de políticas. A su vez, las “coaliciones de apoyo” se definen como actores de una variedad de instituciones –grupos de interés, agentes administrativos, legisladores, autoridades del Ejecutivo, intelectuales– que comparten un conjunto general de creencias y posiciones sobre un tema en particular (Sabatier y Pelkey, 1987: 237).²³

²¹ De acuerdo con el enfoque *bottom up* los colectivos de empleados públicos –policías, maestros o incluso los funcionarios administrativos ubicados en los puestos de responsabilidad más bajos– pueden determinar la suerte de una política, su éxito o su fracaso (Fernández, 2008: 513).

²²Incluso, para deLeón (1997: 12) resulta siendo estéril el debate en torno a si el ciclo de las políticas viene a ser en estricto un “modelo” o más bien una “heurística”, como propone Sabatier. Lo realmente importante, añade, es reconocer las fortalezas y debilidades del esquema y actuar en consecuencia.

²³El marco de la coalición de apoyo (en inglés original, *advocacy coalition framework*) se sustenta sobre tres premisas. La primera, que el entendimiento del proceso del cambio de políticas requiere de una perspectiva temporal, de al menos una década. Segunda, que las políticas públicas pueden ser conceptualizadas como un conjunto de creencias, valores y prioridades. Y tercera, que la mejor manera de pensar en el proceso de políticas es a partir de la interacción que se produce entre diferentes actores interesados en un sector específico (Sabatier, 1988: 131). Para deLeón (1997: 11), el marco de la coalición de apoyo en realidad vendría a llenar una “laguna” en el esquema del proceso de políticas, en

En resumen, el esquema del proceso de las políticas alude a una serie de fases en las cuales una serie de actores, públicos y privados, interactúan y se relacionan entre ellos. No es el único marco existente para la investigación de políticas, pero tal como señalan diversos investigadores su utilidad y vigencia lo convierten en el más importante.²⁴ Al mismo tiempo, autores como Subirats et al. (2008) y Sabatier (1988) han reparado en la necesidad de que el análisis de políticas incida en los actores que intervienen e interactúan en su elaboración. El apartado siguiente desarrollará ampliamente lo relacionado con dicho tópico.

4. Los actores de las políticas públicas en América Latina

En los sistemas de separación de poderes latinoamericanos usualmente son los Ejecutivos quienes diseñan las políticas públicas y asumen la responsabilidad de iniciar la legislación (Levitt, 2012: 41). Los Congresos disponen de una serie de opciones para responder a dichas iniciativas aunque –como se discutirá– el diagnóstico en el que coincide la literatura es que tienden a actuar más reactiva que proactivamente, con una participación escasa en la elaboración e implementación de nuevas políticas y, por el contrario, aprobando sin mayor resistencia las propuestas del gobierno o, en muy pocos casos, vetándolas o modificándolas (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006).

este caso lo referido a la iniciación de la política pública o definición del problema. Se trataría, añade el autor, de explicar cómo toman forma los programas, nuevos o ya revisados.

²⁴Debe decirse que los investigadores guardan diferentes expectativas frente a los marcos de análisis de políticas (Sobeck, 2003: 351). Ostrom (1999) considera que pueden ser aplicados a todos los tipos de arreglos institucionales, ayudando a proveer un sentido de organización que permite entender desde los más simples acuerdos hasta relaciones más complejas. Mientras, Schalager (1999) señala que aunque los marcos dirigen nuestra atención a determinadas características, identificando variables y sus relaciones, por sí solos no tienen capacidad predictiva o explicativa. En su opinión, el objetivo central de la teoría del proceso de políticas debería consistir en explicar cómo los actores interactúan dentro de las instituciones para elaborar, implementar, evaluar y revisar las políticas públicas (Schlager y Blomquist, 1996: 653).

Este perfil reactivo de las legislaturas latinoamericanas, es decir que su aporte en el desarrollo de nuevas políticas a partir de una agenda autónoma sea muy limitado, no las convierte en actores irrelevantes. Ya se dijo en el párrafo anterior, son capaces de detener o enmendar las propuestas del gobierno. Pero también pueden ejercer su influencia o poder político por fuera del ámbito legislativo formal (BID, 2006). Precisamente, el objetivo de esta tesis doctoral consiste en demostrar el impacto que los Congresos pueden tener en el proceso de las políticas empleando vías de influencia informal sobre la administración pública, tomando los ejemplos de Chile y Perú. Esto se discutirá en los capítulos venideros.²⁵

Las políticas públicas son el resultado de un proceso de toma de decisiones que involucra a una serie de actores públicos y privados –presidentes, líderes partidarios, legisladores, cuerpos administrativos, grupos de interés, medios de comunicación, expertos– que interactúan en distintos escenarios – gabinetes ministeriales, Congresos– y que se encuentran involucrados en la solución de un problema considerado público (Scartascini et al., 2011: 13; Subirats et al. 2008: 49). Como se explicó, la idea del ciclo de las políticas públicas engloba todo el proceso de su discusión, decisión, implementación y evaluación. Dado que a lo largo de este proceso participan distintos actores políticos, se entiende que las características de las políticas públicas dependerán del comportamiento de dichos actores (BID, 2006: 18).

Se considera que todo individuo o grupo social es un actor potencial en la medida que está implicado en el problema público que es el origen de una política determinada. Esto supone que no todos los actores intervienen de manera activa o

²⁵ La pertinencia de los ejemplos elegidos será explicada en el capítulo tercero.

visible en cada una de las etapas de la política; unas veces se tratará de una actuación reconocible, tangible y otras de una actuación indirecta, menos obvia. La pasividad de un actor –voluntaria, por carencia de recursos o por no tener plena conciencia de las consecuencias de la política– puede convertirse en un factor que explique por qué se implementó una alternativa en lugar de otra (Subirats et al. 2008: 50).²⁶

Una manera de clasificar a los actores que intervienen en el proceso de las políticas es diferenciándolos entre públicos y privados. Los primeros son aquellos que tienen “responsabilidad pública” y, por tanto, son sujetos de control. Los actores pertenecientes a la administración pública están limitados en su comportamiento por estructuras y reglas que los subordinan y los hacen pasibles de ser penalizados. Los segundos, en cambio, participan también en la constitución y estructuración del proceso de las políticas pero sin que ello suponga un control gubernamental sobre su accionar, pudiendo ser afectados directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones (Subirats et al. 2008: 60–62).²⁷ En el apartado siguiente, se revisará quiénes son los principales actores públicos en el proceso de las políticas públicas.

²⁶ Que un actor participe se involucre más o menos en el proceso de una política pública dependerá, entre otros factores, de sus propios intereses en juego y su capacidad para movilizar recursos y formar coaliciones favorables (Subirats et al. 2008: 50).

²⁷ Los actores privados pueden, al mismo tiempo, subdividirse en tres. Las personas y organizaciones que se considera son la causa directa del problema colectivo que la política pública intenta solucionar (*grupo objetivo*); las personas y organizaciones a quienes el problema afecta directamente, sufriendo sus consecuencias (*beneficiarios finales*); y en la periferia de las anteriores, las personas y organizaciones a quienes la política les afecta de manera indirecta, ya sea positiva o negativamente (los *grupos terceros*). Pensando en un ejemplo práctico, el *grupo objetivo* de una política ambiental podrían ser las industrias responsables de emisiones contaminantes que se buscan reducir. Los *beneficiarios finales* serían aquellos cuyo medioambiente se ve afectado por la contaminación. Finalmente, una política de esta naturaleza podría impactar positivamente en las industrias que desarrollan tecnologías menos contaminantes y negativamente en un sector de los consumidores que vería dificultado su acceso a ciertos productos (Subirats et al. 2008: 62–63).

4.1 Actores públicos

Las políticas públicas son el resultado de la interacción producida entre una serie de actores, cada uno de los cuales se desenvuelve a partir de sus propias preferencias. Dicha interacción y los resultados de las políticas están influenciados por un amplio rango de factores políticos e institucionales, que incluyen los incentivos y restricciones del Poder Ejecutivo, el desempeño de las legislaturas, la independencia del Poder Judicial, la autonomía y capacidad de los cuerpos burocráticos y la institucionalización del sistema de partidos (Scartascini et al. 2010: 2).

4.1.1 El Poder Ejecutivo

El tipo de régimen adoptado en los países de América Latina hace que los presidentes ocupen un lugar principal en el proceso de las políticas públicas. Así, en la región latinoamericana la formulación de políticas suele comenzar desde los Ejecutivos, siendo decisivos los poderes presidenciales consagrados en las constituciones, entre otros la emisión de decretos y la introducción exclusiva de legislación en ciertas materias. Estos poderes determinan la estrategia de negociación y transacción que los presidentes pueden diseñar frente a las legislaturas y sus aliados y rivales políticos (Scartascini, 2011; Stein y Tommasi, 2006).²⁸

Los poderes presidenciales en general pueden clasificarse en poderes partidarios y constitucionales (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Los poderes partidarios tienen que ver con el grado de apoyo del presidente en el Congreso en función de dos estándares: el tamaño del contingente legislativo que

²⁸ Factores adicionales que ayudan a explicar la manera en que los presidentes gobiernan son las cualidades personales, la ideología y los factores culturales e históricos de los propios países (Scartascini, 2011: 36).

apoya al presidente y el grado de disciplina partidaria o cohesión interna, esto es la real capacidad de control que el presidente tiene sobre los legisladores (Mainwaring y Shugart, 1997).

En cuanto a los poderes constitucionales, estos se dividen entre no legislativos y legislativos. Los primeros tienen que ver con el poder presidencial de nombrar y despedir a funcionarios del gobierno, por ejemplo a los ministros que conforman el gabinete.²⁹ Los segundos, legislativos, son aquellos poderes que ayudan al presidente a participar en el proceso de elaboración de políticas.

Los poderes legislativos se consideran *proactivos* si permiten la modificación unilateral del estatus quo. Incluyen la capacidad de legislar por decreto, poderes en materia de presupuesto y poderes de agenda. Por contraste, los poderes *reactivos* le permiten al presidente detener las iniciativas de la legislatura, ejerciendo su poder de veto o introduciendo legislación exclusiva en determinadas áreas (Shugart y Mainwaring, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Payne, 2006).

En varios países de América Latina la Constitución garantiza al presidente la potestad de promulgar legislación por decreto, con o sin autorización previa por parte del Congreso.³⁰ Respecto a los poderes de agenda, algunos presidentes tienen la posibilidad de declarar “urgente” una propuesta legislativa, conminando al Congreso para que actúe dentro de un plazo de tiempo establecido; caso contrario, la propuesta

²⁹ En casos como los de Perú, Venezuela, Colombia y Uruguay las legislaturas comparten con el presidente la prerrogativa de remover a miembros del gabinete ministerial a través de procedimientos de censura, aunque debido a la dificultad que entraña obtener los votos requeridos para proceder a la censura y a la discreción absoluta de la que disfruta el presidente para nombrar a un sucesor este poder no ha sido empleado significativamente en la mayoría de los países (Saiegh, 2010: 54).

³⁰La autoridad de decreto es aplicable en Argentina, Brasil y Colombia a la mayoría de las áreas de política pública. En otros países se restringe a campos específicos, por ejemplo en materias económicas y fiscales. Más allá de que el Congreso sea capaz de rescindir el decreto, esta potestad le ayuda al presidente a controlar la agenda legislativa y a obtener resultados de su interés (Saiegh, 2010: 54).

puede convertirse en ley (tal es el caso de Uruguay). Otra forma de poder de agenda es cuando el presidente posee la prerrogativa de convocar a una sesión legislativa especial en donde solo se debaten las propuestas del Ejecutivo (Saiegh, 2010: 55).

Las constituciones de muchos países latinoamericanos proveen al Ejecutivo con mecanismos para prevenir o evitar los intentos del Congreso por modificar el estatus quo sin su consentimiento. En esa línea, resulta ser muy común en la región el poder de veto a través del cual los presidentes detienen, ya sea los proyectos completos aprobados en el Parlamento –veto total– o parte de ellos –veto parcial– (Alemán y Schwartz, 2006). Dependiendo del porcentaje de votos que el Congreso necesite para reconsiderar los proyectos observados por el Ejecutivo, el veto presidencial es más débil o más fuerte. A una mayor necesidad de votos de legisladores, el veto presidencial será más complicado de superar (Shugart y Mainwaring, 1997). Otra forma de poder constitucional reactivo es cuando el presidente tiene la potestad exclusiva de introducir legislación en determinadas áreas de políticas. Dicho monopolio legislativo restringe el accionar del Congreso (Saiegh, 2010: 55).

Sobre la base de los poderes descritos, Shugart y Mainwaring (1997: 49) identifican hasta cuatro categorías para agrupar a los países de acuerdo a la autoridad legislativa que las Constituciones confieren a sus presidentes. De mayor a menor, estas son: potencialmente dominante, proactivo, reactivo y potencialmente marginal.

Los poderes presidenciales constitucionales ayudan a enmarcar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La atribución de estos poderes le facilita al presidente adoptar decisiones cuando lo considere oportuno, disfrutando de una mayor autonomía frente al Congreso para aplicar sus programas (Stein y Tommasi,

2006: 401).³¹ Los poderes constitucionales suponen el factor determinante a la hora de medir la fortaleza de los presidentes; quienes disfruten de “sustanciales poderes legislativos” posiblemente tengan una influencia considerable sobre la legislación, más allá de que sus partidos no sean mayoría en el Congreso, o no sean los líderes indiscutibles de esos partidos (Shugart y Mainwaring 1997: 41).

Sin embargo, se advierte que un amplio margen de maniobra presidencial puede conducir a una alta volatilidad de las políticas (Scartascini, 2011: 37). Por ese motivo, un Congreso que esté firmemente involucrado en la deliberación y supervisión de las políticas contribuye a que estas sean sostenibles en el tiempo y basadas en consensos sociales (BID, 2006: 44; Saiegh, 2010: 48). Sobre el papel de los Parlamentos en el proceso de las políticas se volverá en el apartado siguiente.

Desde un punto de vista constitucional suele incluirse a los gabinetes como parte del Poder Ejecutivo en tanto los ministros son nombrados por el presidente y responden legalmente ante él.³² Dado que los Ejecutivos latinoamericanos se concentran en los presidentes, existe un debate en torno a la real capacidad de influencia de los gabinetes en el proceso de formulación de políticas. No obstante, los ministros se encuentran al frente de las grandes dependencias burocráticas (los ministerios y oficinas adscritas) y por ese motivo su papel en el ciclo de las políticas no debe ser minimizado. Son los responsables políticos de la ejecución y evaluación de las políticas, dirigiendo al resto del cuerpo burocrático y coordinando con él, promoviendo

³¹ Las potestades constitucionales son un mecanismo que tienen a la mano los presidentes para compensar poderes partidarios débiles, ampliando su respaldo político o incrementado su poder de negociación frente al Congreso (BID, 2006: 61).

³² En cambio, en los sistemas parlamentarios los ministros del gabinete son a la vez miembros del Parlamento y junto al jefe del gobierno son responsables políticamente ante él.

y defendiendo propuestas y decisiones y guiando el trámite de los proyectos de ley en la legislatura (BID, 2006: 65–66).³³

4.1.2 El Poder Legislativo

En el escenario de América Latina los presidentes suelen dirigir los procesos de formulación de las políticas públicas respaldados en sus poderes presidenciales, principalmente aquellos que se encuentran consagrados en las constituciones. La institución llamada a contrapesar el protagonismo del Ejecutivo es, precisamente, el Poder Legislativo. Del Parlamento se espera que represente las necesidades y deseos de los ciudadanos, identificando problemas, proponiendo soluciones, aprobándolas y supervisando su adecuada implementación (BID, 2006: 43).

La interacción Ejecutivo–Legislativo es un elemento decisivo en el proceso de las políticas públicas. Si el último juega un rol básicamente secundario, el primero estará en libertad de aplicar aquellas que se correspondan con sus particulares preferencias. Al contrario, un Congreso involucrado firmemente en la deliberación y supervisión de las políticas puede contribuir con su buen funcionamiento, reduciendo su volatilidad y representando los intereses de la población (BID, 2006: 44; Saiegh, 2010: 48). Pese a ello, un pensamiento común que atraviesa Latinoamérica es que una asamblea legislativa carece de la capacidad suficiente para realizar un aporte sustantivo en la elaboración e implementación de políticas. La revisión de casos fuera de América Latina, en Estados Unidos o en Alemania, evidencia que esta premisa es

³³Una función adicional de los gabinetes tiene que ver con el hecho de que son mecanismos que permiten a los presidentes la creación de coaliciones en el gobierno y en el Congreso. Por ejemplo, los presidentes cuyos partidos carecen de mayorías legislativas pueden hacerse del apoyo de otros partidos mediante nombramientos en el gabinete (BID, 2006; Scartascini, 2011).

falsa pues los Congresos de esos países sí son capaces de ejercer influencia (sobre todo de carácter informal) en materia de políticas públicas, incluso mayor que la del propio Poder Ejecutivo. Por ejemplo, los trabajos de Aberbach (1981; 1990), Kaufman (1981) o Furlong (1998), para el caso de los Estados Unidos, revelan una notable influencia del Congreso de ese país sobre la administración. Asimismo, Goetz (1997) demuestra la influencia relevante del *Bundestag* alemán sobre el proceso de las políticas públicas. Todos estos importantes aportes –junto a otros– serán ampliamente reseñados y discutidos en el siguiente capítulo.

La literatura especializada identifica a varios factores que contribuyen a determinar el papel –más o menos importante– desempeñado por las legislaturas en el proceso de formulación de las políticas públicas. Uno de estos factores de gran importancia para contribuir a reducir la influencia de los Congresos en el proceso de las políticas públicas, son las prerrogativas del Ejecutivo en materia de legislación y que han sido ya mencionadas en el apartado anterior (poderes de decreto, de veto, de iniciativa exclusiva en áreas específicas). Factores adicionales que deben añadirse son las reglas electorales de acceso a la legislatura y las reglas de estructura y organización legislativa que definen el funcionamiento del Congreso.

El método de elección es un determinante principal del número de actores que participan en el juego político y de los incentivos que los movilizan. Se asume que un sistema electoral capaz de fomentar la representatividad, efectividad y participación asegura una conexión fuerte estable entre votantes y legisladores, haciendo que las preferencias de los ciudadanos se encuentren representadas en el Congreso y sean tomadas en cuenta durante la elaboración de las políticas.

Las diferencias más comunes en los sistemas electorales utilizados en América Latina tienen que ver, primero, con la fórmula electoral, que es el método a través del cual los votos son convertidos en curules o escaños; segundo, la estructura de la votación, que supone elementos como el número de votos que cada elector tiene derecho a emitir; y tercero, la magnitud del distrito electoral, que refiere al número de representantes que los votantes de cada distrito tienen en el Parlamento.³⁴ En general, el método de elección es relevante porque tiene implicancias en el número, preferencias y estabilidad de los actores y grupos políticos que participan en el proceso de formulación de las políticas públicas (Scartascini, 2010: 51).

En cuanto a la estructura de las legislaturas, una de las características más importantes estriba en si son unicamerales o bicamerales. En la literatura no existe un acuerdo sobre los beneficios de uno u otro sistema, aunque se afirma que las estrategias de los actores y por tanto los resultados de las políticas son afectados por la presencia o ausencia de una segunda cámara.³⁵

El rol de las legislaturas en la formulación de políticas públicas también se ve influenciado por su organización interna. A través de las comisiones con jurisdicción en materias específicas –salud, educación, trabajo, economía y varias otras– los Congresos supervisan al Poder Ejecutivo y definen los contenidos de las políticas enfocadas en dichas materias. Regularmente las iniciativas legislativas son debatidas y evaluadas en las comisiones respectivas para luego ser votadas en el Pleno. El

³⁴Los distritos electorales pueden ser uninominales (representados por un solo legislador) o plurinominales (representados por más de uno).

³⁵ Algunas de las ventajas del bicameralismo serían evitar las decisiones tomadas a la ligera o que favorezcan a unos pocos. Mientras que entre sus desventajas se contarían la disminución en la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a una crisis determinada o el aumento excesivo del costo de adoptar decisiones (Scartascini, 2010: 52).

desempeño de las comisiones variará de acuerdo a las reglas o normas de procedimiento, los recursos con los que cuentan y el grado de especialización de sus miembros y cuerpo de asesores, fuera de factores adicionales como la fuerza y organización de los partidos políticos (BID, 2006: 55).

Las normas de las legislaturas determinan el número y tamaño de las comisiones. Si la cantidad de comisiones es muy grande lo más probable es que los legisladores deban servir en varias a la vez, lo cual disminuye el nivel de especialización y de experiencia política. La especialización también se debilita con un sistema de distribución de comisiones de alta rotación, basado exclusivamente en criterios partidistas y posiciones de liderazgo sin atender cuestiones adicionales como la experiencia de los congresistas (Scartascini, 2010: 57).

Como se ve, existe una serie de elementos que dan forma a la participación de las legislaturas en el proceso de formulación de las políticas públicas. Además, se ha explicado que en América Latina el diseño e iniciación de leyes y políticas usualmente empieza desde la rama del Ejecutivo. Frente a ello, las legislaturas disponen de una variedad de caminos para responder a dichas iniciativas pero, en general, se sugiere que tienden a ser reactivas en vez de proactivas (Levitt, 2012: 41).

A un Congreso en condiciones de elaborar sus propios proyectos y de participar activamente junto al Ejecutivo en la orientación de las políticas públicas y en lo que atañe a su supervisión se le considera “proactivo”. En el ámbito latinoamericano se afirma que los Legislativos de la región ejercen, en cambio, un poder “reactivo”, sin participar activamente en la formulación y promoción de políticas públicas y vetando o

bien modificando las propuestas presidenciales; es decir, sin desarrollar una agenda autónoma (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006).

Cox y Morgenstern (2001: 376) proponen la existencia de cuatro tipos de legislaturas reactivas. En los extremos ubican a las “recalcitrantes” y “subordinadas”. En las primeras, mientras que un escaso porcentaje de legisladores apoya al Ejecutivo, la mayoría rechazará todas las iniciativas que más le interesen al presidente. En las segundas se produce la figura inversa. Un altísimo porcentaje de legisladores apoya al presidente y aceptarán, por tanto, cualquier propuesta suya.

Los dos tipos adicionales son aquellas legislaturas con las cuales los presidentes pueden trabajar mejor en la coordinación legislativa. La “mayoría negociadora” le exigirá voz y voto en la toma de decisiones, mientras que la “mayoría parroquial-venal” estará dispuesta a aceptar concesiones o apoyar las iniciativas del gobierno a cambio de favores menudos, generalmente enfocados en legisladores individuales (Cox y Morgenstern, 2001: 376).³⁶

Dependiendo de a qué tipo de legislatura se enfrente, el presidente definirá su estrategia de relación y negociación. A un Congreso “recalcitrante” le corresponde un presidente “imperial” que recurrirá a sus poderes unilaterales (de tenerlos) y a un Congreso “subordinado” le corresponde un presidente “dominante” que dictará sus propias condiciones, sin hallar resistencia. En el medio, frente a una mayoría “negociadora” el presidente “coalicional” buscará incorporarse al proceso de sanción de leyes y frente a una mayoría “parroquial” en busca de pequeños favores el presidente evidenciará una orientación “nacional” en contraste con el carácter venal

³⁶ Cox y Morgenstern (2001: 373) señalan que las dos condiciones principales para que los Congresos sean de uno u otro tipo son el porcentaje de legisladores que apoya al presidente y el porcentaje de legisladores con intereses parroquiales, preocupados por defender prerrogativas locales.

del Parlamento. De todas las combinaciones la más democrática sería “presidente coalicional/legislatura negociadora” (Cox y Morgenstern, 2001: 387).

En un trabajo posterior, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) identifica hasta tres tipos de legislaturas reactivas. La “relativamente limitada” por lo general aprueba las iniciativas del Poder Ejecutivo luego de realizar algunos cambios menores y sin ser muy activa ni efectiva en la función de supervisión. La “reactiva obstruccionista” es potencialmente más activa en la formulación de políticas aunque su función principal consiste en bloquear las iniciativas del Ejecutivo, participando raramente en el carácter técnico o distributivo de las políticas o en la supervisión de su ejecución. Y la “reactiva constructiva”, aparte de desempeñar las funciones que caracteriza a la legislatura “reactiva obstruccionista”, determina significativamente el contenido de las políticas enmendando las iniciativas del Ejecutivo y desempeña la función de supervisión con relativa eficacia. Según el BID, los Congresos latinoamericanos se reparten entre estos tres tipos dependiendo de su nivel de participación en la toma de decisiones. Existe un cuarto tipo de legislatura, “proactiva”, que cumple las funciones de la “reactiva obstruccionista” y “reactiva constructiva” y que toma la iniciativa en la elaboración de políticas y marca su propia agenda. Ninguna legislatura en América Latina ha exhibido de forma permanente características proactivas (BID, 2006: 57).³⁷

Entonces, el punto central de los trabajos de Cox y Morgenstern (2001) y del BID (2006) es que el perfil reactivo es común a todas las legislaturas de la región latinoamericana, solamente que en distintos niveles. Se asume que los Congresos que

³⁷ Un ejemplo de legislatura proactiva dentro de un sistema presidencial (que participa en la orientación general de las políticas junto al Ejecutivo con una agenda propia) es la de Estados Unidos.

cuentan con legisladores experimentados y especializados junto con un sistema desarrollado de comisiones y un amplio apoyo técnico tienden a ser más constructivos en su labor, mientras que aquellos con menores capacidades desempeñan un rol muy limitado en la formulación de políticas o demuestran su poder de un modo marcadamente obstruccionista. (BID, 2006: 59).³⁸

El índice de capacidad de las legislaturas para la elaboración de las políticas públicas confeccionado por el BID (2006: 59) incluye los factores mencionados junto a otros adicionales: la confianza ciudadana en el Parlamento, la eficacia de los órganos legislativos, el porcentaje de legisladores con estudios universitarios y las perspectivas que ofrece el Congreso a sus miembros de cara a proseguir una carrera política. En función de esos factores, se sugieren tres categorías para medir la capacidad de las legislaturas en el proceso de las políticas: alto, medio y bajo. Una legislatura puede tener una alta capacidad –por ejemplo, Chile o Brasil– pero siempre mantendrá un perfil reactivo en el proceso de las políticas públicas, o deteniendo las propuestas del Ejecutivo, o enmendándolas, o ambos a la vez.

³⁸ En los análisis de capacidades parlamentarias suele otorgársele un peso importante a la experiencia de los legisladores. Una posición en contrario a la hipótesis de que se necesitan, obligatoriamente, carreras más largas para que los miembros del Congreso adquieran una mayor especialización en áreas de políticas públicas (y por ende se comprometan con un papel más proactivo) puede leerse en Ferraro (2009). Según este autor, no debe perderse de vista que la concepción dominante del trabajo legislativo en Latinoamérica se mantiene dentro de los cánones del siglo XIX: el Poder Ejecutivo a cargo de la dirección de la administración y el Congreso un simple ente fiscalizador constreñido a un rol predominantemente reactivo en el proceso de gobierno. Un cambio en la concepción del rol del Parlamento, en el que este último adquiera una función activa y protagónica en la formulación de las políticas públicas y en la dirección de la burocracia, podría representar un factor más decisivo de cara al desarrollo de un Poder Legislativo realmente profesionalizado (Ferraro, 2009: 194–195). Una posición similar es defendida, a su vez, por Ramírez (2008: 209). Esta autora señala que “es una peligrosa ilusión” creer que la reelección parlamentaria es una “condición suficiente” para asegurar la profesionalización de los legisladores y, por ende, su especialización en temas de políticas públicas. Para que esto ocurra, añade, es necesaria, en cambio, “una transformación y modernización de la concepción del rol del Parlamento y, además, del trabajo parlamentario”.

Tabla 3
Índice de capacidad de los Congresos en América Latina

Países	Índice de capacidad del Congreso
Brasil	Alto
Chile	Alto
Colombia	Alto
Uruguay	Alto
Bolivia	Medio
Costa Rica	Medio
Ecuador	Medio
El Salvador	Medio
México	Medio
Nicaragua	Medio
Panamá	Medio
Paraguay	Medio
Venezuela	Medio
Argentina	Bajo
República Dominicana	Bajo
Guatemala	Bajo
Honduras	Bajo
Perú	Bajo

Fuente: BID (2006)

Debe insistirse en que el perfil reactivo de las legislaturas latinoamericanas no significa que sean políticamente irrelevantes. Algunas se dedicarán a aprobar las iniciativas del Ejecutivo sin oponer mayor resistencia mientras otras las vetarán o aprobarán previas modificaciones. Por cierto, se asume que los legisladores son capaces de negociar “a puerta cerrada”, fuera del ámbito legislativo considerado formal, con los funcionarios del gobierno y de la administración (BID, 2006: 45). Sobre este punto, se volverá.

4.1.3 El Poder Judicial

La literatura identifica al Poder Judicial como uno de los actores que también juega un rol importante en la formulación de políticas. Las reformas judiciales, incluidas en un contexto más amplio de reformas políticas llevadas a cabo por varios países en América Latina durante los últimos 25 años, han cambiado la naturaleza de la participación de los jueces y cortes que, actuando como una sola entidad, han terminado por asumir un rol más activo en la elaboración e implementación de las políticas públicas. Así, la importancia de las cortes en la política nacional se ha incrementado, convirtiéndose estas en un recurso usual para la resolución de conflictos políticos y sociales (Magaldi, 2010: 77).

El Poder Judicial participa en la elaboración de políticas ya sea directa o indirectamente. Directamente, los jueces son llamados para dar su consentimiento respecto a políticas específicas y su aprobación es un requerimiento necesario para la implementación de dichas políticas. Indirectamente, la mera posibilidad de recurrir a las cortes puede promover cambios en los comportamientos y preferencias de los actores así como alteraciones en los proyectos legislativos de cara a evitar la desaprobación judicial (Magaldi, 2010: 80).³⁹

Son cuatro los roles que el Poder Judicial es capaz de asumir en el proceso de las políticas en América Latina. El primero es *jugador con poder de veto*, cuando las cortes vetan leyes sobre la base de la Constitución y, en parte, de sus propias preferencias. La función de veto será más amplia si la decisión judicial hace referencia a la ley en general y no solamente al caso específico que originó la deliberación. El segundo rol es *jugador proactivo*, cuando las cortes revisan las leyes y las interpretan

³⁹Una tercera forma de influencia del Poder Judicial en el proceso de políticas sería por omisión, es decir rehusándose a tomar decisiones y a formar parte del debate político (Magaldi, 2010: 80).

influyendo en su contenido. Se trata de un papel muy común en aquellos países en donde el Ejecutivo y el Congreso le solicitan al Poder Judicial que aclare o emita opinión sobre alguna política antes de que entre en funcionamiento. El tercer rol es el de *árbitro imparcial*, cuando las cortes sirven de mediadoras y velan por la correcta aplicación de las políticas vigilando que los demás actores cumplan con sus compromisos (por ejemplo, evitando que el Ejecutivo se exceda en sus facultades legislando por decreto en materias para las que no se encuentra autorizado). Y el cuarto rol es el de *representante de la sociedad* cuando las cortes se erigen en un canal de expresión para sectores sociales marginados, ayudándoles a proteger sus derechos y defendiendo el principio de igualdad ante la ley (BID, 2006; Magaldi, 2010).

La relevancia del Poder Judicial en el juego político dependerá de su grado de independencia. Si es independiente, el Congreso y el Ejecutivo deberán tener muy en cuenta sus preferencias durante el proceso de elaboración de las políticas públicas. Al revés, si es dependiente lo más probable es que su función se limite a complacer los intereses de otros poderes del gobierno (Scartascini, 2011: 60–61).⁴⁰

4.1.4 El cuerpo burocrático estatal

La burocracia es un actor crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Las reglas y pautas de funcionamiento de la burocracia estatal deben contribuir, en primer lugar, a garantizar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas y, en segundo lugar, a prevenir el uso discrecional del poder público. Desde el punto de vista

⁴⁰ Entre los factores que afectan directamente a la independencia del Poder Judicial se encuentran el nivel de autonomía presupuestaria, el grado de transparencia y del criterio meritocrático en el nombramiento de los jueces, la estabilidad de los jueces en sus cargos y el alcance de la potestad de revisión judicial (BID, 2006; Scartascini, 2011).

del proceso de formulación de las políticas públicas, la burocracia es el cuerpo a cargo de prepararlas, ejecutarlas, controlarlas y evaluarlas (Zuñanic et al., 2010: 147).⁴¹ Esto significa que se trata de un actor que, en la práctica, atraviesa el ciclo completo de las políticas públicas.⁴²

Es Max Weber quien teoriza sobre lo que podría llamarse un *modelo ideal* de burocracia pública. Para Weber (2008), el fenómeno más importante en las sociedades de su tiempo era la burocratización del Estado. Señala que el tipo de dominación legal-racional propio de las sociedades capitalistas modernas se basa en la idea de que el Estado se rige por un ordenamiento jurídico, con reglas, derechos y deberes. El poder debe administrarse a partir de un aparato burocrático colectivo, compuesto por individuos racionales. Estos funcionarios trabajan de un modo profesional y permanente, son previsibles en sus decisiones –responden a un sistema de reglas neutrales de las que tienden a apartarse lo menos posible– y son seleccionados por sus méritos, capacidades y saber especializado. En la tesis de Weber, la organización del Estado mediante un sistema burocrático profesional provisto de las características mencionadas resulta indispensable para el desarrollo del sistema capitalista.⁴³

⁴¹ Sin embargo, en la región latinoamericana no existe una definición formal de lo que debería ser el papel de la burocracia en el proceso de políticas públicas. Las constituciones hablan, vagamente, del “servicio al país” que prestan los servidores públicos (Zuñanic et al. 2010: 148).

⁴² No es propósito del presente capítulo ahondar sobre el tema de la burocracia más allá de lo que supone su participación en el proceso de formulación de las políticas públicas. No obstante, es conveniente decir que si bien hacia los siglos XVI y XVII las burocracias se convierten en elementos característicos de las sociedades modernas sus orígenes se remontan hasta el siglo XIII, cuando las primeras organizaciones públicas con personal entrenado y asalariado surgen en Europa, concretamente en Alemania y Francia, como respuesta de las monarquías a la separación de las arenas política y religiosa que les obliga a desarrollar los principios de una administración temporal (Ferraro, 2009). La organización de la defensa del territorio –con la creación de ejércitos profesionales permanentes– y la recaudación de impuestos que sustenten el financiamiento del Estado fueron las necesidades que dieron origen, en Europa, a las primeras administraciones institucionalmente diferenciadas: la administración tributaria y militar (Sanz, 2008: 479).

⁴³ Contrapuestos a la posición weberiana se encuentran los defensores de la teoría de la elección racional, quienes rechazan que los funcionarios públicos a través de un conjunto de normas neutrales

El diagnóstico que se hace de la administración pública en América Latina sugiere un limitado nivel de desarrollo y, por consiguiente, una baja capacidad en la mayoría de las burocracias para asumir un rol activo en el proceso de formulación de las políticas públicas (Zuñanic et al. 2010: 171–172). Se afirma que la realidad de la burocracia en Latinoamérica se aleja, por mucho, del modelo burocrático ideal de Weber, esto es profesional, estable y jerárquico (BID, 2006; 71). En esa línea, en la región latinoamericana se encuentra muy enraizada una preocupación predominante por la elaboración e implantación de planes de reformas de la administración pública que, en las más de las veces, no han sido suficientemente testeadas o no responden lo suficiente a las necesidades locales (Ferraro, 2009). Existen dos grandes corrientes reformistas: la nueva gerencia pública y el Estado neo-weberiano.

La nueva gerencia pública parte de la idea de trasladar técnicas de gerenciamiento y formas organizativas de la empresa privada al sector público, introduciendo mecanismos competitivos en la provisión de los servicios mediante, entre otras fórmulas, la tercerización a gran escala o la privatización de las empresas estatales, junto a regímenes de contratación flexible y la gestión del rendimiento (Kettl, 2005).⁴⁴ Este enfoque –de gran influencia en América Latina y con amplia difusión académica– hace hincapié en la economía y en la eficiencia de los aparatos públicos entendidos como proveedores de servicios a ciudadanos–clientes (Sanz, 2008: 492). No obstante, la experiencia de aplicación en el sector público de técnicas de

puedan llegar a adquirir un fuerte compromiso institucional–ético ya que su naturaleza racional se encuentra al servicio de fines egoístas. Y una tercera corriente es el neoinstitucionalismo organizacional, asumiendo que la racionalidad del servidor público es limitada y que su compromiso institucional–ético depende más bien del entorno en el que se desenvuelve (Trelles, 2009: 18–20).

⁴⁴ La nueva gerencia pública, o neo-gerencialismo, se origina gracias a las reformas en la administración pública impulsadas por el gobierno de Nueva Zelanda a comienzos de la década de 1980. Era un programa inspirado por una escuela de pensamiento económico: la economía política neoclásica, o Escuela de Chicago (Kettl, 2005: 10).

gestión del sector privado ha demostrado ser problemática. Los mismos instrumentos o técnicas de reforma pueden funcionar de manera muy distinta dependiendo del contexto de cada país, produciendo resultados desiguales (OCDE, 2006: 234).

El Estado neo-weberiano responde a la necesidad de flexibilizar, democratizar y hacer más participativas las prácticas de las agencias estatales, pero sin dejar de lado la idea del “espíritu de servicio” que representa la figura del servidor público. Es una diferencia fundamental, porque mientras la perspectiva neo-gerencial propone, en la práctica, borrar las diferencias entre empresa privada y sector público el Estado neo-weberiano mantiene la noción de servicio público como un activo indispensable (Ferraro, 2009). Este enfoque neo-weberiano (que en realidad puede adoptar otros nombres) propone abrir los procesos políticos-administrativos a la participación ciudadana e incorpora una dimensión ética a la gestión pública (Sanz, 2008: 492).

Procesos de reforma acumulados, la realidad de la administración burocrática en América Latina varía entre los países de la región. Dos características ayudan a explicar tales diferencias: el grado de autonomía –la medida en la que los servidores civiles están protegidos de la arbitrariedad, de la politización y de la búsqueda de beneficios privados– y la capacidad técnica. En función de ambos criterios existen trabajos que plantean una categorización básica de las burocracias latinoamericanas, distinguiendo hasta cuatro tipos. El primero es la *burocracia administrativa* que se caracteriza por una relativa alta autonomía y una baja competencia técnica, lo que le impide asumir un papel relevante en la toma de decisiones. El segundo es la *burocracia clientelar* que presenta, por igual, una baja capacidad y autonomía. Este grupo está conformado por funcionarios temporales que ingresan a la administración por su

lealtad o afiliación políticas. El tercero es la *burocracia paralela* con una baja independencia y una alta capacidad. Está integrada por cuadros especializados, incorporados a la administración con modalidades contractuales flexibles, una práctica muy extendida en América Latina sobre todo en la década de los noventa (como parte del enfoque neo–gerencial, ya referido). No forman parte de la estructura permanente de las administraciones y se mantienen aislados y concentrados en funciones limitadas dentro del proceso de elaboración de las políticas. Y el cuarto es la *burocracia meritocrática* con una alta independencia y capacidad, con funcionarios que han sido reclutados siguiendo patrones de mérito, que siguen una carrera profesional dentro del aparato público y con opinión e influencia efectiva sobre las áreas de su incumbencia (BID, 2006: 75–78; Zuvanic et al., 2010: 164–170). Estos cuatro tipos de burocracias se reparten entre los países latinoamericanos, aunque debe hacerse la salvedad de que no son excluyentes. Distintas categorías pueden coexistir en un país.

Finalmente, Zuvanic et al. (2010: 157) proponen medir el desarrollo de las burocracias latinoamericanas utilizando dos criterios. El índice de mérito analiza en qué medida son empleados procedimientos objetivos, técnicos y profesionales para reclutar, seleccionar, promover, recompensar o despedir a los miembros de la administración pública. Y el índice de capacidad funcional evalúa de qué forma los procesos y prácticas en el servicio civil influyen en el rendimiento de los funcionarios, fortaleciendo o no su compromiso de servidores públicos. El orden de los países, de mayor a menor desarrollo, es el que sigue (sobre una escala de 0 a 100):

Tabla 4
Nivel de desarrollo burocrático en América Latina

Países	Nivel de desarrollo burocrático	Índice
Brasil	Alto	61
Chile	Alto	57
Costa Rica	Medio	48
Argentina	Medio	47
Colombia	Medio	47
Uruguay	Medio	44
México	Medio	40
Venezuela	Medio	38
Promedio regional		30
República Dominicana	Bajo	19
Bolivia	Bajo	19
Ecuador	Bajo	17
El Salvador	Bajo	17
Guatemala	Bajo	17
Nicaragua	Bajo	15
Perú	Bajo	14
Panamá	Bajo	13
Paraguay	Bajo	12
Honduras	Bajo	11

Fuente: Zuvanic et al. (2010)

Así, según se aprecia en la tabla de arriba los países pueden agruparse en tres niveles diferenciados. Brasil y Chile disfrutarían de un sistema de servicio civil bastante más institucionalizado que el resto. El segundo bloque (Costa Rica, Argentina, Colombia, Uruguay, México y Venezuela) presentaría sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados pero sin llegar a consolidarse en aspectos de mérito y herramientas de gestión. Y el tercer bloque (República Dominicana, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paragua y Honduras) tendría un sistema de servicio civil incapaz de garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispondría de los mecanismos de gestión que permitan influir a favor de un comportamiento efectivo de sus funcionarios.

4.1.5 Los partidos políticos

Los partidos políticos son componentes esenciales de cualquier democracia y ejercen un importante grado de participación en el proceso de las políticas públicas. Un ingrediente indispensable del sistema democrático es la convocatoria regular a elecciones para ocupar los cargos del gobierno y distribuir los escaños legislativos. Los partidos políticos se encargan de reclutar a los candidatos, movilizan respaldo electoral y definen sus aspiraciones en materia de las políticas que aplicarían de acceder al poder (Ware, 1996; Mainwaring y Scully, 1995). Fuera de la arena electoral, los partidos son participantes activos en una serie de áreas, como la conformación de gobiernos y coaliciones, la organización de la legislatura y la agregación y articulación de los intereses y preferencias de los ciudadanos, ya sea desde el ejercicio del gobierno o desde la oposición (Norris, 2004).

El rol de los partidos políticos en el ciclo de las políticas públicas, entonces, es doble. De un lado actúan directamente en el proceso de su formulación, comprometiéndose efectivamente en su debate y contribuyendo a la definición y articulación de programas aunque no se encuentren en el poder. Del otro, se trata de una actuación indirecta, influyendo en la naturaleza de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en la coordinación en el Congreso o en los incentivos de los funcionarios para adoptar e implementar políticas favorables a las mayorías (Jones, 2010: 19).

La literatura identifica hasta cuatro características de los partidos que afectan el proceso de las políticas públicas en América Latina. Estas son el nivel de institucionalización, nacionalización y fragmentación junto al carácter programático de los sistemas de partidos (Jones, 2010; BID, 2006).

Los sistemas de partidos políticos pueden considerarse institucionalizados cuando los patrones de competencia interpartidista son relativamente estables; los partidos tienen vínculos fuertes con la sociedad y, en general, los ciudadanos se identifican con ellos; los partidos y las elecciones son vistos como instrumentos legítimos para determinar quién gobierna; y los partidos se encuentran bien desarrollados y demuestran influencia sobre la orientación de las políticas (Mainwaring y Scully, 1995). Se entiende que aquellos sistemas partidarios más institucionalizados tienen una mayor opción de promover acuerdos que sean respetados en el tiempo, generando políticas consistentes. A mayor institucionalización es menos probable que las identidades partidarias y la importancia relativa de los principales actores en el proceso de políticas varían drásticamente de una elección a otra. En cambio en los sistemas débilmente institucionalizados los partidos generalmente tienen una corta vida y sus posiciones en políticas suelen ser altamente maleables (Scartascini, 2011: 67; Jones, 2010: 21).

En un sistema nacionalizado los partidos tienen un alcance nacional y reciben niveles similares de apoyo a través del país. Por esa razón, tienden a expresarse y a actuar con una orientación común en lugar de estar divididos en función de temas regionales o sub-nacionales (Jones y Mainwaring, 2003). La nacionalización resulta ser importante para el proceso de las políticas públicas al tratarse de un factor que afecta el número de jugadores relevantes en el juego político y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En un sistema nacionalizado el presidente podría sacar adelante su agenda negociando y estableciendo coaliciones con algunos pocos dirigentes de los partidos claves. En un sistema poco nacionalizado los dirigentes

partidarios no estarían en la posición de hablar en nombre de toda su organización, complicando el arribo de acuerdos (BID, 2006).

Las decisiones relacionadas con transferencias a unidades sub-nacionales, reformas administrativas o subsidios pueden ser fuertemente influenciadas por el grado de nacionalización del sistema de partidos. Si la base de apoyo de un partido es constante en todo el país es más probable que las unidades territoriales sean tratadas con equidad. Por contraste, si la base de respaldo varía mucho geográficamente será más probable que las decisiones se tomen considerando el grado de apoyo recibido en las distintas unidades territoriales. En suma, bajo un sistema nacionalizado de partidos las políticas públicas se orientarían más hacia un bien común nacional, mientras que en un sistema escasamente nacionalizado tenderían más a satisfacer intereses locales o particulares (Jones, 2010: 26).

El nivel de fragmentación del sistema de partidos se obtiene generalmente a través del número de partidos que consiguen una participación relevante tras la repartición de los escaños disponibles en la legislatura (Lijphart, 1994). De esta forma, la fragmentación partidaria influye sobre el número de actores que participan en el proceso de las políticas públicas. En los contextos presidenciales latinoamericanos se afirma que una mayor fragmentación tiende a disminuir el contingente legislativo que apoya al Ejecutivo y aumenta, por ende, el número de socios que el presidente debe convencer para llevar adelante su agenda de gobierno. En otras palabras, frente a una alta fragmentación se esperaría que las relaciones Ejecutivo–Legislativo se compliquen, elevando el costo de llegar a acuerdos perdurables en el tiempo (Scartascini, 2010: 68).

En último término, se dice que los partidos son programáticos cuando compiten y obtienen apoyo popular principalmente gracias a su orientación política, propuestas y desempeño. Los partidos programáticos son contrapuestos a los clientelares, que compiten y pelean por el apoyo de los votantes basados en el ofrecimiento de incentivos –trabajos en el sector público, dinero, bienes– y son juzgados en función de la capacidad de cumplir con dichos ofrecimientos. Los partidos clientelistas están más preocupados en el mantenimiento de estrechas redes de apoyo y las políticas irán dirigidas a beneficiar a quienes forman parte de esas redes (Jones, 2010: 40). Revisados quiénes son los más importantes actores públicos que intervienen en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas enseguida se hará un repaso de los actores privados.

4.2 Actores privados

Los actores públicos sobre quienes se hizo referencia en la sección anterior se caracterizan porque desarrollan roles y funciones formalmente establecidos para la tarea de formulación de las políticas. En cada país existen normas que definen cómo deben desempeñarse y relacionarse entre ellos y qué responsabilidades les toca asumir. Desde luego, su actuación cotidiana va más allá de lo que se entiende como estrictamente formal. De hecho, la presente tesis ahonda en las relaciones informales que se producen entre dos de esos actores principales, la legislatura y la administración, y cómo la primera utiliza mecanismos no contemplados en las reglas formales para influir sobre la segunda y, por lo tanto, en el ciclo mismo de las políticas.

Ahora bien, existen actores adicionales que participan activamente en el proceso de toma de decisiones que conduce a la elaboración e implementación de políticas públicas, aunque legalmente no tengan asignadas responsabilidades de ese tipo o no formen parte de la arquitectura política formal de un país. Los más relevantes en la literatura son las empresas, los sindicatos y los medios de comunicación.⁴⁵

Las empresas (sobre todo las domésticas) son un participante clave en el proceso de las políticas. Dado que la mayoría de las políticas redistribuyen recursos, especialmente aquellas que tienen que ver con el mercado y reforma del Estado, los empresarios se encuentran entre quienes tienen las más marcadas preferencias en términos de su contenido (como una manera de prever de qué manera les puede afectar), estabilidad y credibilidad. En principio, de todos los grupos sociales con intereses las empresas son las que tienen más recursos para gastar, sin embargo los patrones de participación varían a lo largo de América Latina (Ross, 2010: 217).

Se señala que la participación de las empresas en el proceso de las políticas varía de acuerdo con tres dimensiones interrelacionadas. En primer lugar, las empresas pueden intervenir colectiva u organizadamente o de manera más dispersa e individual. Segundo, esta intervención en políticas puede darse de un modo formal – por ejemplo a través de asociaciones que son reconocidas por los ciudadanos y reciben la atención de los medios de comunicación– o de un modo informal –mediante las redes de contactos que, generalmente, involucran a un número reducido de actores que se desenvuelven fuera de la visión de los demás–. Y la tercera dimensión tiene que ver con los canales de influencia empleados por las empresas. Entre estos debe incluirse a

⁴⁵Otros actores privados que ejercen influencia sobre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas son los investigadores y analistas (Sabatier, 1988: 131) así como la Iglesia, las Fuerzas Armadas u organismos internacionales (BID, 2006: 97).

los grupos de presión, el lobby, las contribuciones para campañas electorales, redes de contactos, recomendaciones para ocupar posiciones de influencia e incluso actos de corrupción (Ross, 2010: 217–218; BID, 2006: 98).

Los sindicatos han jugado y seguirán jugando un papel importante en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas.⁴⁶ Su rol es de una naturaleza doble. De un lado defienden sus derechos y privilegios a través de acciones propias del mundo industrial como las negociaciones colectivas o huelgas y de actividades políticas, entre ellas el lobby y la movilización de masas. Y al mismo tiempo, los sindicatos pueden ser poderosos aliados de los sectores público y privado en la consecución de acuerdos perdurables (Murillo y Schrank, 2010: 248).

La participación de los medios de comunicación en el proceso de las políticas generalmente ha sido circunscrita por los investigadores a una función de enlace pasivo entre los mensajes de las élites y el público receptor (BID, 2006: 105; Hughes, 2010: 269). No obstante, los medios ayudan a definir o construir la agenda de las políticas, captando la atención sobre temas que en su momento no habían sido considerados o interpretados como urgentes por los decisores públicos. También pueden influir en la etapa de formulación de políticas, sobre todo cuando la cobertura noticiosa –y la presión que esta genera– lleva a los decisores de políticas a buscar soluciones temporales en vez de respuestas de largo plazo que, por razones obvias, demoran más en su ejecución. Asimismo, el que una determinada política sea

⁴⁶Aunque se sostiene que su influencia ha disminuido en las últimas dos décadas. Los sindicatos fueron artífices de los sistemas de partidos de posguerra en los países latinoamericanos. Su poder aumentó en el contexto de la política regional de industrialización basada en la sustitución de importaciones, que protegía a empleadores y promovía empleo en el sector de las manufacturas. Su capacidad de influencia se redujo con la disminución de los votantes sindicalizados y con los efectos ocasionados por la liberalización de la economía (BID, 2006: 112).

adoptada en lugar de otra puede deberse a la atención que le dediquen los medios. Si la cobertura es escasa, los decisores tendrán un mayor margen de maniobra. Al contrario, frente a una vigilancia mediática que provoque el debate los responsables de las políticas se cuidarán más de no optar por aquellas que resulten, visiblemente, en beneficios económicos para grupos de interés particulares. Y, por supuesto, otra alternativa posible es que los medios actúen conjuntamente y aprovechen su influencia para alentar políticas favorables a sus propios intereses (Hughes, 2010: 276).

Conclusiones

El proceso de las políticas públicas –la formación de la agenda, la formulación, la implementación y la evaluación– tiene un fuerte impacto en la calidad y en el resultado de las políticas. Diversos actores intervienen en la toma de decisiones y su comportamiento depende de las preferencias e incentivos que enfrenten, de las reglas que definen la interacción entre sí y del funcionamiento de las instituciones –el Congreso, el Poder Judicial, entre otras–.

Entonces, la complejidad del proceso de las políticas públicas estriba, fundamentalmente, en la cantidad de actores inmersos en él (mencionados en extenso en el cuarto apartado del presente capítulo), los cuales tienen sus propias prerrogativas, funciones y marcos de actuación.

Por ejemplo, en los sistemas presidencialistas que caracterizan a América Latina las reglas constitucionales–formales otorgan competencias al presidente que le permiten una participación predominante en la formulación de políticas. Al mismo tiempo, una segunda institución llamada a desarrollar un rol protagónico en el ciclo de

las políticas públicas es el Parlamento, del que se espera que represente los intereses ciudadanos. Sin embargo, las legislaturas latinoamericanas son calificadas, en general, de reactivas porque no participan activamente en la formulación y promoción de políticas y, básicamente, tienden a aprobar las decisiones presidenciales o en todo caso a vetarlas o modificarlas; es decir, sin desarrollar una agenda autónoma.

El diagnóstico anterior no significa que los Congresos latinoamericanos carezcan de relevancia. En el plano formal las legislaturas proponen y derogan leyes y aprueban proyectos luego de enmendarlos. Pero, sobre todo, pueden ejercer influencia por fuera de los procedimientos legislativos formales.

En esa línea, la presente tesis doctoral aborda de qué manera los Poderes Legislativos participan en el proceso de las políticas públicas empleando mecanismos de influencia informal sobre los cuerpos administrativos, con atención en los casos de Chile y Perú. El argumento central que se irá desarrollando es que ambas legislaturas recurren a vías informales, por fuera de las reglas escritas, que les permiten influir políticamente sobre la administración del Estado y, por ende, sobre el proceso mismo de las políticas. Justamente, una literatura amplia con preocupación central en los Estados Unidos (y que ha empezado a explorar a algunos países en América Latina) se ha ocupado de poner de manifiesto la manera en que los legisladores recurren a diversas estrategias, muchas de ellas informales, para influir en la administración en la búsqueda de asegurar que sus preferencias y prioridades sean efectivamente tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Esto se verá en el segundo capítulo.

Capítulo II

El control parlamentario sobre la burocracia. Hacia la participación de los Congresos en el proceso de las políticas públicas.

Introducción

El proceso de formulación de políticas públicas involucra a una variedad de participantes, lo cual exige muestras de cooperación y confianza entre ellos. Se trata de un proceso de negociaciones entre actores políticos –presidentes, líderes de partidos, legisladores, cuerpo burocrático– y de la sociedad civil –empresarios, medios de comunicación, sindicatos– que interactúan en distintos escenarios –Poderes Legislativos, gabinetes ministeriales y otros– (Scartascini et al. ,2011: 13). Dado que las partes involucradas poseen distintos poderes y expectativas, la elaboración e implementación de las políticas públicas se comprende como un proceso que encierra una gran complejidad.

En América Latina los presidentes suelen conducir el proceso de políticas públicas a través de las reglas de participación legislativa formalmente contempladas en las constituciones de los países (BID, 2006: 28). A pesar de que, originalmente, los regímenes presidenciales latinoamericanos se inspiraron en el modelo de frenos y contrapesos de los Estados Unidos –una distribución de poderes tal que permitiera que cada uno de los agentes estatales bloqueara las decisiones de los otros de no arribarse a un acuerdo entre ellos–, la mayoría de los regímenes constitucionales de la región ha

tendido a moderar esta capacidad de bloqueo mutuo concentrando en el Ejecutivo el poder de promover modificaciones en la legislación (Negretto, 2003: 42).⁴⁷

Dicha concentración de facultades en el Ejecutivo tiene una fuente de inspiración histórica que ha tendido a ser ignorada por la literatura, a saber, la Constitución de Cádiz de 1812. La historiografía de los países latinoamericanos no ha podido evitar, durante mucho tiempo, un sesgo “patriótico” que le ha hecho ignorar, por razones perfectamente comprensibles, dicha influencia de instituciones españolas en el derecho constitucional de las nuevas repúblicas. Estudios recientes, sin embargo, ponen ahora de manifiesto que no solamente participaron de la Asamblea Constituyente de Cádiz delegados de diversos países latinoamericanos, sino que esa Constitución vino a aplicarse durante cierto tiempo en América.⁴⁸ Y más allá de esto, la ideología política que anima a los movimientos que promueven la soberanía popular y conducen así a la lucha por la independencia es el liberalismo predominante en los países de Hispanoamérica en esa época, que es el mismo liberalismo hispánico de la Constitución de Cádiz (Breña, 2013).⁴⁹

⁴⁷ El objetivo central del modelo de los frenos y contrapesos (o *madisoniano*, en referencia a James Madison, su promotor) es complementar una separación formal de poderes mediante el equilibrio, diferenciándose del modelo de “separación pura” en que este último coloca en manos de los distintos agentes una función específica. Aparte de la distribución de poderes que aliente el bloqueo mutuo, un segundo elemento de los frenos y contrapesos estadounidense comprende un sistema electoral que induzca, en cada rama del gobierno, una representación de intereses lo más diversa posible. Según Negretto (2003: 55- 56) los países latinoamericanos también se han apartado de ese aspecto evitando que surjan gobiernos divididos con representación de distintos intereses en la presidencia y el Congreso.

⁴⁸ La Constitución de Cádiz de 1812 fue “no solo adoptada, también aplicada” en América Central, Perú y diversas ciudades (Breña, 2013: 272).

⁴⁹ Este liberalismo hispánico, a diferencia de la doctrina política prevalente en las Trece Colonias británicas en Norteamérica, no rechazaba a la monarquía. Algunos de los más importantes principios republicanos, tales como la soberanía popular, el gobierno representativo, la división de poderes y el constitucionalismo fueron parte del liberalismo hispánico, sin embargo este liberalismo fue “monárquico” en el sentido de que fue creado para operar dentro de una monarquía constitucional (Breña, 2013: 273–274).

Ahora bien, independientemente de los modelos constitucionales históricos, es inevitable que entre el Ejecutivo y el Legislativo haya pugnas que emergen como fruto del deseo por expandir, cada uno, sus propias esferas de poder e influencia. En diversos sentidos, sin embargo, los Estados Unidos representan un caso extremo, en donde ambas ramas, al existir una jurisdicción compartida en ciertos temas, se han enfrentado en materias como presupuesto, control de la burocracia, poderes de guerra y política internacional (Cox y Kernell, 1991: 4-8). De hecho, en los Estados Unidos, el Ejecutivo y el Congreso desarrollan, desde hace décadas, una lucha continua y encarnizada por el control y el liderazgo en el proceso de políticas y sobre la burocracia (Gilmour y Halley, 1994: 3).

En el ámbito latinoamericano, se ha argumentado que las posibles discrepancias existentes entre el Ejecutivo y el Legislativo el primero las resuelve o supera recurriendo a sus prerrogativas constitucionales, en particular a la potestad de emitir decretos. Esta visión de la concentración de poder por parte de los presidentes latinoamericanos, implementando políticas públicas de forma unilateral, desde arriba, se pone claramente de manifiesto durante los procesos de reformas y ajustes implementados desde la década de 1980.⁵⁰

En cualquier caso, analizando los paquetes de reformas económicas llevados a cabo por los gobiernos latinoamericanos, se ha sostenido que el proceso político en la región se reduce en lo básico a elecciones, decretos y esporádicos estallidos de

⁵⁰ Estos procesos de reformas promovían, en resumen, la ortodoxia fiscal, la liberalización y el recorte del papel del Estado alentando las privatizaciones de los servicios (Thorp, 1998: 242). Estos eran los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington en las décadas de los ochentas y noventas del siglo pasado, buscando responder a los problemas que por entonces enfrentaba América Latina, como el déficit público y una inflación descontrolada. Los resultados terminaron siendo muy diferentes a los buscados pues las políticas impuestas se llevaron demasiado lejos, ocasionando costes apreciables sobre países que no estaba en condiciones de afrontarlos (Stiglitz, 2003: 81-82).

protesta, con el poder del Estado concentrado en el Ejecutivo (Przeworski 1991: 186-187). Se afirma además que las iniciativas más amplias de ajuste estructural se dieron, por lo general, bajo el auspicio de regímenes autoritarios. En un número considerable de experiencias estas políticas de estabilización se implementaron por los líderes de gobierno recurriendo principalmente a los decretos presidenciales a fin de esquivar a los debates legislativos y anular la oposición proveniente de grupos de interés (Haggard y Kaufman, 1994: 360). Dicho modelo de gobierno contravenía las expectativas de un sistema más plural en la toma de decisiones, con la participación de diversos actores políticos y sociales, incluyendo a las legislaturas en su calidad de representantes de los ciudadanos (Llanos y Nolte, 2006: 32-33).

El argumento de la usurpación de funciones por parte del Ejecutivo fue revisado en su momento. Si bien se admitía que los gobiernos presidenciales hacían un amplio uso de sus poderes de decreto, se sugería que las propias mayorías legislativas toleraban e incluso preferían la utilización de dicho recurso (Carey y Shugart, 1998: 2). Se consideraba, además, que los poderes legislativos del Ejecutivo podían constituir un paso adelante hacia una mayor cooperación entre presidentes y Congresos en la conducción de los gobiernos (Colomer y Negretto, 2003: 55). En respuesta a la idea inicialmente instalada de que los presidentes latinoamericanos prescindían de los Congresos, otros trabajos empezaron a destacar que estos últimos sí ejercen influencia política; en otras palabras, que son actores relevantes.

Sobre la relevancia política de las legislaturas latinoamericanas se discutió en el capítulo anterior. Un Congreso puede actuar más proactivamente, en función de sus propios proyectos y participando en la elaboración y supervisión de políticas públicas,

o más reactivamente, sin desarrollar una agenda propia y dejándole toda la iniciativa al Ejecutivo. Se afirma que la caracterización general de los Congresos en América Latina responde al tipo *reactivo* (Cox y Morgenstern, 2001). Ello no implica que todos mantengan el mismo nivel de participación en políticas. Dentro de dicho perfil reactivo algunos tenderán a aprobar, sin mayor obstáculo, las propuestas presidenciales y otros buscarán vetarlas o incluso modificarlas incidiendo en su contenido. Además, pueden ejercer influencia en las políticas por fuera de los procedimientos legislativos formales, mediante negociaciones bilaterales entre legisladores y representantes del gobierno o de la administración pública (BID, 2006).

Precisamente, uno de los aspectos que necesita un mayor desarrollo en la literatura es el aporte que los Congresos pueden realizar en el proceso de elaboración de las políticas públicas y en su implementación o ejecución. Existe una creencia extendida en Latinoamérica según la cual la división de poderes implica, por un lado, que el Ejecutivo tiene a su cargo exclusivo los organismos administrativos y, por el otro, que el Legislativo carece de la capacidad para realizar aportes o, por último, influir en el proceso de políticas públicas. Ambos supuestos característicos del ámbito iberoamericano se ponen en entredicho al revisarse los ejemplos de Estados Unidos o Alemania, donde hay estudios que demuestran que en la elaboración e implementación de políticas públicas la tarea de control de los Congresos, sobre todo de tipo informal, es decisiva (Aberbach, 1981; Kaufman, 1981; Gaetz, 1997). Existe abundante literatura al respecto, que será desarrollada en las páginas siguientes. Como veremos más en detalle abajo, los Congresos influyen así informalmente sobre

la administración, lo cual les permite participar activamente, por ejemplo, en los procesos presupuestarios (Jones, 2001; Siavelis, 2006; Gaylord, 2010).

En ese sentido, es posible entender que los Poderes Legislativos participan en las políticas públicas empleando mecanismos de influencia informal sobre los cuerpos administrativos, algo que se discutirá para los casos de Chile y Perú. El argumento central que se irá desarrollando a lo largo del presente trabajo es que las legislaturas chilena y peruana recurren a vías informales, por fuera de las reglas escritas, que les permiten influir políticamente sobre la burocracia pública, actor decisivo en el desarrollo de las políticas, a cargo de prepararlas, ejecutarlas y evaluarlas en su funcionamiento.⁵¹

La idea de Congresos comprometidos con el proceso de políticas públicas y con un papel más que influyente, incluso dominante sobre los cuerpos burocráticos, ha sido materia de una importante producción investigativa primordialmente en los Estados Unidos. Estos estudios argumentan que ejerciendo un control político sobre los funcionarios de la administración e influyendo en sus decisiones el Congreso estadounidense logra que se desarrollen e implementen aquellas políticas que son de su particular preferencia o interés (Hammond y Knott, 1996: 123). En este caso, debe advertirse, el concepto de control parlamentario no hace referencia al criterio usual de fiscalización a posteriori de los actos del gobierno, sino a una visión más de cogobierno –o codirección del gobierno– en materia de los asuntos públicos (Oberreuter, 1992).

Por tanto, en este segundo capítulo se empezará desarrollando el concepto de control desde una visión general. Después se hará énfasis en el control parlamentario

⁵¹ Una regla informal es aquella práctica usualmente no escrita que se comunica por fuera de los canales asumidos como los oficiales (Helmke y Levitsky, 2006: 5). Parte del capítulo tercero se dedicará a discutir la bibliografía que existe sobre el estudio de la política informal.

propriadamente dicho y se argumentará que existen, a grandes rasgos, dos criterios para entenderlo. Uno tiene que ver directamente con la idea de una fiscalización posterior sobre la actuación del Ejecutivo y la burocracia pública, con una visión básicamente sancionadora o punitiva. Mientras, el segundo criterio lo asume más como un control de tipo operativo, a través del cual el Congreso ejerce su influencia sobre los funcionarios y participa directamente en la decisión de los asuntos públicos.

1. El control político: Una visión general

El enfoque más empleado por la literatura para abordar el concepto de control es desde la teoría de la delegación. La delegación se define como el acto a través del cual una persona o grupo –el principal o mandante– otorga a otra persona o grupo –el agente– la potestad de actuar en su representación.

Los gobiernos utilizan la delegación para incrementar el rango de los servicios que pueden proveer. Los presidentes delegan en los ministros funciones específicas: el de Defensa se encargará de temas relacionados con la defensa nacional, el de Economía verá el manejo de las cuentas públicas, el de Salud se hará responsable de las políticas de sanidad. La delegación es lo que le permite al Estado–Nación moderno dedicarse a una serie de tareas en simultáneo, algo indispensable para su existencia y funcionamiento (Lupia, 2003: 33). Incluso, aunque los políticos electos consideren que la delegación no es pertinente para sus intereses porque les resta autoridad, la aceptan como una necesidad inevitable (Rosenbloom, 2001: 774).

El proceso de las políticas públicas en las democracias contemporáneas puede ser entendido como una cadena de delegación. Los votantes eligen a sus

representantes, luego los políticos electos delegan poder en el cuerpo burocrático para la implementación de las políticas en cuestión. En esa lógica, se asume que los encargados de planear y ejecutar las políticas públicas, en cualquier democracia, deberían hacer aquello que los ciudadanos desean y aguardan (Müller, et al. 2003: 19).

En un sistema parlamentario la delegación tiene forma de cadena simple. Los electores delegan en sus representantes elegidos; los legisladores delegan en la rama del Ejecutivo, especialmente en la figura del Primer Ministro; el Primer Ministro delega en las cabezas de los departamentos del Ejecutivo; finalmente, las cabezas de los departamentos del Ejecutivo delegan en el servicio burocrático. En cambio, dado que en los sistemas presidencialistas el Ejecutivo y el Legislativo son agentes independientes del electorado (elegidos por separado) que, a su vez, delegan en los ministros y en la burocracia, la cadena de responsabilidades se vuelve múltiple y mucho más compleja (Strøm, 2003: 65-66; Moreno, Crisp y Shugart, 2003).⁵²

Si bien la delegación permite a los principales –quienes delegan– beneficiarse de la experiencia y habilidades de otros, se advierte que el modelo implica riesgos. La delegación supone una transferencia de poder y existe el peligro de que a quienes se les ha transferido dicho poder –los agentes– terminen abusando de él (Lupia, 2003: 34). Es posible que los recursos o la autoridad delegados en un agente con el propósito de favorecer los intereses del principal terminen siendo empleados en contra de este

⁵² La cadena de delegación parlamentaria conecta directamente a los representantes elegidos por los ciudadanos con el gabinete y con los administradores del Estado. Por ese motivo, la democracia parlamentaria ha sido definida como una cadena “ideal de delegación y control, desde los votantes hasta el último de los responsables de políticas” en la que un mandante delega en un único agente que, a su vez, es controlado por un único mandante (Strøm, 2003: 65).

último; en concreto, que los agentes se aprovechen de su posición estratégicamente favorable para perjudicar a sus mandantes (Kiewiet y McCubbins, 1991: 26).⁵³

Suele ejemplificarse lo anterior a partir de la relación entre las legislaturas y los cuerpos burocráticos. Las primeras delegan en los segundos autoridad en el proceso de políticas porque se entiende que los funcionarios de la administración poseen una mayor capacidad y especialización en determinadas áreas. No obstante estos podrían aprovechar dichos conocimientos para decidir priorizando sus intereses, alejándose de aquello que los legisladores tenían en mente cuando delegaron (Huber y Shipan, 2002: 19).⁵⁴ Desde el enfoque de la delegación, el Congreso es un actor que sacrifica su propia influencia sobre las políticas públicas a favor del Ejecutivo a cambio de la pericia técnica de la que adolece (MacDonald, 2010: 766).

Dados los eventuales problemas que trae consigo la delegación el control adquiere importancia como un mecanismo de contención de indeseadas consecuencias negativas, pudiendo ser ejercido en diferentes momentos y por distintos actores. Respecto al momento en que se realiza, las medidas que actúan antes de que el principal delegue su autoridad al agente serían *ex ante*, mientras que aquellas que actúan una vez que tal autoridad ya ha sido delegada serían medidas *ex post* (Strøm, 2003: 67–73).

⁵³ A esta situación, Kiewiet y McCubbins (1991: 26) la denominan el dilema de Madison, en referencia al modelo de separación de poderes antes mencionado.

⁵⁴ Los posibles problemas en la relación principal–agente se basan sobre todo en las diferencias que existen en el acceso a la información entre uno y otro. Piénsese en un legislador que desea sacar adelante una política ambiental sin ser un experto y en un funcionario especializado en dicha área. La teoría de la delegación advierte que el segundo podría utilizar estratégicamente todo lo que sabe según sus propios incentivos (además, solamente el agente tiene un cabal conocimiento de sus propias capacidades y objetivos). Un segundo problema, derivado del anterior, es cuando el principal no es capaz de identificar si el agente actúa en su mejor interés (Kiewiet y McCubbins, 1991: 25-26).

En los controles *ex ante* el objetivo consiste en diferenciar a los buenos agentes de los malos agentes, antes de que la relación con los mandantes quede establecida. Pensando en el tramo de la cadena de delegación que va de los ciudadanos a los representantes, se trata de elegir a los gobernantes más apropiados. Un control *ex ante* son las elecciones primarias, donde los simpatizantes de un partido pueden optar por el candidato idóneo (Martínez–Cousinou y Andersson, 2009). Otra solución al problema de los malos representantes son las elecciones periódicas (Llanos y Mustapic, 2006: 19). Estas promueven que los agentes (presidentes, legisladores) se hagan responsables de sus acciones, induciéndoles a que desarrollen políticas favorables a los mandantes a fin de ser positivamente evaluados con posterioridad en una nueva elección (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 29). Un legislador que no haya actuado públicamente en función de los intereses y expectativas de los votantes puede ser castigado en el siguiente proceso electoral, no renovándosele la confianza para continuar en el cargo.⁵⁵

Otro mecanismo de control que se considera *ex ante* en la literatura tiene que ver con el proceso de diseño de la legislación. De un lado, los legisladores pueden elaborar leyes sin desarrollar demasiado su contenido, dejando grandes vacíos y, por ende, delegando en otros actores, usualmente los funcionarios de la administración, una alta discrecionalidad en la implementación y ejecución de las políticas. Y de otro lado pueden diseñar leyes con un alto nivel de detalle en un esfuerzo por controlar ellos mismos el proceso de las políticas, reduciendo el margen de discreción del cuerpo burocrático a lo mínimo posible. Acá el punto de mira está puesto en cuánta capacidad

⁵⁵ Desde luego, este supuesto solamente tiene sentido y utilidad en aquellos países en donde la reelección está permitida.

de decisión un Congreso deposita en el Ejecutivo y en la burocracia a través del proceso legislativo (Huber y Shipan, 2002: 9).

En el control *ex post*, que se ejecuta cuando la relación principal–agente ya ha quedado establecida, resultan decisivos los mecanismos de monitoreo y vigilancia directa sobre las acciones de los agentes (Lupia, 2003: 49). Un ejemplo clásico son las herramientas constitucionales con las que cuenta un Congreso para vigilar las actividades del Ejecutivo. Entre ellas cabe mencionar a los pedidos oficiales de información, las interpelaciones a ministros y autoridades, las comisiones investigadoras y la participación en nombramientos.⁵⁶

El control también puede ser ejecutado por distintos actores (uno de ellos es el Parlamento, en su calidad de representante de los intereses de los ciudadanos). Al respecto, O'Donnell (1994: 61) distingue entre *accountability* vertical y horizontal. El principal instrumento para ejercer el primero son, nuevamente, las elecciones, a través de las cuales los políticos elegidos rinden cuentas al electorado. Se trata de un control ejecutado por los ciudadanos, de abajo hacia arriba.

Con el segundo concepto, O'Donnell hace referencia a instituciones estatales con autoridad legal, dispuestas y capacitadas para emprender acciones “que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, 1998: 11).

La *accountability* horizontal puede entrar en juego en dos situaciones principales: en la transgresión ilegal, por parte de una agencia estatal, de la autoridad

⁵⁶ Otras fuentes con las que cuenta un mandante para obtener información y ejercer un control *ex post* son el propio agente y lo que informe sobre su trabajo y los testimonios de terceras personas al tanto del desempeño del agente (Lupia, 2003: 49).

de otra; y en la provisión de ventajas ilegales –corrupción– que los funcionarios obtienen para sí mismos y sus asociados. Es emprendida por una institución estatal con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y castigar acciones (o inacciones) de otros agentes estatales (O’Donnell, 2004: 12).

Queda claro, la noción de *accountability* horizontal se sustenta en el modelo de separación de poderes, de los frenos y contrapesos. Cualquier organismo estatal cuya misión institucional consista en luchar contra la corrupción ejerce un control de tipo horizontal. Asimismo, el control que realiza el Parlamento sobre las acciones del Ejecutivo y la burocracia ocupa un lugar clave (Llanos y Mustapic, 2006: 20).⁵⁷

En la visión de O’Donnell (2004: 12–13), el control adquiere una dimensión esencialmente punitiva.⁵⁸ Además lo acota a las instituciones estatales, dejando fuera a otros agentes que controlan extra-institucionalmente a las autoridades políticas, investigándolas y denunciándolas cuando descubren un accionar incorrecto.⁵⁹ Smulovitz y Peruzzotti (2000: 151) denominan a este control extra-institucional un

⁵⁷ Como se ha mencionado, los países latinoamericanos se inspiraron en el modelo de los pesos y contrapesos, o *madisoniano*, que originalmente consistía en brindar a cada autoridad una jurisdicción parcial sobre las funciones de otras para evitar los posibles abusos y extralimitaciones. Esto es, un poder de veto que sirviera como instrumento de control. Se trata de la idea del control recíproco entre las distintas ramas de un Estado (Negretto, 2003: 44-46). Se ha hecho notar, empero, que los supuestos *madisonianos* no se cumplen necesariamente en la práctica en América Latina. Es verdad que los países latinoamericanos eligen a sus presidentes y Congresos de forma separada, lo que sugiere una división formal de poderes. Sin embargo pasa que, en muchas ocasiones, ambas ramas comparten las mismas metas, como cuando un presidente cuenta con mayoría legislativa, o al menos cercana a sus intereses. En otras palabras, la separación formal de poderes no garantiza que estos vayan a controlarse entre sí (Llanos y Mustapic, 2006: 26).

⁵⁸A este respecto, O’Donnell (2004: 13) precisa que su noción de *accountability* horizontal delimita “un tipo específico de interacción entre instituciones estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre ellas”.

⁵⁹ De manera similar, en su propia definición de *accountability* Mainwaring (2003: 7) tampoco incluye a la prensa u otras organizaciones sociales. Este autor delimita el concepto en torno a si a un actor le asiste, formalmente, el derecho de exigir respuestas de funcionarios públicos o de la burocracia y si estos tienen, por ende, la obligación de responder. Así, *accountability* implica la “vigilancia y/o sanciones sobre autoridades” de parte de quienes, legalmente, se encuentran habilitados para hacerlo. Por ejemplo los pedidos de información oficial del Legislativo al Ejecutivo serían una forma de *accountability*.

“control social” que viene a completar las deficiencias del *accountability* horizontal en los países latinoamericanos.⁶⁰ Entre los principales actores de dicho activismo cívico se incluye a los movimientos sociales nucleados alrededor de demandas de justicia y esclarecimiento de denuncias de violaciones a los derechos humanos y el periodismo. Podemos agregar también lo relativo a ONG’s y asociaciones civiles comprometidas con diversos y específicos aspectos de la política pública, un tipo de fenómeno asociativo que ha tenido un crecimiento explosivo en las últimas décadas, en ámbitos como el medio ambiente, la alimentación, la salud, la lucha contra determinadas enfermedades y muchos otros ámbitos de la política pública. Todo este tipo de organizaciones ejerce un control muy activo sobre la formulación e implementación de políticas públicas en el ámbito de su interés particular.

La lógica del control en tanto mecanismo de subsanación de las posibles consecuencias negativas que trae consigo la delegación principal–agente se origina en el supuesto de que el segundo, racionalmente, buscará aprovecharse de su posición privilegiada y actuar en beneficio propio. Bajo ese criterio, pueden identificarse dos grandes clasificaciones de control: si se ejerce antes o después de sellada la delegación del principal en favor del agente para que decida por él (el *cuándo*) y si se efectúa vertical u horizontalmente o desde la sociedad organizada (el *quién*). La siguiente tabla resume lo dicho hasta el momento.

⁶⁰ O’Donnell (1994: 61) señala que mientras el *accountability* vertical puede existir en las democracias delegativas propias de Latinoamérica, el *accountability* horizontal o no existe o es extremadamente débil en ellas. En las democracias delegativas, el poder es delegado al presidente vía elecciones para que gobierne como le parezca más apropiado y con los mecanismos de rendición de cuentas seriamente debilitados u obstaculizados.

Tabla 5
Cuándo se controla y quién controla

Cuándo	<i>Ex ante</i>		<i>Ex post</i>
	Ejemplo: Elecciones primarias, elecciones periódicas, diseño de legislación		Ejemplo: Control del Legislativo sobre la actuación del Ejecutivo
Quién	Vertical	Horizontal	Social
	Ejemplo: Elecciones (el control lo ejercen los ciudadanos sobre las autoridades)	Ejemplo: Cualquier organismo estatal contra la corrupción (el control lo ejercen las instituciones del Estado sobre otras instituciones estatales)	Ejemplo: Las ONG, los movimientos sociales, el periodismo de denuncia (el control se ejerce desde la sociedad hacia las instituciones del Estado y la burocracia)

Elaboración propia a partir de la clasificación propuesta en Llanos y Mustapic (2006)

En este punto debe decirse que una de las principales críticas que recae sobre el enfoque principal-agente es la presunción de un conflicto, la suposición de que el agente actúa independientemente en virtud del poder delegado yendo en contra de los deseos del mandante. En lo que atañe al control político sobre los cuerpos burocráticos, se hace notar que en el mundo administrativo moderno conviven diversos niveles de relación y no necesariamente el conflicto tiene por qué estar presente en todos ellos (Waterman y Meier, 1998; Meier y Krause, 2003). Bajo esa lógica existen trabajos que, alejándose del modelo principal-agente, construyen distintas alternativas teóricas y que serán ampliados más adelante. Por ejemplo, al analizar el control del Congreso estadounidense sobre los funcionarios de la administración dichos estudios postulan que ambos actores conforman una única entidad o cadena (Rosembloom, 2001) o bien que trabajan estrechamente coordinados (Aberbach et al., 1981; Aberbach, 1990).

Como se ha dicho, el control puede ser realizado por distintos actores y uno de ellos es el Parlamento. Por cierto, existe consenso en la literatura de que se trata de una de sus más importantes responsabilidades, más allá de la mera producción de leyes. En la sección inmediata se abordará este tema y se explicará que el control parlamentario puede entenderse, o bien como una supervisión de las actividades del Ejecutivo con implicaciones –en lo básico– fiscalizadoras–punitivas o bien como la capacidad que tienen las legislaturas de participar en los asuntos públicos.

2. El control parlamentario: Definición y herramientas

El Parlamento es un órgano político cuya naturaleza primordial es representativa, lo que lo convierte en una institución de carácter colectivo, deliberativo y con capacidad de legislación y de control sobre el Ejecutivo (Alcántara et al. 2005). Respecto a la capacidad legislativa, se ha mencionado que la iniciativa en la elaboración de leyes en América Latina descansa generalmente en los presidentes (BID; 2006: 28; Llanos y Nolte, 2006: 31). Frente a esa realidad, los Congresos pueden reaccionar de distintas maneras, siendo menos o más influyentes en el proceso de políticas.

La interacción Ejecutivo–Legislativo viene a ser un elemento decisivo en el proceso de las políticas públicas. Si este último juega un rol secundario, el primero estará en libertad de aplicar aquellas que se correspondan exclusivamente con sus particulares preferencias. Por el contrario, un Congreso firmemente involucrado en el control de políticas, ayudando en su deliberación y supervisando su ejecución, puede contribuir a que sean sostenibles en el tiempo y basadas en consensos sociales, contribuyendo con su correcto funcionamiento (BID, 2006: 44; Saiegh, 2010: 48).

Las facultades legislativas presidenciales –entre ellas, emisión de decretos, introducción exclusiva de legislación en ciertas materias– se encuentran consagradas en las constituciones nacionales. Aunque se supone que aquellos presidentes con mayores prerrogativas constitucionales disfrutarán de una mayor libertad y autonomía para aplicar sus programas (Stein y Tommasi, 2006: 401), en la actualidad no parece posible afirmar que todos los Congresos en América Latina sean irrelevantes frente al Ejecutivo. Como ya se ha explicado, la idea de que los Ejecutivos latinoamericanos se imponen sobre Parlamentos inoperantes ha sido retrucada por trabajos los cuales demuestran que las legislaturas son capaces de negociar modificaciones en las políticas u obstruirlas (Llanos y Nolte, 2006: 34).

Estos estudios explican cómo los congresos latinoamericanos influyen en materia de decisiones políticas. Analizando Argentina, Jones (2001: 151) sostiene que, contrario a lo que se suele asumir, el Congreso de ese país sí ha jugado un rol prominente en el proceso presupuestario desde el retorno a la democracia en 1983 y ha ejercido una influencia importante en otras áreas de política pública.⁶¹ De igual manera, Nacif (2004: 27) señala que una vez acabada la hegemonía del PRI en México se registró un cambio decisivo en el proceso de formulación de políticas públicas, caracterizado por el más limitado papel del presidente de la República como iniciador de legislación y, en contrapartida, la mayor participación en funciones legislativas de los partidos representados en el Congreso.

Por supuesto, las legislaturas pueden participar de distintas maneras en el ciclo de las políticas públicas. Un elemento tiene que ver directamente con la producción de

⁶¹ A partir de sus resultados que destacan la capacidad del Parlamento de Argentina para participar en decisiones de políticas públicas, Jones (2001) cuestiona que se caracterice a la realidad política de ese país utilizando el concepto de “democracia delegativa” acuñado por O’Donnell.

leyes, pero no es el único. Tan centrales como las tareas de control legislativo son las de control político (Llanos y Nolte, 2006: 31).

La distinción entre *control legislativo* y *control político* ha sido formulada por Sartori (1999: 226-228). Con el primer término, Sartori se refiere a la capacidad de las legislaturas para presentar, modificar, demorar o rechazar iniciativas de ley; en otras palabras, alude al rol que los Congresos desempeñan en el proceso de producción legislativa estrictamente dicha. Con *control político* hace hincapié, más bien, en el seguimiento que los Parlamentos realizan a las decisiones adoptadas, al control efectuado sobre la actividad de gobierno.

Sartori sostiene que ambos, el control sobre la legislación y la actividad de la dirección política del gobierno, esto es el control político, han tendido a confundirse a pesar de tratarse de cosas distintas. Advierte que los “parlamentarios han acabado por tomar demasiado en serio su propio apelativo de legisladores”, exagerando su preocupación por las labores legislativas, y sugiere que los Congresos deben buscar qué recuperar su potencial de control sobre los gobiernos (Sartori, 1999: 228).⁶²

En el concepto de control político, en la acepción propuesta por Sartori (1999), emerge la idea de que el Congreso puede y debe involucrarse en el proceso de decisiones adoptadas por el gobierno. Colocada la mirada sobre la implementación de las políticas gubernamentales, *el control político* equivale al *control parlamentario* que, de acuerdo con Steffani (1989), puede definirse –desde una perspectiva general–

⁶² Según Sartori, “la eficacia de un control depende de la probabilidad o no de que un cierto potencial de control se ponga en acción. Un parlamento sobrecargado de trabajo no asusta a nadie. Por el contrario, un parlamento que se reserva el tiempo y las energías para ‘poder controlar’ se convierte *eo ipso* en un controlador temible” (Sartori, 1999: 227).

como la capacidad de los Congresos de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública.⁶³

Sobre la base de esta definición, Steffani (1989: 1326–1327) propone seis dimensiones del control parlamentario: 1) Participación permanente y seguimiento de las actividades de gobierno y de la administración pública; 2) Revisión posterior de las actividades de gobierno y de la administración pública; 3) Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de leyes y presupuesto; 4) Capacidad de obligar al gobierno de dar cuenta de sus actividades, con la posibilidad de que el electorado lo sancione posteriormente en nuevas elecciones; 5) Capacidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actos, revirtiendo sus decisiones en el proceso legislativo; 6) Posibilidad de obligar al gobierno a responder por sus actividades y, eventualmente, destituirlo (o a algunos de sus integrantes).⁶⁴

A fin de poder cumplir con su función de control, las legislaturas disponen de poderes formales dentro de los cuales operan (Blondel, 1990: 244). Son atribuciones constitucionales que varían en número y forma de empleo entre los países y permiten solicitar información al Ejecutivo mediante pedidos oficiales de informes o interpelaciones a los ministros, vigilar e investigar la actuación del gobierno a través de

⁶³ Otra definición de control parlamentario señala que es una herramienta con la cual se busca que las decisiones de los legisladores sean correctamente interpretadas y llevadas a la práctica, evitando que su voluntad sea vulnerada desde el Ejecutivo o desde la burocracia (Llanos y Mustapic, 2006: 15). En un plano similar, para McCubbins y Schwartz (1984: 165) consiste en la vigilancia que ejerce el Congreso sobre las políticas a fin de detectar y remediar las posibles violaciones a los criterios del Legislativo por parte de la rama del Ejecutivo. Ambas definiciones se originan en el enfoque principal–agente, asumiendo a priori que el segundo actuará por propia cuenta violando la voluntad del primero, por lo que el control es una salida de cara a contener las consecuencias negativas de la delegación.

⁶⁴ Las cinco primeras dimensiones pueden hallarse en los sistemas presidencialistas y parlamentaristas. Con relación a la sexta, en los presidencialismos se contempla la destitución de ministros pero a los presidentes solamente se les puede vacar en casos especiales de juicio político.

las comisiones ordinarias o permanentes y de investigación y designar a funcionarios o removerlos (Blondel, 1973).⁶⁵ Estos poderes ayudan a los Congresos a ejercer el control y supervisión sobre la implementación de políticas.⁶⁶

Naturalmente, las legislaturas no solamente utilizan los instrumentos arriba reseñados. El espectro de recursos de control es bastante más amplio que el establecido en las constituciones y, muchas veces, puede ir por fuera de lo que se encuentra formalmente escrito. Mirando hacia los Estados Unidos, autores como Hammond y Knott (1996: 123) señalan que uno de los medios que emplea el Congreso estadounidense para imponer su control sobre la administración tiene que ver con un sistema de recompensas y castigos a través del cual busca favorecer determinadas políticas que son de su interés. Una agencia estatal favorable al criterio congresal podría ver incrementado su presupuesto, mientras que una desfavorable podría verlo recortado. Igualmente, McCubbins y Schwartz (1984: 166) destacan que el Congreso crea y perfecciona un sistema de reglas, procedimientos y prácticas informales que permite a ciudadanos individuales o grupos de interés examinar la conducta del gobierno, identificar irregularidades y luego reportarlas a los parlamentarios para que estos actúen, a manera de una alarma de incendios. En el ámbito latinoamericano, Jones (2001), Siavelis (2006), Ferraro (2008) y Gaylord (2010) investigan los casos de Argentina, Chile y Brasil y también argumentan que los Congresos participan considerablemente en el ciclo de toma de decisiones. Esta influencia se produce a

⁶⁵ Blondel (1973) añade que aparte de estos poderes de control y supervisión las legislaturas disponen de poderes para la producción legislativa. Estos son los de iniciación, para introducir leyes de su autoría; de reacción, para frenar o demorar las iniciativas del Ejecutivo; y de prevención, para desalentar la presentación de proyectos por parte del gobierno. La distinción que realiza este autor resulta siendo similar a la realizada por Sartori (1999) entre *control legislativo* y *control político*.

⁶⁶ Para un resumen de la utilización de los instrumentos de control con jerarquía constitucional en los distintos países de América Latina se puede revisar Llanos y Nolte (2006: 38).

través de procesos intensos de negociaciones a pesar de que, formalmente hablando, la iniciativa en materia de políticas recae en el Ejecutivo en virtud de sus poderes constitucionales. Todos estos trabajos, que evidencian la importancia que pueden asumir las legislaturas en el proceso de las políticas públicas, serán reseñados más extensamente en las páginas siguientes.

El control es una de las más importantes funciones de cualquier Parlamento. Lo que se va a plantear enseguida es que esta labor revisora del desempeño del gobierno y de la administración pública puede ser entendida, a grandes rasgos, de dos maneras. La primera tiene que ver con una visión punitiva, entendiéndose que el fin último del control parlamentario es sancionar al Ejecutivo y a los funcionarios de la burocracia por sus eventuales infracciones. Mientras, la segunda visión destaca que el control parlamentario es –también– un mecanismo empleado por los Congresos para intervenir en la decisión de los asuntos públicos, específicamente en lo que atañe al proceso de las políticas públicas.

2.1. El control sancionador

Un desafío creciente de cara a mejorar la calidad de la democracia radica en favorecer la construcción de mecanismos efectivos de control político (Mainwaring, 2003: 4). Existe coincidencia entre diversos autores de que el control desde los Parlamentos es un eje fundamental en la arquitectura democrática de los países, aunque no existe un criterio común en los límites que debería tener.

Un autor clásico, John Stuart Mill (2004), afirma que el control sobre los gobiernos es la tarea fundamental de cualquier Parlamento. Al detallar cuáles deberían

ser las “funciones propias” de los cuerpos representativos descarta, por completo, que estos asuman responsabilidades de gobierno al considerarlos “radicalmente inaptos” para tal fin. Más bien, añade, una asamblea de representantes debe vigilar y controlar al gobierno, entendiendo por esto último iluminar sus actos, obligarlo a exponer y justificar todo lo que pueda ser considerado cuestionable, censurarlo de hallarle algo condenable y expulsar a sus miembros si hubiese justificación para ello (Mill, 2004: 73).

Mill (2004: 65) niega abiertamente que una de las responsabilidades parlamentarias consista en participar en decisiones administrativas. Su definición de control restringe el accionar legislativo a una misión sancionadora–punitiva, incluso sin legislar en un sentido sustantivo, esto es sin “dictar en detalle” a quienes tienen a su cargo la administración. Ve favorablemente a un Parlamento que delegue ampliamente y, a cambio, se enfoque en un control fiscalizador sobre el Ejecutivo y en servir de arena para el debate público (Müller et al. 2003: 20).⁶⁷

El control parlamentario como, en lo fundamental, un mecanismo fiscalizador–sancionador de las actuaciones de los gobiernos puede rastrearse en trabajos relativos al derecho constitucional. Santaolalla (1987: 222) lo define como la actividad en la cual se presenta un acto de confrontación o juicio por una determinada conducta, unido a la posibilidad de sanción, es decir de corrección a través de medios establecidos en el derecho. Desde esa perspectiva, viene a ser un control de tipo jurídico que consiste en verificar si la actividad del Ejecutivo se ajusta a los parámetros establecidos por el ordenamiento constitucional y las leyes vigentes (García Murillo, 1985: 298).

⁶⁷ En su libro *Considerations on Representative Government* (publicado en 1861), Mill advierte con preocupación que la tendencia en los cuerpos representativos es “interferir más y más en los detalles de la administración”, uno de los peligros a los que los “gobiernos representativos estarán expuestos en el futuro” (Mill, 2004: 69).

Siempre en la orilla del derecho constitucional, Aragón (1986) niega que el control parlamentario sea jurídico y prefiere asumirlo estrictamente político, un “instrumento de limitación del poder” que puede llegar a originar “la derrota del gobierno” en su consecuencia, si bien más extrema, menos probable. Aunque el control parlamentario no desemboque en la caída del gobierno de turno mantiene su funcionalidad fiscalizadora–sancionadora debilitándolo, de modo que “la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o contribuir a su remoción. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario” (Aragón, 1986: 24-25).⁶⁸

Fuera del derecho constitucional, debe recordarse que los ya citados trabajos de O’Donnell (1994, 1998, 2004) también comprenden una visión sancionadora del control. Dicho autor desarrolla el concepto de *accountability horizontal* para referirse a la capacidad de las agencias estatales de cara a emprender controles rutinarios, sanciones penales e *impeachment* sobre otras entidades estatales que hayan incurrido en acciones ilícitas o se encuentren bajo sospecha. La vigilancia que el Parlamento ejecuta sobre el comportamiento del gobierno es una forma de *accountability horizontal* el cual, argumenta O’Donnell, o no existe o es demasiado débil en el contexto de las nuevas democracias en América Latina.⁶⁹

⁶⁸ Una posición similar puede leerse en Pedroza (1996: 31): “El control político, por lo general, opera de manera indirecta, es decir, su consecuencia será el desgaste del gobierno o de la mayoría que lo sustenta alertando al cuerpo electoral, con lo que de forma mediata puede darse una posibilidad de sanción”.

⁶⁹ Ya se ha mencionado que aunque los países latinoamericanos se inspiraron en el modelo de los frenos y contrapesos *madisoniano*, la simple separación formal de poderes no significa que estos vayan a

2.2 El control sobre las decisiones públicas

Junto a la noción de control parlamentario en el sentido de una supervisión sobre las actividades del gobierno con fines primordialmente fiscalizadores y sancionadores, el presente capítulo arguye que existe otra manera de comprenderlo. Es lo que Oberreuter (1992) destaca como la visión moderna del trabajo parlamentario, con el Congreso involucrándose en la decisión de los asuntos públicos, llegando incluso a funcionar como una estancia de cogobierno.

La reflexión de Oberreuter (1992) se inspira en la revisión de la experiencia alemana. Según este autor hacia inicios de la década de 1970 no era frecuente que los legisladores alemanes conocieran los proyectos elaborados por la burocracia controlada por el Ejecutivo y menos que tuviesen la opción de influir en la preparación de dichos proyectos. Ello empieza a cambiar cuando, animado por nuevos aportes teóricos provenientes del ámbito académico, principalmente las obras de Bäumlín y Kewenig, el Parlamento redefine su papel en la vida política del país y concluye que no debía circunscribirse a la mera fiscalización de los actos de gobierno; por el contrario, los comités parlamentarios tenían que empezar a funcionar como estancias de cogobierno (Oberreuter, 1992: 164). En ese sentido, el caso alemán –un sistema parlamentario– presenta semejanzas con el estadounidense –un sistema presidencial–. Rosenbloom (2001: 773–774), uno de los más importantes investigadores sobre la

controlarse entre sí. Shugart, Moreno y Crisp (2003) consideran que el principal factor que debilita el control parlamentario sobre el Ejecutivo en los sistemas presidencialistas es la ausencia de intereses contrapuestos, cuando el presidente es la cabeza del partido con mayoría legislativa o cuando los partidos son muy débiles y la capacidad de coordinar la actividad legislativa se limita, lo cual le permite al presidente influir sobre los legisladores vía el empleo de estrategias de patronazgo político para asegurar votos en su favor. Ambos supuestos, añaden estos autores, colocan al Ejecutivo en una posición superior sobre el Congreso, ocasionando un cortocircuito en la labor de control horizontal. De ahí, se concluye que la participación de los legisladores en actividades de monitoreo y de políticas públicas sería muy limitada.

administración pública federal de los Estados Unidos, explica cómo el Congreso de ese país también reevaluó su relación con la burocracia y el protagonismo que le tocaba asumir en materia de decisiones políticas. Específicamente, sostiene que el Congreso dispone de una enorme autoridad sobre la burocracia al punto que considera a las agencias administrativas extensiones del trabajo legislativo, formándose en la práctica una sola institución. Fuera de que la delegación exista en lo formal para funciones específicas que tienen que ver con la elaboración de reglamentos, el cuerpo burocrático estadounidense adhiere los criterios y valores de la legislatura. Esto no siempre ocurrió así y es consecuencia directa de la redefinición institucional que esta última llevó adelante a mediados de la década de 1940. Se volverá sobre este punto.

Cuando se habla del control parlamentario como uno de tipo político y operativo, el enfoque descansa en la capacidad de las legislaturas para participar e influir en el proceso de las decisiones públicas, entendiendo que el ciclo de elaboración de las políticas no supone etapas rígidas o estancadas; por el contrario, se trata de un periodo intenso de negociaciones con actores –uno de ellos, el Parlamento– interactuando en función de sus propias expectativas (BID, 2006; Scartascini, 2011).

Precisamente, un tópico estudiado en los Estados Unidos es la manera en que las autoridades electas, en especial los legisladores, influyen sobre los cuerpos burocráticos en la búsqueda de conseguir que sus preferencias en políticas públicas se concreten. La mayoría de esas investigaciones demuestra que los funcionarios administrativos sí responden a las preferencias e inquietudes de los políticos (Huber y Shipan, 2002: 25).⁷⁰ Dicho esto, a continuación se discutirá la forma muy activa en la

⁷⁰ Huber y Shipan (2002: 28) destacan que mientras en la literatura estadounidense que se ocupa del control político el foco está puesto en el Congreso y en la disputa que este último mantiene con el

que el Congreso de Estados Unidos ejerce el control político, influyendo operativamente sobre la administración. Pero además se revisará el caso del Parlamento Federal Alemán (*Bundestag*), el cual también ofrece perspectivas interesantes para reflexionar sobre las posibilidades de acción de las legislaturas en el proceso de elaboración e implementación de las políticas.

3. El control político del Congreso de Estados Unidos sobre la burocracia

En esta sección se discutirá ampliamente la forma en que el Congreso de los Estados Unidos influye sobre el comportamiento de la burocracia pública como una manera de participar en el proceso de las políticas y de garantizar que sus objetivos y prioridades sean efectivamente tomados en cuenta. La utilidad de revisar esta variada producción académica descansa en que el diseño constitucional estadounidense ha sido el inspirador de los sistemas presidencialistas de América Latina. La constatación de que el Congreso de Estados Unidos, uno de los más poderosos del mundo, se involucra firmemente en el proceso de políticas deja en claro que el modelo formal de separación de poderes no implica que las legislaturas latinoamericanas deban eximirse de participar en políticas, o de influir sobre los funcionarios públicos.

En el año de 1887, Woodrow Wilson publica *El estudio de la administración* en donde plantea que es deseable que la administración pública guarde distancia de la labor política. Cabe señalar que Wilson es considerado el padre fundador del estudio

presidente, en la literatura que aborda a los regímenes parlamentarios, que involucra gobiernos de gabinete y partidos cohesionados, la preocupación central estriba en si los líderes partidarios son capaces o no de controlar a la burocracia. Podría afirmarse que ello no aplica cuando se revisa lo trabajado sobre Alemania. Al ya citado trabajo de Oberreuter (1992) se suman aportes que abordan el control político ejercido desde el Parlamento y que se expondrán en las páginas siguientes.

de la administración pública en los Estados Unidos y quien sienta las bases hacia la construcción en dicho país de lo que se conoce como un Estado administrativo.⁷¹

El concepto de Estado administrativo puede rastrearse, sobre todo, en la fundamental obra homónima de Dwight Waldo (1948; 1965): *El Estado administrativo: Un estudio de la teoría política de la administración pública americana*. En su libro, una versión comprimida de su disertación doctoral, Waldo hace referencia a la administración pública profesional y permanente que se desarrolla a partir de finales del siglo XIX en los Estados Unidos. Es conveniente revisar brevemente este punto.

Durante el siglo XIX, la legislatura estadounidense desempeñaba un rol predominante en la ejecución y desarrollo de las políticas públicas, involucrándose en temas ejecutivos desde su primera sesión (Gilmour y Halle, 1994: 8). De hecho, en su célebre libro *La Democracia en América* Tocqueville (1957: 95) sostiene, por ejemplo, que el Senado “toma parte de la administración de varias maneras” y además “entra ordinariamente en la esfera del Poder Ejecutivo”. Tocqueville, quien llegó a los Estados Unidos en 1831 para una estancia de 9 meses, explica que lo que más le llamó la atención –desde su perspectiva europea– era la ausencia del “gobierno o la administración”.⁷² Este panorama descrito, con el Congreso estadounidense desempeñando un papel preeminente en temas administrativos, empieza a cambiar en

⁷¹ Un argumento en contrario a reconocer en Wilson al fundador de los estudios administrativos en Estados Unidos puede leerse en van Riper (1983), quien incluso pone en tela de juicio la influencia del trabajo de dicho autor en el desarrollo de la disciplina.

⁷² Tocqueville añade: “En Norteamérica se ven leyes escritas; se palpa su ejecución cotidiana; todo se mueve en torno nuestro, y no se descubre en ninguna parte su motor”. Esta constatación le lleva a preguntarse cómo se logra “conducir a la sociedad con un plan más o menos uniforme”. Su respuesta es que el Poder Legislativo se extiende más que en Europa. En su mirada, “el legislador penetra, en cierto modo, en el seno mismo de la administración; la ley desciende a minuciosos detalles; prescribe al mismo tiempo los principios y el medio de aplicarlos; encierra así los cuerpos secundarios y a sus administradores en una gran cantidad de obligaciones estrechas y rigurosamente definidas” (Tocqueville, 1957: 86–88).

la transición del siglo XIX al XX en base a una serie de reformas que promovieron la emergencia de una administración pública moderna, las cuales a su vez trajeron como consecuencia la restauración de cierto poder al Ejecutivo –más débil y subordinado al Legislativo– y, por tanto, abriendo la posibilidad de una mayor competencia entre ambas ramas (O’Toole, 1987: 17–18).

Ahora bien, a lo largo de los últimos 30 años se ha generado en los Estados Unidos un intenso debate académico en torno a la cuestión de quién domina o controla a dicho cuerpo administrativo, que hacia la década de los treinta del siglo pasado ya se había convertido en un poderoso componente central del gobierno y de las políticas (Rosenbloom, 2001: 773).

Respecto a esto, habría que decir en primer lugar que los estudios publicados en las décadas de 1960s y 1970s y que comprenden la relación entre políticos y burocracia están marcados por una perspectiva según la cual las sociedades, en la práctica, son gobernadas por los cuerpos administrativos, responsables de la gran mayoría de las políticas públicas. Una síntesis de ese pensamiento puede leerse en Putnam (1973: 17), quien afirma que los funcionarios, a través del monopolio de la información y su pericia técnica, han ganado una influencia predominante en la agenda de las decisiones públicas en las sociedades de manera que, en un sentido literal, el sistema político moderno ha pasado a ser uno de corte esencialmente burocrático. Refiriéndose específicamente a los Estados Unidos, Huntington (1965) sostiene que el Congreso ha perdido poder y declinado en sus funciones legislativas a favor, entre otros, de una burocracia creciente en tamaño e influencia.

La situación de poder de la administración burocrática desencadenó una serie de argumentos, a favor y en contra, de su pretendida autonomía. Entre los primeros se sostiene que un cuerpo burocrático neutral y competente, con un rol prominente en la toma de decisiones, ayuda a minimizar los errores en el diseño e implementación de las políticas públicas. Entre los segundos, se advierte que el dominio administrativo en decisiones consideradas fundamentales ocasiona la desconexión entre votantes y hacedores de políticas, acentuada por el traslado del proceso de decisiones de una arena pública a una privada (Huber y Shipan, 2002: 21–22).

En la década de los ochentas el panorama arriba descrito empieza a cambiar y sale a la luz una nueva vertiente teórica que cuestiona directamente la asunción de que la burocracia estadounidense actúa de forma autónoma. Un número importante de estudios empíricos establece la existencia de una relación entre las preferencias de políticos electos y las acciones emprendidas por los cuerpos burocráticos. Por ejemplo, Moe (1987: 477) sostiene que la administración pública es influenciada tanto por el Congreso como por los presidentes (además de las Cortes o de los grupos de presión). Otros autores también defienden la idea de una influencia compartida. Hammond y Knott (1996: 163) señalan que el control sobre la burocracia “debe ser visto como un asunto sistémico” en tanto “el presidente, la Cámara Baja y el Senado” la controlan, colectivamente. En el mismo sentido, Furlong (1998: 61) arguye que en consonancia con lo que buscaban los creadores de la Constitución, el Congreso y el presidente comparten la habilidad y la responsabilidad en la tarea de políticas, influyendo sobre ellas ya sea hacia una dirección o hacia otra.

Así, el paradigma dominante mutó de uno que resaltaba la extrema dificultad que las instituciones tenían para ejercer su dirección sobre la burocracia federal a otro que argumenta que los líderes electos, efectivamente, influyen en el comportamiento burocrático a través de diferentes caminos; de ese modo, más que debatir en torno a si el control político sobre la burocracia existe o no, se argumenta que los esfuerzos deberían explorar las características de tal control (Wood y Waterman, 1991).

Se afirma que una de las instituciones a la cual los jefes de las oficinas administrativas en los Estados Unidos se muestran “más sensibles” es el Congreso (Kaufman, 1981: 47).⁷³ Se verá enseguida que esta tesis del control parlamentario sobre la burocracia es defendida con una profusa producción teórica, con particular énfasis desde el modelo principal-agente y los supuestos de la elección racional.

Un trabajo clásico es el de Fiorina (1979), quien plantea que la supuesta ausencia de control parlamentario sobre la burocracia no es tal; que si bien existen instrumentos legales pensados en un control centralizado, los legisladores prefieren hacerlo de una manera más conveniente para sus intereses políticos. ¿De qué forma? Los congresistas buscan formar parte de aquellos comités que se ocupan de temas que interesan directamente a sus electores. Desde ahí, controlan a las agencias burocráticas encargadas de desarrollar las políticas públicas para esos sectores. Dado que los comités tienen poder sobre los presupuestos de las agencias, estas se ven obligadas a atender las propuestas e indicaciones que reciben. Con este sistema, los congresistas obtienen una mayor cercanía con sus votantes, pensando en la posibilidad de una reelección. De ahí, la conclusión de Fiorina (1979: 134) es que el Congreso

⁷³ El aporte de Kaufman (1981) se basa en entrevistas a profundidad. Demuestra que los directores de organismos administrativos federales tienen una mayor apertura hacia la influencia proveniente desde el Congreso que respecto de otros actores, incluyendo al Ejecutivo.

mantiene una burocracia federal deliberadamente organizada para ser susceptible de intervención, no tanto por la cámara en su conjunto como por los comités o sus miembros individuales. Debe añadirse que para este autor el presidente de Estados Unidos solamente puede ejercer un control centralizado, el cual no alcanza el nivel de detalle del practicado por el Congreso desde las comisiones especializadas.

Similar a Fiorina, McCubbins y Schwartz (1984: 166) distinguen dos técnicas para controlar al gobierno. La primera, que llaman *patrulla policial*, supone un control centralizado, activo y directo mediante el cual el Congreso, por propia iniciativa, examina las actividades del Ejecutivo y de la burocracia con la intención de detectar y remediar cualquier violación a los objetivos legislativos. Las estrategias de recolección de información varían y entre ellas se encuentran la revisión de documentos y estudios científicos, la observación de campo y las entrevistas en los comités con burócratas y ciudadanos afectados. Se trata del control parlamentario entendido más en un sentido clásico y que, sostienen estos autores, no es tomado en cuenta por los legisladores por ser demasiado costoso en tiempo y recursos.

En cambio, la segunda técnica, *alarma de incendios*, es menos centralizada y directa. En lugar de que el Congreso lleve la iniciativa controlando una muestra del universo de las decisiones administrativas que toma el Ejecutivo, esta técnica involucra un sistema de reglas, procedimientos y prácticas informales que permite a ciudadanos individuales o grupos de interés examinar la conducta del gobierno, identificar irregularidades y luego reportarlas. La legislatura crea y perfecciona este sistema descentralizado, actuando reactivamente al momento que recibe de sus informantes una alarma de conducta inapropiada (McCubbins y Schwartz, 1984: 166).

Volviendo sobre el enfoque de la delegación, se asume que es probable que un agente –la burocracia– no actúe de acuerdo a los intereses del mandante –la legislatura–. No obstante, con el aporte de ciudadanos individuales y grupos de interés, el Congreso enterado de que algo no camina de acuerdo a sus objetivos o prioridades puede intervenir y modificar el rumbo. McCubbins y Schwartz, (1984: 175) afirman que través del control *alarma de incendios* los legisladores se benefician directamente de una vigilancia que les ahorra tiempo y costos (ya que reciben la información procesada por colaboradores externos) y que les resulta rentable políticamente, demostrándoles a sus electores eficiencia en la solución de sus problemas e inquietudes.

Siguiendo el mismo patrón, McCubbins et al. (1987) parten de la premisa de que el control político sobre las burocracias supone un problema principal–agente; es decir, la posibilidad de que el segundo no se alinee a los objetivos y expectativas del primero. Argumentan que las herramientas de monitoreo estándar –investigaciones, trabajo en comisiones, sanciones– si bien representan una forma de solución, demandan altos costos en tiempo y esfuerzo. En cambio, proponen un segundo mecanismo: los procedimientos administrativos. Estos influyen en el comportamiento de las agencias porque afectan el contexto institucional en el que la burocracia toma sus decisiones, limitando su rango de maniobra. Los procedimientos administrativos mitigan las diferencias de información entre el principal y el agente y facilitan el monitoreo de tipo *alarma de incendios* con la ayuda de ciudadanos afectados y molestos por el mal funcionamiento de las políticas (McCubbins et al., 1987: 273).⁷⁴

⁷⁴ McCubbins et al. (1987) parten de la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946 (APA, por sus siglas en inglés), que impuso uniformidad a las agencias y estándares a los cuales estas debían adherirse.

Existen más estudios que exploran mecanismos adicionales mediante los cuales el Congreso estadounidense controla a la burocracia, reduciendo su margen de discrecionalidad. En su trabajo, MacDonald (2010) se enfoca en las limitaciones presupuestales –*limitation riders*– como instrumento para influir en el proceso de políticas, bloqueando aquellas decisiones de la burocracia que la legislatura considera ajenas a sus objetivos. Dichas limitaciones impiden a las agencias administrativas gastar fondos para desarrollar políticas. Aunque las *limitation riders* no pueden forzar a las agencias a tomar las decisiones que el Congreso desea, sí permiten influir decisivamente en su comportamiento, haciéndolas más receptivas a las prioridades congresales (MacDonald, 2010: 770).

Huber y Shipan (2002: 9), por su parte, argumentan que los legisladores pueden elegir entre elaborar leyes sin desarrollar demasiado su contenido, dejando grandes vacíos y delegando en otros actores, los funcionarios de la administración, una alta iniciativa en la implementación y ejecución de las políticas; o bien diseñar leyes con un alto nivel de detalle en un esfuerzo por controlar, ellos mismos, el proceso de las políticas, constriñendo la libertad de movimiento de la burocracia a lo mínimo posible.

Entonces, que los legisladores deleguen más o menos poder en la burocracia dependerá, según Huber y Shipan (2002), de 4 factores relacionados entre sí. Primero, el nivel de conflicto entre los políticos y burócratas. Esto quiere decir que a mayor diferencia de opinión la legislatura tendría más incentivos para reducir la autonomía de las agencias en el deseo de que estas respondan a sus criterios y preferencias.

El APA buscaba que las agencias dieran a conocer, de manera transparente, la información relacionada con su estructura organizacional, reglas y decisiones (Ackerman, 2005: 244). Se verá, Rosenbloom (2000, 2001) también recurre a la APA para sostener que el Congreso estadounidense ejerce una gran autoridad sobre la burocracia aunque su enfoque, cercano a la teoría de la administración, se aleja de los supuestos de la elección racional y del modelo principal-agente.

Segundo, la capacidad de las propias legislaturas para elaborar leyes con un alto nivel de detalle. Tercero, el entorno institucional que rodea a los procesos de negociación. En los sistemas bicamerales las cámaras podrían presentar desacuerdos, situación que afectaría directamente el diseño de la legislación. Y cuarto, los arreglos institucionales posteriores que afectan a la implementación de las políticas, entre ellos el rol de las cortes judiciales.

Los planteamientos reseñados demuestran un razonamiento similar. Frente a los problemas que causa la delegación, el Congreso necesita buscar mecanismos de control que le ayuden a garantizar su capacidad de decisión e influencia en el proceso de las políticas públicas. Racionalmente los legisladores prescinden de las herramientas de control clásicas por considerarlas costosas y poco rentables en favor de tácticas, varias de ellas informales, que resultan más convenientes a sus intereses.

Así como el Congreso elige racionalmente qué clase de control le sirve mejor, se sugiere, además, que existe relación entre el grado de delegación en favor de las agencias administrativas y sus resultados. Esto significa que el Congreso percibe qué agencia es más o menos competente y, a partir de su evaluación, recompensa a las más efectivas con una mayor discrecionalidad y castiga a las menos competentes reduciendo su autoridad. Si las agencias desean más libertad de movimiento en el diseño de programas, “convencer a los legisladores de su efectividad es una vía para obtenerla” (MacDonald y Franko, 2007: 801).

Cabe añadir que la literatura plantea la posibilidad de que los legisladores, aún disponiendo de las herramientas y recursos para controlar a la burocracia, opten racionalmente por no hacerlo. En otras palabras, no es tanto que las agencias disfruten

de una posición de poder exacerbado como que el Congreso decida, por cuenta propia, eximirse de una vigilancia exhaustiva. Esto puede ocurrir si los electores no demuestran demasiado interés en el funcionamiento de las agencias. En ese caso, los legisladores verán escasamente rentable dedicar tiempo y esfuerzo en controlarlas (Hammond y Knott, 1996: 121). Un legislador ambicioso, enfocado en desarrollar una carrera política, presionado por compromisos electorales, tenderá a dejar de lado el control sobre la burocracia por no ofrecerle una recompensa que justifique el esfuerzo demandado (Woods y Baranowski, 2006: 601).⁷⁵

Relacionado con lo anterior, otra opción es que la burocracia sea capaz de evadir el control aprovechándose de los criterios contrapuestos del Ejecutivo y del Parlamento e imponiendo, finalmente, el suyo propio. De nuevo, no es que disfrute de una situación privilegiada de poder. Sí, a veces, sería capaz de balancear en su favor los disímiles intereses presidenciales y congresales obteniendo cierta independencia en sus acciones (Hammond y Knott, 1996: 122).

En concreto, toda esta producción teórica parte desde el enfoque de la delegación, entendiendo que la legislatura (principal) se ve en la necesidad de conferir a la burocracia (agente) autonomía en el proceso de políticas, con el riesgo de que esta última actúe de acuerdo a sus preferencias particulares. Enfrentado a ese panorama, el Congreso elabora estrategias encaminadas a constreñir la actuación de las agencias a fin de no perder o recuperar autoridad en materia de decisiones públicas. Dichas

⁷⁵ Woods y Baranowski (2006) plantean la siguiente paradoja: Una opción para reducir la ambición de los legisladores de cara a proseguir una carrera política consiste en imponer límites a los periodos legislativos, no obstante ello reduciría la posibilidad de que esos mismos legisladores obtengan la experiencia suficiente para efectuar una eficiente labor de control sobre la burocracia.

tácticas, según los diversos autores recopilados, le permiten mantener un efectivo control, en la búsqueda de que sus objetivos y prioridades no sean obviados.

El modelo principal–agente presenta ventajas y desventajas. Algunas fortalezas son que permite extraer información valiosa respecto del funcionamiento de los cuerpos burocráticos en las democracias y puede ser empleado para estudiar las relaciones organizacionales dentro de las mismas agencias. Pero su limitación es que presume, desde un inicio, la existencia de un conflicto mandante–agente cuando podría existir congruencia de objetivos entre ambos. Por esa razón se cuestiona que el modelo no posee la flexibilidad suficiente; es decir, los múltiples niveles de interacción principal–agente, propios de las organizaciones burocráticas, no pueden ser contenidos dentro de su marco analítico (Meier y Krause, 2003: 9–10).⁷⁶

En palabras de Waterman y Meier (1998), este paradigma es incapaz de ofrecer una explicación que abarque la mirada de relaciones principales–agentes en el mundo burocrático moderno. Sostienen que el modelo apenas examina uno de los posibles tipos de relación, aquel caracterizado por el conflicto, cuando entre funcionarios y políticos la costumbre de compartir información es una actividad más común de lo que se cree, razón por lo cual el conflicto asumido de antemano no estará siempre presente. En suma, “aunque el modelo principal–agente sugiere interesantes preguntas para el estudio del control político de la burocracia, está lejos de convertirse en un modelo generalizable” (Waterman y Meier, 1998: 198).

Mencionadas las limitaciones del modelo principal–agente, una aproximación diferente al control parlamentario sobre la burocracia puede revisarse en estudios más

⁷⁶ Por su parte, Ogul y Rockman (1990: 21) señalan que si bien el modelo principal–agente es capaz de generar hipótesis interesantes dada su claridad lógica, su principal vulnerabilidad consiste en la dificultad de comprobar tales hipótesis empíricamente.

relacionados con la administración pública. Un aporte clásico es el de Aberbach et al. (1981), que a partir de evidencia empírica pone el foco en los patrones de contacto entre legisladores y burocracias en seis democracias occidentales.⁷⁷ Señalan que la noción de dos cuerpos –políticos y burócratas– alejados formalmente el uno del otro, los primeros a cargo de tomar decisiones y los segundos de ejecutarlas, si alguna vez fue realidad ya no tiene mayor razón dada la complejidad de las agendas públicas modernas, que obliga a los actores comprometidos en el proceso de toma de decisiones a relacionarse en la búsqueda de conseguir soporte técnico o bien respaldo político (Aberbach et al. 1981: 209–210).

Aberbach et al. (1981: 234–235) descubren para el caso de Estados Unidos que los contactos entre legisladores y funcionarios de carrera de la administración son muy intensos, mientras que los contactos de ambos con las cabezas de los ministerios resultan ostensiblemente menores. Esta relación directa entre legisladores y funcionarios a menudo es a expensas de los mismos secretarios de Estado (los ministros) quienes llegan a ser considerados meros “foráneos” (*outsiders*). Así, estos dos actores se interrelacionan constantemente a través de contactos informales, un descubrimiento que sugiere que la influencia del Congreso estadounidense sobre la burocracia es incluso mayor que la del propio gabinete.⁷⁸

Que legisladores y funcionarios de la burocracia compartan información tan frecuentemente pone en entredicho la pertinencia, en este caso al menos, del enfoque de la elección racional. El descubrimiento de Aberbach et al. (1981) abona en favor de

⁷⁷ Los países del estudio son Gran Bretaña, Alemania, Italia, Holanda, Suecia y Estados Unidos.

⁷⁸ Los funcionarios de la administración reportan más contactos con los congresistas que al revés, hecho que refleja “la fortaleza del Congreso y la consecuente necesidad de los funcionarios de mantener buenas relaciones con sus miembros”. De modo tal que “los burócratas son más dependientes de los congresistas que los congresistas de los burócratas” (Aberbach et al. 1981: 235).

lo expuesto por Waterman y Meier (1998), es decir que el conflicto asumido a priori por el modelo principal–agente no siempre marcará la relación entre ambos.

En un trabajo posterior centrado exclusivamente en el Congreso de Estados Unidos, Aberbach (1990: 14) critica directamente ciertos supuestos de la escuela de la elección racional. Para empezar, cuestiona el consenso académico según el cual la legislatura de ese país ejerce un muy limitado control formal, por ejemplo a través de las audiencias que sirven para revisar programas y políticas, mientras que otros métodos, básicamente reactivos, inspirados en el modelo principal–agente, son los más empleados ya que no implican mayor costo en tiempo y esfuerzo y resultan más beneficiosos en términos electorales.⁷⁹

Aberbach (1990) retruca, en cambio, que el Congreso estadounidense registra un “dramático” incremento en el número de audiencias realizadas y que es mucho más activo de lo que se piensa en la búsqueda de información referente al Ejecutivo. Por cierto, este control no involucra aspectos formales en exclusiva. El autor da cuenta de la existencia de una “extensa” red de contactos informales entre personal parlamentario y administrativo, que ha ayudado a mejorar la capacidad de seguimiento del Legislativo.

Este aumento en las actividades de control, sugiere Aberbach (1990: 14), no puede explicarse desde el principio del auto–interés del agente, propio de la elección racional. Su análisis enfatiza que el Congreso actúa en un entorno político dinámico, conformado por las características del diseño constitucional y por elementos de la cultura política nacionales, que moldea el comportamiento de sus miembros. En

⁷⁹ Un ejemplo de método reactivo es el que McCubbins y Schwartz (1984) denominan *alarma de incendios*, citado en páginas anteriores. La idea de los métodos reactivos es que se aplican como reacción, por ejemplo, frente a denuncias de terceros.

definitiva, dicho entorno cambiante motivó que los legisladores percibieran su rol de un modo distinto, favoreciendo el incremento del control parlamentario.⁸⁰

Un muy importante segundo aporte que también se concentra en cómo el Congreso estadounidense modificó la percepción sobre su propio papel es el de Rosenbloom (2000; 2001). Este autor parte de una premisa según la cual el control, la influencia y la intervención de la legislatura en las actividades de las agencias, en nombre de lograr objetivos en políticas, son las “características centrales de la administración federal contemporánea” (Rosenbloom, 2001: 773). Propone que esta es una consecuencia directa de la redefinición institucional que el Congreso llevó adelante a mediados de la década de 1940.

De acuerdo a Rosenbloom (2001: 773), entre los miembros del Parlamento de los Estados Unidos se hizo evidente la necesidad de una re-evaluación institucional de cara a responder al desarrollo de un expansivo y poderoso componente administrativo, el más grande fenómeno que había tenido lugar en el gobierno federal desde la década de 1930s. En el curso de la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos (APA) de 1946, el Congreso debatió a profundidad y diseñó cuál debía ser su renovado aporte. El resultado fue una visión en la que las agencias administrativas pasaban a ser consideradas extensiones del trabajo legislativo, pasibles de ser supervisadas e intervenidas durante el proceso de toma de decisiones.

⁸⁰ En realidad, Aberbach (1990: 138) no cree que la perspectiva del auto-interés deba ser desechada; más bien apuesta por su “refinamiento”. Su principal crítica es que el modelo asume que los incentivos son estáticos cuando es posible que un comportamiento, que en un momento dado ofrecía una recompensa menor, ofrezca en el futuro una recompensa mayor. Para Aberbach, ese es el caso de la legislatura estadounidense. Un cambio en el entorno político incrementó los beneficios de controlar, a lo cual el Congreso respondió favorablemente.

Hacia 1940, años antes de la aprobación de la APA, el consenso general entre los legisladores consideraba impropio delegar facultades en el Ejecutivo. Se entendía que era una forma de esquivar responsabilidades, fuera de violar la separación de poderes y permitirle a las agencias administrativas usurpar autoridad a costa del Congreso. No obstante, ya en 1946 terminaron aceptando a la delegación como una necesidad inevitable, principalmente en lo referente a labores relacionadas con la reglamentación de las leyes. Si bien para los estándares actuales las provisiones originales de la APA pueden calificarse de rudimentarias, la premisa central de que la reglamentación es una función legislativa más sirvió de plataforma inicial para forzar a los administradores a adherir los valores legislativos (Rosenbloom, 2001: 774).⁸¹

El argumento defendido por el Congreso es que si la administración pública se involucra en funciones legislativas, entonces debe ser objeto de control de su parte. Por ese motivo, la APA se diseñó para permitir a los congresistas supervisar su efectividad. Se renovó la estructura de los comités en ambas cámaras siguiendo el criterio organizacional de la administración federal, de modo que “por primera vez en la historia de la nación” los comités recibieron la responsabilidad de ejercer una vigilancia continua sobre las agencias (Rosenbloom, 2001: 774).

La tesis de Rosenbloom (2000; 2001) guarda una muy estrecha relación con el planteamiento de Gilmour y Halley (1994: 9). Dichos autores señalan que si bien la Constitución de Estados Unidos indica que la principal función del Congreso es legislar, inherente a ese poder está la responsabilidad de ejercer control sobre las agencias. En su visión, la legislatura debe considerar el qué y el cómo de las políticas, si vienen

⁸¹ Hasta 1946, los procedimientos de reglamentación de las leyes no se encontraban estandarizados. Incluso algunos reglamentos ni siquiera eran publicados y existían solamente como cartas o memos (Rosenbloom, 2001: 774).

siendo correctamente ejecutadas, si los resultados son los deseables y, caso contrario, definir las acciones correctivas.

A partir de la revisión de una serie de casos de estudio, Gilmour y Halley (1994: 335) sostienen que el Congreso no es solamente un observador vigilante; es, sobre todo, un participante involucrado, un codirector junto al Ejecutivo y las agencias dedicado a dirigir los detalles de la implementación de políticas y la puesta en práctica de los programas. Para ello, utiliza varias herramientas a su disposición, algunas de ellas informales: redes de contactos para la obtención de información, acuerdos informales y las llamadas telefónicas (Gilmour y Halley, 1994: 344–345).

Esta codirección es el resultado de la transición que va de una función enfocada en la post–vigilancia del Ejecutivo hacia una que privilegia la participación activa en tareas de gobierno. Gilmour y Halley (1994: 8) recuerdan que durante gran parte del siglo XIX el Congreso de Estados Unidos jugaba un rol dominante en la ejecución y en el desarrollo de las políticas públicas. Después, durante el siglo XX, hasta la década de 1970s, el Ejecutivo pasó a liderar este proceso. Es luego de la guerra de Vietnam y del escándalo de Watergate –que comprometió directamente al presidente– cuando el Congreso reacciona a una percepción pública que veía, con preocupación, una acumulación excesiva de poder.

Para Gilmour y Halley (1994: 7), el entrelazado del Ejecutivo (y las agencias) con el Legislativo en la implementación de políticas resulta inevitable pues ninguno constituye el gobierno por separado. Más bien, los dos responden a un mandato constitucional en la dirección, organización y provisión de programas, teniendo en cuenta que la implementación de políticas es un proceso continuo que requiere de un

aporte conjunto. Queda bastante claro, estos autores no conciben referirse a “gobierno” sin incluir en él al Poder Legislativo. En su mirada, el acto de gobernar viene a ser una responsabilidad compartida.

Resumiendo, los estudios sobre la relación del Congreso de Estados Unidos con la administración pública tienen dos fases. Una primera plantea la existencia de una burocracia grande y poderosa, que actúa autónomamente. Y una segunda revisa el argumento anterior y asegura que otras instituciones –especialmente el Congreso– influyen decididamente sobre ella.

En la literatura especializada existen variados ejemplos y teorías que, partiendo del enfoque principal–agente, describen una serie de mecanismos a través de los cuales la legislatura controla la actuación de las agencias. El razonamiento es el siguiente: los políticos delegan autoridad en el proceso de políticas públicas a los funcionarios, aunque estos pueden abusar de su poder y actuar en exclusiva consonancia con sus preferencias. Detrás de ese cristal, el control parlamentario y sus tácticas son la respuesta a un conflicto asumido *a priori*.

Otros estudios, en cambio, proponen que el Congreso y la administración pública –más allá de que la delegación exista– trabajan estrechamente coordinados, incluso conformando una única cadena, proceso que se origina una vez la legislatura redefine su papel institucional y su relación con la burocracia. En el escenario descrito, el supuesto conflicto entre el principal y el agente pasa a un segundo plano. En la Tabla 3, se presenta un compendio de lo expuesto.

Tabla 6
El Congreso de Estados Unidos y su influencia sobre la administración pública

Enfoques	Autores
Problema principal–agente	El Congreso controla a la burocracia: de forma descentralizada (Fiorina, 1979); reactivamente (McCubbins y Schwartz, 1984); mediante procedimientos administrativos (McCubbins et al, 1987); elaborando leyes con un alto nivel de detalle (Huber y Shipan, 2002); a través de limitaciones presupuestales (MacDonald, 2010)
Rol institucional	El Congreso: responde a un entorno político cambiante que lo lleva a controlar a la administración (Aberbach, 1990); considera a la burocracia una extensión del trabajo legislativo (Rosenbloom, 2000; 2001); codirige el gobierno (Gilmour y Halley, 1994)

Elaboración propia

Como se ha dicho, el caso de los Estados Unidos resulta de particular interés para el presente estudio porque demuestra, claramente, que el modelo de división de poderes en el que (supuestamente) se inspiraron los sistemas presidencialistas de América Latina no significa que las legislaturas deban renunciar a ejercer un control sobre los organismos administrativos y a participar activamente en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas.

4. El *Bundestag* y su renovado papel en el proceso de las políticas públicas

Un segundo país que ofrece enseñanzas para el ámbito latinoamericano es Alemania. Es cierto, se trata de un régimen parlamentario, no presidencial, aunque el desarrollo que ha tenido el Parlamento (*Bundestag*) lo hace particularmente interesante. Ello porque su actual rol influyente en la actividad política alemana resulta ser un hecho relativamente reciente, en la medida que hasta iniciada la década de 1970s ocupaba un segundo plano por detrás del Canciller (Ferraro, 2009).

Ciertamente, al igual que a las legislaturas latinoamericanas se les atribuye un comportamiento “reactivo” por dejarle al Ejecutivo la iniciativa en materia de políticas y sin desarrollar una agenda propia (Cox y Morgenstern, 2002; BID, 2006), el *Bundestag* era también calificado de “reactivo”, es decir subordinado al Ejecutivo (Oppenheimer, 580: 1983). Por esa razón resulta útil revisar la evolución de la que es considerada la legislatura más poderosa de Europa (Aberbach et al. 1981: 231).

Max Weber consideraba que el fenómeno más importante registrado en las sociedades de su tiempo era la creciente burocratización del Estado, lo cual planteaba un problema contenido en la siguiente pregunta, ¿cómo controlar a la burocracia para mantenerla dentro de ciertos límites razonables? Para Weber, la respuesta era bajo la figura de un Parlamento fuerte, ingrediente sin el cual la democracia estaría destinada a convertirse en un gobierno de funcionarios. De hecho, para el clásico autor alemán el legado de Bismarck consistía en un Congreso debilitado, sin poder político, y un gobierno en manos de la burocracia.⁸²

Se ha dicho que la crítica de Weber no logró mejorar la posición del Parlamento alemán en el sistema político, ni durante la democracia de Weimar ni en la República de Bonn, bajo el amparo de la nueva Constitución de 1949 (Ferraro, 2009). Esta realidad se mantuvo vigente a lo largo de varios años más. Oberreuter (1992) destaca que a inicios de la década de 1970s era infrecuente que los legisladores conocieran los

⁸² Para Weber (2008: 175), la burocracia es “la estructura pura de dominación del cuadro administrativo”. Se trata de una dominación racional caracterizada por la precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza. Añade que el desarrollo de las formas modernas de asociaciones en toda clase de terrenos coincide con el desarrollo de la administración burocrática, germen del Estado moderno occidental. Sin el aparato burocrático, en una sociedad que necesita indispensablemente de disciplina y formación profesional, sería imposible la existencia. La burocracia siempre sigue funcionando, sin importar quién ocupe el gobierno, por eso “la cuestión es siempre ésta: ¿quién domina el aparato burocrático existente? (Weber, 2008: 178).

proyectos elaborados por la burocracia controlada por el Ejecutivo y, menos aún, que tuviesen opción de influir en su elaboración.

Efectivamente, al Congreso alemán se le consideraba una legislatura “reactiva”, subordinada al Ejecutivo y con un rol disminuido en el proceso de las políticas públicas. Todavía así, dentro del universo de las legislaturas “reactivas”, se le reconocía cierta capacidad de influencia que, con el transcurrir de los años, empezó a expandirse cada vez más (Oppenheimer, 1983: 580).⁸³

Un quiebre importante ocurre sin duda en el periodo legislativo que transcurre de 1965 a 1969, el quinto desde la primera sesión del *Bundestag* en 1949. Es entonces cuando las demandas por mejoras en las condiciones de trabajo se vuelven más efectivas. Las exigencias que atravesaban a todos los partidos con representación parlamentaria buscaban expandir los servicios de soporte y las facilidades para su labor, incluyendo la habilitación de oficinas en donde alojar a un personal que aumentaba progresivamente (Blischke, 1981: 533).

La reforma llevada a cabo en 1969 incluye cambios sustanciales en las reglas de procedimientos parlamentarios (con nuevos derechos para las minorías), fondos para contratar ayudantes personales para los legisladores y el establecimiento de un centro de prensa e información.⁸⁴ El más importante de todos, sin embargo, es la reorganización administrativa del *Bundestag* que remedió tres deficiencias. En primer lugar, el Servicio de Investigación y Referencia se expandió para permitir responder

⁸³ Oppenheimer (1983: 580–581) cita un trabajo de Gerhard Loewenberg (1967) en el que dicho autor propone que a pesar de que el Congreso alemán posee una limitada capacidad de iniciativa legislativa y de que la gran mayoría de los proyectos del Ejecutivo terminan aprobándose, es posible afirmar que ejerce cierto grado de influencia. Para sustentar su análisis, examina las diversas etapas del proceso legislativo, desde la elaboración de los primeros borradores hasta la promulgación.

⁸⁴ El propósito principal de la División de Prensa y Documentación consiste en proveer información sobre la cobertura que los medios de comunicación realizan de las actividades del *Bundestag* y sus miembros. Mantiene en la actualidad un archivo de prensa y un servicio de información y búsqueda.

con mayor efectividad los pedidos de información solicitados por los miembros del Parlamento.⁸⁵ Segundo, se mejoraron las perspectivas profesionales de los funcionarios administrativos, equiparándolas con las de la burocracia ministerial, lo que alentó el ingreso de profesionales altamente calificados.⁸⁶ Y tercero, se institucionalizó la cooperación entre comités, el personal de investigación y los servicios de documentación (Blischke, 1981: 537).

Como ejemplo, mientras que en 1950 había un total de 508 personas empleadas en la administración del *Bundestag*, hacia 1980, 30 años más tarde, no bajaban de 1560 personas, incremento que vino acompañado de personal propio para los partidos y los comités que, fuera del necesario respaldo logístico, provee en la actualidad de toda clase de investigaciones muy apreciadas e indispensables para el funcionamiento de la institución (Blischke, 1981: 533). Esta renovada estructura organizativa garantiza a los miembros del Parlamento un grado de independencia del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones legislativas y representativas. Los comités especializados y el personal que los integran se vuelven cruciales para que el *Bundestag* sea capaz de participar en el proceso de las políticas públicas, pues le permiten influir informalmente, desarrollar capacidades, enmendar iniciativas del gobierno e, inclusive, modificarlas en su totalidad (Oppenheimer, 1983: 581).

⁸⁵ En la primera sesión del *Bundestag*, celebrada el 7 de setiembre de 1949, sus miembros debieron empezar a trabajar con un personal muy restringido y con un acervo documentario limitado. A raíz de una visita al Congreso de los Estados Unidos, uno de los primeros objetivos de los legisladores alemanes fue que en el *Bundestag* funcionara una oficina similar al *Legislative Reference Service* (LRS), antecesor del actual *Congressional Research Service* (Blischke, 1981: 535). El CRS (y antes el LRS) ofrece al Congreso estadounidense investigación y análisis de los temas que tengan que ver con políticas públicas, con un personal que incluye abogados, economistas, bibliotecarios y científicos (Brudnick, 2011: 2). De igual forma, el actual Servicio de Investigación del *Bundestag*, conformado por 11 secciones, apoya el trabajo político de los miembros del Parlamento entregándoles información especializada, opinión experta y análisis en materia legal y de políticas públicas.

⁸⁶ Precisamente, una práctica usual en el *Bundestag* es la captación de personal calificado de los propios ministerios, atraído, entre otras cosas, por sueldos más altos (Goetz, 1997: 769).

La literatura rescata en especial la importancia que supone la presencia de funcionarios expertos en el Congreso alemán, que lo impulsan a desempeñar un rol relevante en el proceso de políticas públicas. Goetz (1997: 755) afirma que, contrariamente a lo que suele sugerirse, los partidos en el Parlamento y los comités juegan un papel crítico y –usualmente– dominante en el proceso de políticas a nivel federal. Esta influencia no es solo visible en las enmiendas realizadas a las propuestas que vienen desde la rama del Ejecutivo. Más importante aún, sostiene, es que los partidos que apoyan al gobierno desde el *Bundestag* frecuentemente ejercen una “fuerte influencia” en el contenido de los proyectos.

Lo anterior se explica porque los expertos de los partidos en el Congreso, cada vez más, han ido involucrándose en la etapa de preparación de políticas, antes de que estas sean formuladas en los propios ministerios (Oberreuter, 1992: 169). Como resultado, la formulación de políticas, desde sus primeros pasos, está “imbuida” en el mismo proceso parlamentario (Goetz, 1997: 755).

El escenario descrito no sería posible si los legisladores y funcionarios del *Bundestag* no construyeran canales efectivos de intercambio de información con la burocracia –costumbre que, se ha visto, también se practica con intensidad en los Estados Unidos–. Ciertamente, otra característica del sistema alemán de políticas es que el entramado constitucional–legal que detalla el proceso formal de elaboración de estas se complementa con un soporte informal de contactos y acuerdos entre los actores más relevantes.⁸⁷

⁸⁷ Goetz propone cinco características del sistema federal de políticas alemán. A las dos nombradas –un Congreso participativo e incluso dominante en el proceso de elaboración de políticas y un decisivo componente informal– se suman un gobierno multipartidario conformado por coaliciones, una oposición fuerte y la influencia de los Estados federados.

Los procedimientos formales para el proceso de políticas en Alemania se basan en una secuencia lógica, en la que la deliberación y la toma de decisiones son responsabilidad del Ejecutivo y del gabinete, tras lo cual recién interviene la legislatura. Pero este criterio jerarquizado se combina con una serie de acuerdos informales encaminados a facilitar el consenso entre compañeros de coalición y entre el gobierno y la mayoría parlamentaria (Goetz, 1997: 755).

Son dos los principales mecanismos informales que tienen lugar en el proceso de políticas públicas en Alemania. El más visible es el que se conoce como las “rondas de coalición grandes” que tienen lugar semanalmente en la Cancillería durante las sesiones parlamentarias. Estas normalmente preceden a los gabinetes semanales y en ellas participan el Canciller, los líderes de los partidos de la coalición gobernante, los líderes de los partidos que conformar la mayoría legislativa y, dependiendo de los temas que se tengan en agenda, pueden ser invitados ministros de carteras seleccionadas u otros líderes políticos del *Bundestag*. Las “rondas grandes”, a su vez, son preparadas en numerosas “rondas pequeñas” que se celebran para cubrir áreas específicas de políticas públicas. En ellas intercambian información y opiniones los especialistas de los partidos con representación parlamentaria con los ministros responsables de cada sector (Goetz, 1997: 756–757).

Una crítica usual a la existencia de los acuerdos informales en el proceso de políticas consiste en que relegan a un rol secundario a la coordinación formal y a los cuerpos y procedimientos de toma de decisiones –incluyendo al mismo Gabinete–. Más allá de este cuestionamiento expresado desde una posición eminentemente formal–procedimental, para Goetz (1997: 757) no cabe duda de que a lo largo de las

últimas décadas en Alemania los caminos informales se han incrementado, complementando a los procedimientos más tradicionales. Una consecuencia directa es un proceso de toma de decisiones y acuerdos que entrelaza permanentemente al Ejecutivo y a la burocracia con el Congreso, tal como ocurre en los Estados Unidos. Y una segunda consecuencia de la relevancia adquirida por los procesos de decisión informales es que aumenta la necesidad de contar con funcionarios expertos que tengan sus propias redes de contactos que les provean de información.

No solamente los procesos informales permiten una estrecha relación entre burocracia y Parlamento. Vale la pena mencionar una práctica común entre los bloques parlamentarios, la cual consiste en contratar a funcionarios de los ministerios en calidad de asesores legislativos. Durante su permanencia con los partidos en el *Bundestag*, que dura en promedio de dos a cuatro años, estos “trabajan muy de cerca” con personal parlamentario clave, capacitándose en la arena congresal y asesorando a los grupos en temas relativos a políticas públicas. Este entrelazamiento, además, resulta de gran utilidad para los partidos que conforman la oposición pues, una vez que los funcionarios vuelven a sus cargos originales dentro de la administración pública, se convierten en una valiosa puerta de acceso a información desde dentro (Goetz, 1997: 769).

La comparación de los ejemplos de Estados Unidos y Alemania permite extraer interesantes conclusiones. Primero, el modelo constitucional de separación de poderes en el que se inspiraron los presidencialismos latinoamericanos no equivale a que las legislaturas deban retraerse de participar en políticas, en su diseño y ejecución. La revisión de la literatura demuestra que dicha premisa no tiene sustento pues el

Congreso estadounidense aplica una serie de mecanismos, principalmente informales, para influir en la administración pública y en el proceso de toma de decisiones.

Segundo, estas vías informales son también de muy frecuente utilización en Alemania. Los fluidos canales de intercambio de información entre el Parlamento alemán y la burocracia complementan y muchas veces superan en importancia a los procedimientos formales. Este es uno de los factores clave que explica la transición del *Bundestag*, que de un papel reactivo –propio de las legislaturas latinoamericanas– pasó a ocupar un rol dominante en materia de políticas.

En definitiva, más allá de que en los regímenes presidenciales de América Latina exista una separación formal de poderes y de que la iniciativa en políticas descansa sobre el Ejecutivo, desde un punto de vista normativo los casos de Estados Unidos y Alemania demuestran que las legislaturas de la región podrían acusar un rol más influyente en la toma de decisiones. De hecho, algunos estudios enfocados en países específicos sugieren que los Congresos son capaces de ejercer influencia, sobre todo informal, en la administración pública y en el proceso de políticas.

5. Los Congresos latinoamericanos y su control sobre la burocracia

A un Congreso en condiciones de elaborar sus propios proyectos y de participar junto al Ejecutivo en la orientación de las políticas públicas y en lo que atañe a su supervisión se le considera “proactivo”. En el ámbito latinoamericano se afirma que los Legislativos de la región ejercen, en cambio, un poder “reactivo”, sin participar activamente en la formulación y promoción de políticas públicas y vetando o bien modificando las

propuestas presidenciales; es decir, sin desarrollar una agenda autónoma (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006; Nolte y Llanos, 2006).

El carácter reactivo de las legislaturas latinoamericanas no implica que todas demuestren el mismo nivel de participación en políticas públicas. Si bien a veces los presidentes de la región son los que dominan a su antojo el proceso político, otras se ven obligados a hacer concesiones a los Congresos como parte de su estrategia para lograr aquello que desean (Cox y Morgenstern, 2001: 373). Es decir, el perfil reactivo no convierte a los Parlamentos de América Latina necesariamente en disfuncionales.⁸⁸

Así, la condición de legislaturas “reactivas” no quiere decir que todas sean irrelevantes. Partiendo del principio de que sobre los presidentes descansa el peso principal en la iniciativa de políticas, los Congresos pueden reaccionar de diversas maneras. A veces, la aparente facilidad con la que el Ejecutivo hace aprobar sus propuestas esconde intensos periodos de negociación detrás.

Jones (2001: 18) propone que la ausencia de conflicto en la aprobación anual de la ley de presupuesto público en Argentina, sin presunta mayor controversia durante su debate y votación en el Congreso, se debe en realidad a que los legisladores miembros del partido del presidente, aprovechado su “peso” dentro de la coalición gobernante, han ejercido una efectiva influencia en las etapas previas de elaboración del proyecto, obteniendo beneficios para sus respectivas provincias.

Una vez que la ley llega al Parlamento el camino es mucho más sencillo, pues los intereses de los legisladores que conforman la mayoría ya han sido satisfechos. La

⁸⁸ Según Cox y Morgenstern (2001, 373), aunque se considere al presidente como el actor central del universo político latinoamericano, la previsión de un eventual veto por parte de la legislatura condiciona, teóricamente al menos, la mayor parte de sus actos de gobierno. Esto se cumple incluso en el caso de los presidentes más autoritarios.

existencia de este mecanismo –obviamente no contemplado en la Constitución ni en las normas escritas– lleva a Jones (2001: 151) a afirmar que el Congreso de Argentina tiene una “influencia importante” en las políticas públicas.

Por su parte, Gaylord (2010) analiza el caso de Brasil y, desde la perspectiva de la escuela de la elección racional, se pregunta bajo qué circunstancias los legisladores deciden delegar o no autoridad de decisión en la burocracia. Para ello analiza el proceso presupuestario, caracterizado en lo formal por otorgarle al presidente poderes muy fuertes en contraposición a las débiles prerrogativas de la legislatura. Su conclusión es que los legisladores optan por delegar cuando entienden que es más conveniente a sus intereses; en concreto, en medidas que tienen que ver con gasto directo, sobre las cuales los presidentes disfrutaban de poderes significativos.

Gaylord (2010: 26) argumenta que para conseguir sus objetivos los legisladores se apoyan en aliados dentro del cuerpo de funcionarios burocráticos. En un contexto marcado por significativos poderes presidenciales, añade, posponen su acción legislativa hasta la etapa de implementación. Por ese motivo pasan la mayoría de su tiempo en Brasilia “en los salones de la burocracia” más que en la propia Cámara, haciendo lobby sobre de qué manera gastar el dinero.

Es de sumo interés mencionar el aporte de Siavelis (2006: 33), autor que sostiene que la existencia de instituciones informales es una variable que ayuda a explicar la exitosa transición democrática en Chile así como sus considerables ratios de gobernabilidad a pesar de que, en teoría, el contexto político–formal chileno podría desincentivar la cooperación y la formación de coaliciones entre las fuerzas políticas.⁸⁹

⁸⁹ Este contexto desfavorable incluye, entre otras características, un “exagerado” poder presidencial, una legislatura débil, un sistema electoral mayoritario y un sistema multipartidario (Siavelis, 2006: 33).

Estas instituciones informales –como en los casos de Argentina y Brasil– posibilitan la influencia del Congreso en el proceso de políticas, especialmente en lo que atañe al presupuesto público. El presidente chileno constitucionalmente hablando tiene el control casi completo sobre su elaboración, empero los legisladores ejercen una notable influencia a través de negociaciones informales en la etapa de su formulación, por fuera de las instituciones formales congresales.⁹⁰ Este periodo intenso de negociaciones y consultas tiene por objetivo que el Ejecutivo alcance un acuerdo con legisladores oficialistas y de la oposición de cara a que el proyecto final presupuestario sea aprobado con el mayor consenso posible (Siavelis, 2006: 49). En el capítulo referido a Chile se aportan elementos adicionales que ayudan a explicar cómo el Congreso de ese país incide mediante acuerdos informales en la elaboración del presupuesto público.

Otro aporte referido a Chile que es relevante mencionar es el de Ferraro (2008). Este autor describe lo que denomina la “paradoja” chilena. De un lado, en la mayoría de los estudios comparados que miden los poderes constitucionales y legales de los presidentes y las legislaturas en América Latina, la presidencia de Chile es vista como una de las más poderosas de la región, mientras que al Congreso se le asume débil y sin mayor influencia en temas de políticas. Sin embargo, advierte, dichas evaluaciones no toman en cuenta “la influencia sustancial” que la legislatura ejerce a través de canales políticos informales.

En su estudio, Ferraro (2008) identifica una serie de mecanismos mediante los cuales el Congreso de Chile influye sobre la burocracia y que le permiten, a la vez,

⁹⁰ En Chile el presidente es el encargado de presentar todos los años ante el Congreso el presupuesto público. Si el Congreso no llega a un acuerdo para su aprobación, el proyecto original del Ejecutivo entra en vigor (Siavelis, 2006: 49).

participar sustancialmente en políticas públicas. Algunos de ellos son las redes de contactos que crean los legisladores en el aparato público y las reuniones informales con funcionarios administrativos para el intercambio de información (como en los casos de Estados Unidos y Alemania).⁹¹

Todos estos trabajos reseñados coinciden en un punto esencial, a saber que los amplios poderes constitucionales con los que cuentan los presidentes de Argentina, Brasil y Chile no son obstáculo para que los Congresos de esos países participen en el proceso de toma de decisiones. En resumen, la influencia informal sobre la administración ejercida por estas tres legislaturas pone en entredicho su presunta condición de debilidad establecida a partir de un análisis estrictamente formal.

Conclusiones

El control político realizado por las legislaturas es un elemento indispensable en la arquitectura democrática. De un lado, tiene que ver con la fiscalización sobre los actos del Ejecutivo. Partiendo de la teoría de la delegación se presume que el agente (en este caso el Ejecutivo), en virtud del poder delegado y actuando racionalmente, privilegiará sus intereses y no los del mandante (los ciudadanos). Cometida la infracción, se entiende que el control posterior conllevaría una sanción.

Una mirada diferente –en la que este capítulo ha incidido– es aquella que no pone tanto el énfasis en funciones fiscalizadoras–sancionadoras como en la posibilidad de que los Congresos participen y se involucren en la toma de decisiones públicas,

⁹¹ Otras vías informales de influencia empleadas por el Congreso chileno son las recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos en la administración –“patronazgo legislativo”– y la especialización de senadores, diputados y partidos en áreas de políticas públicas (Ferraro, 2008). Esto se ampliará más adelante.

controlando que sus criterios, prioridades y objetivos sean tomados en consideración. El ejemplo de Estados Unidos evidencia que la legislatura de ese país influye sobre todo informalmente en la administración, al punto que algunos autores sugieren la existencia de una codirección Legislativo–Ejecutivo en tareas de gobierno. El modelo constitucional de separación de poderes en el que se inspiran los regímenes presidenciales latinoamericanos no supone, ha quedado claro, que el Parlamento deba inhibirse de intervenir activamente en el proceso de las políticas.

El ejemplo de Alemania ofrece la posibilidad de revisar la evolución de una legislatura “reactiva” –subordinada al Ejecutivo, con una relevancia disminuida– a una que juega actualmente un papel fundamental, incluso dominante, en la elaboración e implementación de políticas. Teniendo en cuenta que los Congresos en América Latina responden al tipo “reactivo”, el caso del *Bundestag* arroja útiles enseñanzas. La principal, la profunda importancia en dicha transformación del empleo de canales informales de intercambio de información entre actores relevantes. La consecuencia es que en el sistema alemán de decisiones y acuerdos, Ejecutivo, burocracia y Legislativo se entrelazan permanentemente, tal como ocurre en los Estados Unidos.

Finalmente, estudios de caso enfocados en países latinoamericanos –se ha revisado literatura sobre Argentina, Brasil y Chile– sugieren que los legisladores influyen más de lo que se tiende a creer sobre los cuerpos burocráticos y el proceso de las políticas públicas. Gracias a vías informales, estos Parlamentos salvan su desventaja constitucional frente al Ejecutivo y coordinan permanentemente con la administración para que sus objetivos y prioridades sean satisfechos.

Capítulo III

Cuestiones metodológicas. La política informal, su importancia en América Latina y la selección de casos.

Introducción

Hasta el momento la presente tesis doctoral se ha centrado –en su primer capítulo– en revisar lo que se conoce como el proceso de las políticas públicas. La capacidad de conducir a la sociedad hacia mayores niveles de bienestar y desarrollo, mediante la aplicación de políticas que solucionen problemas considerados de interés masivo, es una de las más significativas fuentes de legitimidad de las autoridades públicas.

El proceso o ciclo de las políticas públicas –que incluye las etapas de diseño, elaboración, implementación y evaluación– se produce en escenarios que involucran a una serie de actores que interactúan entre sí, entre ellos los presidentes a la cabeza del Poder Ejecutivo, pasando por los Congresos, los cuerpos burocráticos, el Poder Judicial, los partidos políticos y otros actores privados, como las empresas, los sindicatos y los medios de comunicación. Las características que adquieran las políticas van a depender, en buena medida, de las preferencias e incentivos de cada uno.

En los sistemas políticos de América Latina los presidentes suelen tener la iniciativa en lo que respecta a las tareas de políticas, fundamentalmente en virtud de sus prerrogativas constitucionales–legales (la emisión de decretos, la introducción exclusiva de legislación en ciertas áreas, entre otras). Frente a las propuestas del Ejecutivo, las legislaturas pueden reaccionar de diversas formas ya sea aprobándolas, rechazándolas o modificándolas. En todo caso, la literatura especializada caracteriza a

los Congresos de la región como reactivos porque no proponen una agenda propia en políticas ni participan activamente en su formulación e implementación (Cox y Morgenstern, 2002; Saiegh, 2010).

Como ya se ha discutido en el capítulo primero, la caracterización *reactiva* de las legislaturas latinoamericanas no significa que estas sean irrelevantes o carentes de poder político. Para empezar, son capaces de detener o enmendar las iniciativas del gobierno. Y también pueden influir en el proceso de las políticas públicas por fuera del ámbito legislativo formal. Esto resulta especialmente claro cuando se revisa la forma en que dos de los Congresos más poderosos del mundo, el de Estados Unidos y el de Alemania, influyen sobre todo informalmente en la administración pública, lo que supone una forma de ejercer control político en el proceso de las políticas, asegurando que sus preferencias, criterios y objetivos sean tomados en cuenta y no dejados de lado. El segundo capítulo ha desarrollado extensamente este punto.

Aunque en América Latina los presidentes suelen desempeñar un papel predominante en la formulación de las políticas públicas, esto no debe conducir a la conclusión de que las legislaturas son incapaces de influir en ellas. Por el contrario, la presente tesis doctoral arguye que en el análisis que se realiza sobre el rol que juegan los Congresos en el ciclo de las políticas, un elemento muy importante que no ha sido lo suficientemente investigado es el referido a la influencia informal.

El grado de los poderes presidenciales difiere entre los distintos países de América Latina. Esto es, existen presidentes que son considerados más poderosos que otros a partir de sus prerrogativas constitucionales–legislativas y de su relación con los Congresos. Se entiende que aquellos presidentes que disponen de amplios poderes

constitucionales son los que disfrutan de un mayor margen de maniobra para elaborar y ejecutar sus programas (BID, 2006). En dichos contextos –es decir, mientras mayores sean los poderes presidenciales– sería de esperar que los Parlamentos tiendan hacia una participación menos activa y efectiva en el proceso de decisiones de las políticas (Saiegh, 2010: 54). El problema con ese diagnóstico, sin embargo, es que se basa en los aspectos formales–escritos de la política, cuando la naturaleza de las relaciones Ejecutivo–Legislativo va más allá de los marcos estrictamente legales.

Chile y Perú –se detalla más adelante– son dos países en los cuales sus respectivos diseños constitucionales buscan garantizarles a los presidentes prerrogativas que les ayuden a liderar el proceso de las políticas públicas y moldear, según sus objetivos, las agendas legislativas. Constitucionalmente, ambos Ejecutivos mantienen una posición de fortaleza frente a los Congresos (Nolte, 2003: 49).⁹²

Varios estudios han medido y comparado el poder de los Ejecutivos de América Latina en su relación con los Parlamentos. Lo que esta tesis pretende argumentar es que dichas evaluaciones no exploran las posibles divergencias entre los poderes formales escritos y la fortaleza política real. En ese sentido, se va a demostrar que más allá de que el diseño legal sugiera la presencia de un presidencialismo fuerte en Chile y Perú, sus Congresos inciden en el proceso de decisiones recurriendo a vías informales de influencia sobre la administración pública que les ayudan, por ejemplo, a controlar al gobierno y a arribar a acuerdos en materia de políticas.

⁹² Desde luego, existen diferencias. El poder constitucional del presidente peruano se sustenta principalmente en sus prerrogativas proactivas, como la emisión de decretos. En cambio el presidente chileno posee, además de un poder de decreto relativamente alto, un muy considerable poder de veto orientado a detener aquellas iniciativas del Congreso con las que no se encuentre de acuerdo. Sobre esto se volverá en detalle.

Si bien ambos Parlamentos, chileno y peruano, se enfrentan a contextos constitucionales relativamente similares (esto es, que conviven e interactúan con Ejecutivos más poderosos que ellos en términos formales), poseen características marcadamente distintas las cuales orientan, en cierto grado, su funcionamiento y vinculación con el proceso de las políticas públicas. Mientras que la capacidad del Congreso chileno es considerada una de las más altas dentro de los estándares de América Latina, la del Congreso peruano se encuentra entre las más bajas de la región (BID, 2006; Saiegh, 2010).⁹³ La comparación entre Chile y Perú, por lo tanto, permite confrontar dos casos en los cuales los Parlamentos mantienen una relación de poder desfavorable frente al presidente pero, al mismo tiempo, presentan capacidades muy diferentes entre sí. Esto se ampliará en las páginas posteriores.

El principal objetivo del presente capítulo es clarificar conceptos y estrategias utilizados a lo largo de la investigación. En primer término se abordará teóricamente el estudio de la política informal, con un énfasis en la realidad de América Latina. Posteriormente se revisará todo aquello relacionado con los casos y su selección.

1. La importancia de la política informal en América Latina. Definición y tipologías

A lo largo de las recientes décadas el análisis institucional se ha convertido en un eje central de la política comparada. Motivados por una ola de cambios en los países en desarrollo y poscomunistas, investigadores de diversas escuelas se han enfocado en conocer de qué manera el diseño constitucional, los sistemas electorales y otras

⁹³ Como se señaló en el primer capítulo, la capacidad de los Congresos es medida a partir de factores tales como el grado de confianza que los ciudadanos tienen en su funcionamiento y la cualificación, especialización y experiencia de los legisladores. Se sostiene que un Parlamento en América Latina puede alcanzar una alta capacidad aunque casi siempre mantendrá un perfil reactivo (BID, 2006).

instituciones formales afectan los resultados políticos y económicos (Helmke y Levitsky, 2004: 725). El estudio de las reglas formales se basa sobre la premisa de que existe una profunda concurrencia entre el comportamiento de los individuos y el comportamiento que cabría esperar a partir de las normas establecidas. No obstante, la idea de que las instituciones políticas oficiales, que funcionan de acuerdo a sus propias reglas formales, describen de una manera muy precisa todas las formas relevantes del comportamiento político no ha demostrado ser una mirada del todo suficiente. La discrepancia existente entre dichas reglas formales y el comportamiento político real da lugar al estudio de lo que se conoce como las instituciones informales (Lauth, 2000: 22). La asunción básica es que los distintos actores políticos, en su desempeño, responden tanto a incentivos formales como informales (North, 1990).

Como punto de partida hacia una discusión de teorías y enfoques sobre las instituciones políticas informales, vamos a analizar el concepto mismo de institución. Uno de los más destacados estudiosos de los enfoques institucionales y neo-institucionales en ciencias sociales, Peters (1999: 146), señala que existen tres conceptos de *institución*: institución como conjunto de estructuras normativas, institución como conjunto de reglas e institución como sistema de patrones regularizados de interacción. Varias definiciones estándar incorporan estos elementos. Así, puede decirse en términos generales que las instituciones son patrones normativos que moldean el comportamiento de los individuos y estructuran la acción social (Lauth, 2000: 23). En esa línea, para North (1990: 3) las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o aquellas limitaciones que configuran la interacción humana. En tanto, cuando O'Donnell (1994; 1996) habla de "institución" se refiere a

un patrón regular de interacción conocido, practicado y aceptado –no necesariamente aprobado bajo criterios normativos– por actores que esperan continuar interactuando conforme las reglas plasmadas formal o informalmente en dicho patrón. A veces –no es una consecuencia de obligatorio cumplimiento– las instituciones se convierten en organizaciones formales que se materializan en “edificios, sellos, rituales y personas” que hablan en nombre de dicha organización (O’Donnell, 1994: 57). Todas estas definiciones coinciden en que las instituciones resultan ser de notable importancia porque moldean o regulan la interacción entre los actores sociales. Además, desde el punto de vista del proceso de elaboración de las políticas públicas, definen su origen o su final (Liebert, 2010: 392).

Entonces, las instituciones son reglas y procedimientos que estructuran la interacción humana, ya sea permitiendo o constriñendo el comportamiento de los actores. En ese sentido, el estudio de las instituciones es una piedra angular de la ciencia política.⁹⁴ Varios investigadores se han dedicado a analizar las implicancias de las reglas formales en el devenir de los países. Los trabajos –reseñados en el primer capítulo– que miden la fortaleza constitucional de los presidentes en América Latina, evaluando sus poderes y sus límites de actuación, son un excelente ejemplo al respecto. Pero, como se ha advertido, la atención exclusiva en los aspectos formales puede conducir a una idea errónea sobre los reales poderes de los actores, sobre todo en América Latina en donde las reglas formales conviven con las informales influyendo, ambas, en el desempeño político (Helmke y Levitsky, 2006: 1).

⁹⁴ Uno de los primeros autores preocupados por el funcionamiento y rol de las instituciones fue Woodrow Wilson (1887) con su trabajo ya citado *El Estudio de la administración* (Liebert, 2010: 392).

Los trabajos de O'Donnell se consideran seminales en el estudio de las instituciones políticas informales en América Latina. En su artículo sobre la *democracia delegativa* dicho autor concentra su preocupación académica en las instituciones democráticas, que son instituciones políticas y que mantienen una relación directa y distinguible con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son de obligatorio cumplimiento dentro de un territorio determinado, los canales de acceso establecidos para ocupar los puestos de decisión y la configuración de los intereses y necesidades que reclaman tal acceso. Algunas instituciones políticas son “organizaciones formales” que pertenecen a la “red institucional de una poliarquía”, como el Parlamento o el Poder Judicial. Otras, como las elecciones periódicas, se plasman –organizacionalmente hablando– de un modo intermitente aunque son igual de indispensables (O'Donnell, 1994: 57).

Una democracia no institucionalizada es aquella en la cual las instituciones políticas existentes presentan un alcance limitado, baja densidad y debilidad. El lugar que deberían ocupar las instituciones con un nivel de funcionamiento adecuado es reemplazado por otras “prácticas no formalizadas aunque fuertemente operativas” como el clientelismo y la corrupción. En ausencia de vías de vigilancia o de rendición de cuentas institucionalizadas sobre el poder del Ejecutivo el espectro de actuación de este último se abre espacio considerablemente, lo que resulta en un subsecuente abuso de autoridad, dando paso a la denominada *democracia delegativa* (O'Donnell, 1994: 59–60).⁹⁵

⁹⁵ Ya se había mencionado en el primer capítulo, bajo la concepción de *democracia delegativa* quien gane las elecciones tendrá el derecho de gobernar de la manera como lo considere apropiado. Así, otras instituciones como el Poder Legislativo y el Poder Judicial son vistas como simples estorbos de la plena autoridad concedida al presidente (O'Donnell, 1994: 59–60).

En un trabajo posterior O'Donnell (1996) señala que cuando no existe una mayor brecha entre las reglas formales y el comportamiento, las primeras son buenos predictores de este último. En ese caso, se puede concluir que la mayoría de las reglas formales tienen un apreciable nivel de institucionalización. Dicho esto, lo que O'Donnell argumenta es que el problema en muchos de los países latinoamericanos no es, contrario a lo que muchos sugieren, la ausencia de institucionalización. Más bien, explica que en estos países conviven dos instituciones extremadamente importantes. Una muy formal e intermitente, como las elecciones. Y otra informal y permanente: el particularismo o clientelismo. Este particularismo convive en tensión incómoda con las reglas formales y debilita la efectividad de las instituciones representativas.⁹⁶ Hay que hacer notar que en O'Donnell las reglas informales socavan a las instituciones formales aunque, en realidad, la relación entre ambas no necesariamente implica una consecuencia negativa. Sobre esto se volverá.

La convivencia en América Latina de reglas formales e informales hizo que otros investigadores hicieran notar la necesidad de incluir a estas últimas en los estudios sobre la región para superar el riesgo evidente de perder información relevante respecto del funcionamiento real de la política. En ese contexto, Weyland (2002: 66) ha sido enfático en advertir las consecuencias que trae el "excesivo" énfasis académico por las reglas formales, en una zona donde su evasión es "notoria".

Weyland (2002: 66) retoma el argumento de O'Donnell (1996) y señala que mientras en los países del "primer mundo" las reglas formales poseen una fuerza

⁹⁶ Por "particularismo", O'Donnell (1996) se refiere al clientelismo, nepotismo y en general acciones que bajo el umbral de las reglas formales pueden ser consideradas como corrupción, porque el comportamiento de los actores está motivado por el beneficio para el propio actor y su grupo de allegados.

importante y pueden ser un punto de partida razonable para el estudio del comportamiento de los actores, en América Latina dicha fuerza disminuye ostensiblemente. Añade que a pesar de que la ola democratizadora, la vigilancia extranjera de las elecciones y la integración económica internacional han ayudado a elevar la adherencia a las reglas formales, en la región se mantiene una “tradicional flexibilidad y laxitud” que lleva a que las leyes y las provisiones constitucionales tengan más de “aspiraciones” que de efectivas normas de cumplimiento obligatorio.

Según Weyland (2002: 67), aquello que denomina “movimientos para-constitucionales” son comunes en América Latina. Pone de ejemplo lo ocurrido en Argentina durante el gobierno del ex-presidente Carlos Menen quien, vía decretos, promovió “importantes y controversiales reformas” que tuvieron un impacto crucial en la vida política y social del país, una “usurpación” de funciones que “divergía de la Constitución” y que, por ese motivo, no podía ser capturada a partir de un análisis estrictamente formal de las normas escritas. Otros casos mencionados por este autor son los de Perú, cuando la mayoría legislativa que respaldaba al ex-presidente Alberto Fujimori propuso una “ley de interpretación auténtica” de la Constitución de 1993 para superar la prohibición de una tercera reelección presidencial inmediata; y el de Brasil, donde el ex-presidente Collor volvía a emitir decretos que el Congreso no había considerado, a fin de burlar una regla constitucional según la cual dichas “medidas provisionales” pierden su validez a menos de que sean aprobadas dentro de un plazo de treinta días. En resumen, sostiene Weyland, “los políticos latinoamericanos frecuentemente se desvían del espíritu de las reglas formales” razón por la cual la base

que dichas reglas proveen para el estudio de la política en la región no resulta ser todo lo sólida que cabría esperar.

El punto central es que cualquier análisis que descansa exclusivamente sobre las reglas formales impide capturar la complejidad del comportamiento de los actores. Por eso resulta “imperativo” que la investigación de la política latinoamericana observe las reglas informales que, al coexistir con las formales en América Latina, influyen en el funcionamiento de las instituciones democráticas de la región (Helmke y Levitsky, 2006: 2). ¿Qué es lo que se entiende por reglas informales? Este punto se desarrolla a continuación.

1.1 ¿Qué son las reglas políticas informales?

Como se ha visto las instituciones son reglas, patrones y procedimientos que estructuran el comportamiento social, moldeando el comportamiento de los individuos (North 1990; Lauth, 2000). Ahora bien, lo que se necesita es definir en qué consiste una regla de tipo informal e identificar sus características más importantes. Debe advertirse, no existe un acuerdo al respecto. De hecho, la política informal está lejos de ser identificada como un “fenómeno uniforme” (Conrad, 2006: 257). Pese a ello, es necesario acercarse a una definición lo más precisa posible porque, de lo contrario, las “reglas alternativas, generalmente etiquetadas como instituciones informales o reglas informales” pueden permanecer en el limbo de variables insatisfactoriamente explicativas (Brinks, 2003: 3).

Una corriente identifica a las instituciones informales como sinónimos de cultura y tradición. En esa línea, son “tradiciones, costumbres, valores morales,

creencias religiosas y otras normas de comportamiento que han pasado la prueba del tiempo... Por tanto, las instituciones informales son parte de la herencia de una comunidad que llamamos cultura” (Svetozar, 1999: 166). Por supuesto, tal como advierten Helmke y Levistky (2006: 5), muchas reglas informales –como aquellas que ayudan a definir las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en un país– no tienen mucho o nada que ver con valores ni actitudes comunitarias.

Una segunda propuesta de definición de institución informal es aquella que la relaciona directamente con un origen por fuera del gobierno o del Estado. En esa línea, una institución informal “no es diseñada o ejecutada por el gobierno” ya que “emerge espontáneamente” y “se mantiene en el ámbito privado, mientras que los límites formales son diseñados y ejecutados de una manera centralizada” (Williamson, 2009: 372). Desde esta perspectiva, las instituciones formales reciben su legitimidad a través del Estado mientras que las instituciones informales, que son auto–impuestas, se sustentan sobre la base de su propia existencia y efectividad, con su particular lógica de funcionamiento y reglas de identidad (Lauth, 2000: 24–25). No obstante, puede ocurrir que dentro de las propias instituciones estatales existan normas informales que estructuren su funcionamiento. Incluso que ciertas reglas informales sean puestas en práctica desde el mismo gobierno (Helmke y Levitsky, 2006: 5). Un caso paradigmático de esto último es el denominado *dedazo* en México, una institución informal, no escrita, que tuvo larga vigencia de 1929 hasta el 2000 y mediante la cual el presidente en ejercicio, líder *de facto* del Partido Revolucionario Institucional (PRI), imponía al próximo candidato presidencial del partido quien, finalmente, obtenía la victoria en elecciones no competitivas y en el contexto de un régimen abiertamente autoritario

(Langston, 2006: 143–144).⁹⁷ El *dedazo* iba en contra de la Constitución, las leyes electorales y los estatutos del gobernante PRI.

Reconociendo que no existe un acuerdo unánime en la literatura respecto a lo que supone la política informal, a efectos de esta tesis se empleará la definición propuesta por Helmke y Levitsky (2006: 5), para quienes las instituciones políticas informales son “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas y ejecutadas por fuera de los canales considerados oficiales”. En contraste, las instituciones formales son “reglas y procedimientos que son creados, comunicados y ejecutados a través de canales que son ampliamente considerados oficiales”. Esta definición pone el énfasis en el carácter no escrito–no oficial de las reglas informales, dejando en un segundo plano si se desarrollan dentro del ámbito público o privado o si son impuestas desde el Estado o por fuera de él.⁹⁸

Dado que las reglas formales son estándares escritos que regulan la conducta humana y son producidos por autoridades legalmente investidas, son sencillas de identificar (piénsese en las leyes elaboradas por el Congreso en concordancia con los procedimientos constitucionales). En cambio, la identificación de las reglas informales requiere de un trabajo de investigación bastante más complejo que dificulta el arribo a hallazgos y conclusiones (Weyland, 2002: 67).⁹⁹ Pese a ello, debe insistirse, la realidad

⁹⁷ En el camino otras reglas informales surgieron en el interés de consolidar la prerrogativa presidencial del *dedazo*. Entre ellas, la restricción del universo de posibles sucesores presidenciales al gabinete ministerial y la prohibición de buscar uno mismo la nominación o criticar a otros potenciales nominados. Estas reglas de juego se institucionalizaron durante la década de 1940s y 1950s y se mantuvieron intactas hasta mediados de 1990s (Langston, 2006: 144).

⁹⁸ De acuerdo con Brinks (2006: 202), dado que las instituciones informales están conformadas por “reglas que no son leyes y determinan resultados”, la presencia de instituciones informales podría ser llamada “la regla de la (no) ley”.

⁹⁹ Ya se va visto que una regla informal, para empezar, es aquella que no ha sido creada ni es ejecutada a partir de estándares y canales considerados oficiales. Desde luego, no todo el comportamiento humano se encuentra oficialmente regulado. Por esa razón se sostiene que un riesgo –casi inminente–

en América Latina exige prestar atención a las reglas informales porque resultan ser decisivas en delinear el comportamiento de los principales actores políticos y en el funcionamiento de las instituciones democráticas consideradas formales.

1.2 Las reglas informales y su interacción con las reglas formales

Tal como han advertido una variedad de autores las instituciones informales –reglas compartidas usualmente no escritas que se crean y ejecutan por fuera de los canales oficiales– merecen atención porque influyen en el funcionamiento político en América Latina. Mucha de la literatura que se enfoca en ellas destaca sus efectos negativos sobre el funcionamiento y la efectividad de las instituciones formales, aunque la realidad es mucho más compleja. Algunas instituciones informales –corrupción o clientelismo– claramente pueden debilitar el funcionamiento de la democracia, pero otras bien pueden generar ciertos efectos positivos.

La complejidad que entraña el estudio de la política informal se debe, en parte, a la variedad de criterios que recaen sobre ella. Según Conrad (2006: 256–257), las reglas políticas informales son apreciadas de distintos modos dependiendo del contexto en el que se desenvuelven. Así, este autor señala que en los países en desarrollo suelen ser señaladas por deshonestas, atacar el cumplimiento de las leyes, alentar la corrupción o dañar a la independencia burocrática, pero desde otra mirada se argumenta que favorecen positivamente a la flexibilidad y eficiencia de organismos

es considerar a cualquier comportamiento regular con una regla informal (Helmke y Levitsky, 2006). La distinción entre ambos sería más intuitiva, en todo caso. Brinks (2003: 4) cita la siguiente comparación: quitarse el abrigo al ingresar a un restaurante es simplemente un comportamiento regular, mientras que quitarse el sombrero al ingresar a una iglesia en señal de respeto es una regla informal. Ambos son comportamientos regulares no estipulados formalmente, pero claramente el segundo posee un componente prescriptivo.

internacionales, caracterizados por su rigidez en materia de normas. Y en tercer lugar, se les considera un ingrediente más de la actividad política en los países occidentales, resaltándose su naturaleza ambigua o procedencia de dudosa legitimidad.

El estudio de las reglas informales es multidisciplinar y generalmente puede ser categorizado a partir de los efectos que producen sobre los resultados de las instituciones formales (Liebert, 2010: 391). Una mirada es aquella la cual sostiene que las instituciones informales debilitan a las instituciones formales. En su ya citado trabajo, O'Donnell (1996) argumenta que instituciones como el particularismo socavan la efectividad de las instituciones representativas.

Los efectos de las instituciones informales no son uniformemente negativos. En realidades políticamente complejas propias de los países de América Latina, la vigencia y utilización de ciertas reglas informales dejan espacio para una evaluación más positiva –o ambigua– del papel que cumplen. Siguiendo con el ejemplo del clientelismo, Taylor–Robinson (2006: 123–124) argumenta que debido al sistema de representación proporcional por lista cerrada los incentivos de los legisladores de Honduras para representar los intereses locales son débiles. Sin embargo, respondiendo a normas clientelares ya establecidas, los representantes de áreas rurales pobres promueven legislación favorable a dichas zonas, usualmente pequeños privilegios. En Honduras, señala Taylor–Robinson, los partidos emplean prácticas clientelares a fin de obtener el favor de los ciudadanos, una regla informal que lleva vigente por muchos años. De esta forma, en ausencia de incentivos formales el clientelismo provee “alguna representación de intereses locales”. En otras palabras, “el clientelismo parece ayudar al Congreso hondureño en su función representativa”.

Otro autor, en este caso Lauth (2000: 45), también destaca que no todas las instituciones informales de participación política significan un inminente peligro para la democracia. La desobediencia civil, explica Lauth, puede ser una forma de defensa positiva para impedir el abuso o la explotación de las instituciones formales.¹⁰⁰ Del mismo modo, Siavelis (1997; 2006) sostiene que una variable a tomar en cuenta para explicar el “éxito” de la transición en Chile son las instituciones informales que han ayudado a atenuar las dificultades propias de un marco institucional teóricamente poco favorable a la estabilidad democrática, caracterizado por un presidencialismo constitucionalmente muy fuerte, una legislatura débil, un sistema electoral mayoritario y la obligatoriedad de alcanzar altos quórum para impulsar reformas constitucionales en un contexto multipartidario. Las instituciones informales en Chile, señala Siavelis, han promovido la cooperación y la negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre los partidos, evidenciando su “rol muy positivo” en la vida política de ese país al reducir los efectos no deseados de las instituciones formales, sin necesariamente incurrir en su violación.

En resumen, los estudios acerca de las instituciones políticas informales han recogido sus efectos negativos o ambiguos o directamente positivos sobre las instituciones formales de la democracia. Al mismo tiempo, la convivencia entre ambas conduce a distintas maneras de relación. Algunas veces las reglas informales irán abiertamente en contra de lo formalmente establecido (el *dedazo* en México) o podrían servir para alterar los efectos no deseados de las reglas formales, aunque sin

¹⁰⁰ El repertorio de mecanismos de desobediencia civil al que se refiere Lauth (2000: 38) son aquellos que no implican violencia contra otras personas, como los bloqueos o protestas. Dicha informalización de la desobediencia o resistencia civil ocurre cuando los canales de participación formal fallan en articular los intereses ciudadanos o cuando la urgencia de los problemas, a ojos de los afectados, demanda una reacción o solución rápida que los canales oficiales no pueden ofrecer.

violarlas directamente (como en Chile). Las distintas posibilidades de interacción entre reglas formales e informales se verán enseguida.

Lauth (2000: 25–26) distingue tres tipos de relaciones entre las instituciones formales e informales. En la relación complementaria las instituciones formales e informales coexisten, se refuerzan y se dan soporte mutuamente; en la relación sustitutiva las instituciones formales o informales son efectivas en el sentido de ser funcionalmente equivalentes la una a la otra; y en la relación conflictiva ambos sistemas de reglas, formales e informales, son incompatibles. Según Lauth, en casos de conflicto las instituciones formales e informales pueden desplazarse la una a la otra o bien pueden interconectarse precariamente, interfiriendo con el funcionamiento lógico de las instituciones formales.¹⁰¹

Tomando la propuesta de Lauth como punto de partida, Helmke y Levitsky (2004: 728; 2006: 13) desarrollan una tipología en función de dos dimensiones. La primera es el grado de convergencia entre los resultados institucionales formales e informales; es decir, si el hecho de recurrir a una regla informal produce resultados sustantivamente similares o diferentes a los esperados de una estricta adherencia a las reglas formales. Si los resultados son similares se asume que las instituciones formales e informales convergen (en tanto puede llegarse al mismo objetivo por ambas vías). Si en cambio son resultados diferentes, se dice que las instituciones formales e informales son divergentes entre sí. La segunda dimensión tiene que ver con la

¹⁰¹ En la relación conflictiva, las instituciones informales son dependientes de la existencia de las instituciones formales. Las primeras viven “a expensas” de las segundas “explotándolas para sus propios propósitos, ocupándolas parcialmente o penetrándolas”. En ese sentido, son “instituciones parásitas” que encuentran su expresión, por ejemplo, en la corrupción. No cambian la forma de las instituciones formales –se mantienen alejadas de la publicidad, con un perfil bajo– aunque son capaces de influir notablemente en su funcionamiento (Lauth, 2000: 26).

efectividad de las instituciones formales, esto es si las reglas o procedimientos que existen en el papel son realmente cumplidos en la práctica. Las reglas formales son efectivas cuando los actores creen que su no obediencia será sancionada por las autoridades oficiales. Y son inefectivas cuando los actores estiman que el costo de no cumplirlas es bajo o marginal.

Ambas dimensiones –convergencia/divergencia y efectividad/inefectividad– generan hasta cuatro tipos de instituciones informales. Las complementarias coexisten con las reglas formales, reforzándolas o haciéndolas más eficientes, sin violarlas y sin generar resultados sustantivamente distintos. Las adaptadas alteran los efectos de las reglas formales pero sin violarlas directamente, “contradiendo su espíritu, no la letra”. Son la “segunda mejor” estrategia para aquellos actores a disgusto con los resultados que ofrecen las reglas formales y que no desean o no pueden cambiar dichas reglas o contradecirlas abiertamente. Las opuestas o rivales coexisten con instituciones formales ineficientes o débiles, contraviniéndolas o violándolas directamente. Su seguimiento por lo general produce resultados marcadamente distintos a los esperados de una adherencia estricta a las reglas formales. Y las sustitutivas son utilizadas por actores que buscan aquellos resultados que las reglas formales originalmente deberían ofrecer pero que no están en capacidad de hacerlo, debido a su limitado nivel de cumplimiento. Es decir, las instituciones informales sustitutivas vienen a ser la alternativa a las instituciones formales ineficientes (Helmke y Levitsky, 2004: 728–729; 2006: 13–16). Un resumen de la tipología descrita puede apreciarse en la siguiente tabla.¹⁰²

¹⁰² Como se ve, Helmke y Levitsky (2004, 2006) añaden un cuarto tipo de institución informal (la adaptada) a la tipología inicialmente propuesta por Lauth (2000).

Tabla 7
Tipología de las instituciones informales

	Instituciones formales efectivas	Instituciones formales inefectivas
Resultados compatibles	Complementarias	Sustitutivas
Resultados incompatibles	Adaptadas	Rivales

Adaptado de Helmke y Levitsky (2004; 2006)

Resulta conveniente ejemplificar cada uno de estos tipos de instituciones informales. Una institución informal complementaria, que ayudó a la cohesión de la Concertación en Chile –la coalición en el gobierno desde el retorno a la democracia en 1990 hasta 2009– es lo que Carey y Siavelis (2006) denominan “seguro electoral”. El sistema electoral chileno establece que cada uno de los distritos elige a dos representantes al Congreso. Una lista solo podrá ganar ambas curules si dobla en votos a la lista que queda en el segundo lugar; de otro modo, las cabezas de las dos listas más votadas ocuparán los escaños en disputa. Este diseño formal obliga a que los partidos presenten a dos candidatos fuertes por distrito en la intención de duplicar los votos del rival (al menos en aquellos distritos donde tienen mayores chances). Esto supone un riesgo alto: que el candidato fuerte que va segundo de lista se quede en el camino. El “seguro electoral” ayudaba a superar el impasse, garantizándole al candidato fuerte que no consiguiera curul que obtendría un puesto en el gobierno. Así, “el seguro, una institución informal”, compensaba a los candidatos de la Concertación por el riesgo que tomaban “ayudando a mantener estable a la coalición” (Carey y Siavelis, 2006: 176). Es claro, esta regla informal no contravenía a la regla formal que motivó su origen.¹⁰³

¹⁰³ Carey y Siavelis (2006: 173) arguyen que el “seguro electoral” no solamente se extendía a la entonces coalición de gobierno sino a la oposición, que también buscaba compensar la lealtad de sus

Para ejemplificar a una institución informal adaptada puede volverse sobre los trabajos de Siavelis (1997; 2006). Se ha explicado líneas arriba, este autor describe cómo en Chile la cooperación y negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de mecanismos informales –entre ellos, las reuniones frecuentes entre legisladores y miembros del Ejecutivo– ha ayudado a mitigar los efectos no deseados de un “presidencialismo exagerado”. Otra vía informal considerada una práctica tradicional en la política chilena es el *cuoteo político*, que consiste en la distribución de puestos en el gobierno y de candidaturas al Parlamento, un instrumento que sirve para negociar y arribar a acuerdos entre compañeros de coalición, favoreciendo a la gobernabilidad (Ferraro, 2008: 118). Estas reglas informales permiten aliviar las consecuencias negativas de las reglas formales, sin contradecirlas directamente.

Otro caso de institución informal adaptada se encuentra en el Parlamento (*Bundestag*) alemán. Tal como se revisó en el capítulo previo, los principios formales del proceso de políticas públicas en Alemania se basan en un modelo secuencial según el cual la deliberación dentro del Ejecutivo y la toma de decisiones en el gabinete preceden a la intervención parlamentaria. Sin embargo, en la práctica, este criterio jerarquizado no se cumple debido a la existencia de una serie de acuerdos informales dirigidos a facilitar el consenso entre compañeros de coalición y entre el gobierno y los partidos de mayoría parlamentaria (Groetz, 1997: 756). Estas prácticas informales, entre ellas reuniones entre ministros y líderes partidarios, si bien alteran la secuencia formal del proceso de políticas públicas le dan la opción al Parlamento alemán de participar activamente en la toma de decisiones, incentivando la colaboración.

candidatos perdedores. Como se sabe, la Concertación perdió las últimas elecciones presidenciales por lo que resta saber si esta regla informal se mantiene todavía en funcionamiento.

Una institución informal que compite o rivaliza con las instituciones formales se puede hallar en los trabajos de Brinks (2003; 2006). Este autor argumenta que hay una “evidencia considerable” de la existencia, en Sao Paulo y Buenos Aires, de una regla informal que tolera el asesinato policial contra criminales percibidos como violentos, más allá de la vigencia de leyes que limitan, sobre el papel, el empleo de la fuerza letal y protegen los derechos del debido proceso y la integridad física.¹⁰⁴

Y finalmente, una institución informal sustitutiva son las rondas campesinas que surgieron en zonas rurales del Perú hacia finales de la década de los setentas del siglo pasado, esto es patrullas ciudadanas que compensaban la ausencia de una efectiva protección policial y amparo judicial. Las rondas servían para defender a las comunidades y administraban justicia a nivel local. Es decir, sustituían o “llenaban un vacío” de autoridad dejado por el Estado (Van Cott, 2006: 258).¹⁰⁵

1.3 Cómo estudiar a las reglas informales

La interacción entre las reglas formales e informales permite comprender cuáles circunstancias alientan el surgimiento de estas últimas. Una primera razón tiene que ver con el hecho de que las reglas formales no prevén todas las contingencias posibles. Por tanto, a veces los actores necesitan recurrir a las reglas informales para hacer más expeditivo su trabajo o solucionar problemas no anticipados. En segundo lugar, cuando

¹⁰⁴ Brinks (2006: 225–226) hace notar que al asesinato policial también podría considerarse una institución informal sustitutiva, en el entendido de que lo que busca es imponer el orden social que las reglas formales, a través de los sistemas de justicia, han fallado en garantizar. Desde esa perspectiva, el asesinato policial se erige como el reemplazo de una regla formal ineficiente.

¹⁰⁵ Varios proyectos legales han intentado definir y encausar el funcionamiento de las rondas campesinas. En particular, una ley del año 2003 reconoce su jurisdicción respecto a la resolución de conflictos y llama a las autoridades políticas locales a establecer relaciones de coordinación con ellas (Van Cott, 2006: 259). Se trata, en ese sentido, de una institución que nació informal y que con el tiempo buscó ser formalizada desde el propio Estado.

los actores carecen de la capacidad suficiente para impulsar un cambio en las normas vigentes o intuyen que hacerlo implicaría un alto costo el cual no desean asumir, una opción de solución es la creación de una institución informal que les surta de los resultados que andan buscando. En tercer lugar, frente a instituciones formales de escasa credibilidad o ineficientes que no generan los resultados para los que fueron diseñadas, las instituciones informales se presentan como alternativa para arribar a los objetivos deseados. Y cuarto, las reglas informales pueden ser las vías a través de las cuales determinados actores persigan metas no admitidas públicamente como aceptables, que no soportarían el escrutinio público por impopulares o porque son sencillamente ilegales (Helmke y Levitsky, 2004: 730).

Por su parte, Siavelis (2006: 34) arguye que existen condiciones más favorables que otras para la aparición de las reglas informales. Serán más sencillas de hallar allí en donde los actores políticos enfrenten problemas para desenvolverse dentro del marco de las instituciones formales, o en donde exista una falta de congruencia entre la realidad política y los acuerdos políticos formales. Otra condición favorable es cuando los actores obtienen beneficios compartidos derivados de su creación y utilización, asumiendo las mismas expectativas y entendiendo que el mantenimiento de una institución informal en el largo plazo puede resultar provechoso en el futuro para todos los involucrados en su funcionamiento.

El surgimiento de las reglas informales, se ve, responde a diferentes posibilidades. Y su investigación enfrenta desafíos. Mientras que las reglas formales son normalmente escritas y se comunican y sancionan vía los canales considerados oficiales, las reglas informales no se encuentran escritas. Como advierte Lauth (2000:

24), las reglas formales reciben su legitimidad a través del Estado mientras que las reglas informales se sustentan sobre la base de su existencia y efectividad. Y, entonces, acá llega la pregunta importante, ¿de qué manera se comprueba la existencia de una regla no escrita?

Habría que decir, primero, que resultará siempre más viable investigar a las reglas formales en un amplio número de casos y medir y comparar sus características rigurosamente (como cuando distintos autores, ya citados en la tesis, han medido la fortaleza presidencial en los diversos países de América Latina); en contraste, prestar atención académica a las reglas informales requiere, muchas veces, de un trabajo de campo lo cual dificulta el arribo a resultados (Weyland, 2002: 67).

Mientras que una Constitución nos dice si un país tiene un sistema presidencial o parlamentario y nos describe sus principales arreglos formales, revela muy poco respecto a la manera en que se ejerce o comparte el poder real. Por ese motivo, se ha insistido en las páginas anteriores, resulta necesario que la investigación de la política latinoamericana se preocupe por las reglas informales que, al coexistir con las reglas formales en América Latina, influyen en el funcionamiento de las instituciones democráticas de la región.

Hecha la advertencia respecto a la dificultad que entraña el estudio de las reglas informales, queda por ver qué estrategia utilizar para su investigación. Una vía muy valiosa es enfocarse directamente en las expectativas que los actores tienen respecto de las reglas informales de juego (Helmke y Levitsky, 2006: 24). De hecho, varios de los trabajos que se ocupan de la política informal en América Latina y fuera

de ella –y que han sido citados en páginas anteriores– han recurrido a la realización de, por ejemplo, entrevistas con informantes clave.

Así, el enfoque en los actores –entrevistándolos, observando su comportamiento– ha servido para dejar en evidencia la muy alta influencia del Congreso de Estados Unidos sobre la administración pública, sobre todo a través de contactos informales entre legisladores y funcionarios (Aberbach et al. 1981); para demostrar que, a pesar de que el diseño constitucional en Chile coloca en una evidente situación de fortaleza formal al presidente, la política informal promueve un importante clima de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo (Siavelis, 1997, 2006) y le permite a este último ejercer una influencia sustancial en el proceso de las políticas públicas (Ferraro, 2008); para probar la existencia de una regla informal que tolera los asesinatos de criminales violentos en Sao Paulo y Buenos Aires (Brinks, 2003); o para señalar el decisivo rol que juegan las reglas informales en la política inmigratoria estadounidense (Liebert, 2010). Existen más casos, desde luego. Pero lo que se desea, llegado a este punto, es insistir en el hecho de que el análisis empírico y discusión teórica de la percepción que los actores tienen sobre su propio comportamiento es una aproximación necesaria para el estudio de la política informal. La presente tesis se orienta dentro de dicha tradición investigativa.¹⁰⁶

Una metodología que permite, precisamente, el acercamiento a los actores es lo que se denomina la técnica del informante clave, que originalmente se utilizaba en

¹⁰⁶ Helmke y Levitsky (2006:25–26) proponen otras dos vías de acercamiento a las instituciones informales. Una de ellas es enfocarse en los mecanismos de sanción que se aplican si es que una regla informal determinada es violada, los cuales son muchas veces subterráneos, escondidos o ilegales (y de ahí la dificultad que entraña su identificación). Una segunda vía consiste en generar una hipótesis sobre patrones de comportamiento consistentes solamente con una regla informal particular y, seguidamente, comprobar empíricamente la presencia de dichos patrones.

el campo de la cultura antropológica y que, con el tiempo, empezó a ser empleada en otras ramas de la investigación social (Marshall, 1996: 92). Ciertamente, aunque se considera que a la antropología se le deben los fundamentos básicos de la técnica del informante clave y su desarrollo inicial, no tardó en convertirse en un procedimiento común en disciplinas como la economía, la ciencia política y otras actividades, entre ellas el periodismo (Tremblay, 1957: 689).

Los informantes clave pueden definirse como fuentes expertas de información (Marshall, 1996: 92). Poseen conocimiento y habilidades en determinadas materias que comparten a través de entrevistas o conversaciones más informales, permitiéndole al interesado obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías (Gilchrist y Williams, 1999: 73). Se les escoge respondiendo a criterios estratégicos, tomando en cuenta aquello sobre lo que se desea averiguar (Tremblay, 1957: 689). En ese sentido, los informantes clave no suponen una muestra estadística del universo bajo análisis; se les elige, en cambio, porque son personas capaces de ofrecer un conocimiento especializado sobre un campo específico que es motivo de interés del investigador (Kumar et al. 1993: 1634).

El empleo de esta metodología implica pedirles a las personas contactadas que asuman un rol de informantes. Bajo ese criterio se necesita elaborar una muestra pero, nuevamente, no entendida en un sentido estadístico. Esto es, los informantes seleccionados no necesitan representar a todo el conjunto o universo bajo investigación. El muestreo de informantes, un “número pequeño de participantes conocedores”, persigue la obtención de “percepciones y pericia” en vez de un “simple universo de miembros” (Seidler, 1974: 816–817).

Bajo el supuesto de que para cualquier ser humano resulta imposible observar absolutamente todo, la posibilidad de recurrir a los informantes clave permite acceder a información de una manera eficiente. Desde luego, para que tal información resulte útil la selección debe realizarse bajo criterios determinados. Pueden ser pocos informantes, incluso uno solo; lo fundamental descansa en que puedan proveer los datos necesarios o aportar un conocimiento relevante. Es decir, los informantes clave no son elegidos al azar; más bien, responden a un perfil específico definido a partir de la investigación que se está llevando a cabo (Gilchrist y Williams, 1999: 74–75).

¿De qué manera se selecciona a los informante claves? Potencialmente hablando todos pueden ser informantes, lo cual no significa que todos sean funcionales a los objetivos buscados por el investigador. La lógica detrás de la selección debe privilegiar la clase de información que se está buscando. Por ejemplo, un método usual es el conocido como “bola de nieve”, el cual consiste en solicitarle a los entrevistados que propongan nuevos nombres que respondan a un perfil específico a fin de ser contactados. Esto da como resultado un conjunto de potenciales informantes. Dado que, en principio, no todos estarán dispuestos a trabajar con el investigador, suelen entrar en juego elementos adicionales. Ciertas características del informante –su edad, su posición dentro de la comunidad, incluso rasgos de su personalidad– pueden ser criterios decisivos al momento de elaborarse la selección final (Gilchrist y Williams, 1999: 76–77).

Una lista con las características ideales de un informante clave puede encontrarse en el trabajo de Tremblay (1957: 692). De acuerdo con este autor la elegibilidad de un informante debería responder a cinco criterios básicos. Primero, su

rol dentro de la comunidad y si es que dicha posición lo relaciona continuamente con la información que está siendo buscada. En segundo lugar su conocimiento del tema, porque no basta con tener acceso directo a la información; también resulta imprescindible saber absorberla, capturarla y procesarla. Tercero, su buena voluntad; es decir, el informante debe estar dispuesto a comunicar su conocimiento al investigador y a cooperar con él. Cuarto, su capacidad de transmitir de un modo inteligible aquello que sabe. Y en quinto término su imparcialidad, asumiendo que si bien el sesgo por diversas razones es previsible (motivos ideológicos, de clase social) este debería ser, en la medida de lo posible, reconocido por el entrevistador.

De estos cinco criterios ideales de elegibilidad solamente el primero —el rol del informante dentro de la comunidad— puede ser determinado por adelantado. Los cuatro restantes tienen que ver más con la personalidad del individuo que con una posición dentro de una estructura social determinada (Tremblay, 1957: 692). Esto significa que la búsqueda de informantes clave supone, en la práctica, un trabajo relativamente arduo de ensayo y error. No todos los informantes a los cuales se tenga acceso durante el curso de la investigación serán funcionales a los objetivos buscados.

El empleo de las informantes clave trae consigo una serie de potenciales desventajas. Debe tenerse cuidado, sobre todo, con su selección. Las comunidades son conformadas por grupos heterogéneos, razón por la cual un informante clave no necesariamente estará en la capacidad de ofrecer respuestas generalizables a toda la comunidad o universo bajo observación. Además, ya se mencionó, no todas las personas identificadas como posibles informantes estarán de acuerdo con ser entrevistadas, lo que origina pérdida de información. Hay que considerar, aparte, que

no todas las entrevistas son provechosas, a veces porque el informante no transmite lo que el investigador busca, otras veces porque este último no reconoce el valor de la información proporcionada (Gilchrist y Williams, 1999: 84–85).

Se dice que otro posible riesgo en la utilización de informantes clave tiene que ver con el hecho de que estos, enfrentados al investigador, solamente divulguen información “políticamente aceptable” (Marshall, 1996: 93). Puede ocurrir que frente a determinadas preguntas que abordan temas sensibles algunos informantes opten por no responder (de hecho, esto es algo que ha ocurrido en el transcurso de la presente investigación). No obstante, dicho riesgo hasta cierto punto inevitable se compensa con el acceso a otros informantes que, en el marco de una entrevista donde se les asegura que sus fines son estrictamente académicos, ofrecen al investigador la información requerida.

Precisamente, ahí descansa la ventaja de aplicar la técnica de los informantes clave para el estudio de prácticas políticas informales. Tales prácticas, debido a su propio origen, no salen a la luz en conversaciones casuales o a través de encuestas estructuradas aplicadas sobre una muestra estadística. Es difícil que un actor político describa y detalle su accionar –o el de sus demás colegas– sin antes establecer una relación de confianza y un compromiso de confidencialidad con el investigador que recurre a él. Hay que tomar en cuenta que, en algunas ocasiones, las prácticas informales son violatorias de la ley o, incluso, de las normas constitucionales. Y si no violan a las reglas formales, igual pueden ser prácticas mal vistas o mal entendidas en determinados contextos. Por tanto, resulta esencial la posibilidad de entrar en

confianza con un actor bien informado que esté dispuesto a compartir información relevante y certera.

El investigador recoge información de diversas maneras. Una de ellas son las entrevistas, las cuales presentan formatos distintos. Pueden ser previamente acordadas en fecha, hora y lugar, grabadas (si es que el informante así lo autoriza) y posteriormente transcritas. Otras veces responden a conversaciones de un corte más casual, en cuyo caso la información seguramente deberá ser compilada en la forma de notas de campo (Gilchrist y Williams, 1999: 79).¹⁰⁷ Las entrevistas a profundidad utilizadas en esta tesis han sido previamente acordadas, garantizándose además la confidencialidad de los informantes cuya selección ha respondido a un perfil específico. Enseguida se sustentará la pertinencia de los casos analizados: Chile y Perú.

2. La selección de casos

Hasta el momento todo lo escrito ha incidido en puntos específicos y sustanciales para los efectos de la presente investigación doctoral. Se ha explicado que el proceso de las políticas públicas –formación de la agenda, formulación, implementación y evaluación– tiene un fuerte impacto en la calidad y en el resultado final de las políticas. Diversos actores intervienen en dicho proceso, los cuales a su vez tienen sus propias prerrogativas, funciones y marcos de actuación.

En los sistemas presidencialistas que caracterizan a América Latina, las reglas constitucionales–formales otorgan competencias al presidente que le permiten una participación protagónica en la formulación de políticas. Asimismo, una segunda

¹⁰⁷ Estas notas de campo no solamente deberían incluir la información verbal. También es importante recoger la comunicación no verbal, así como el contexto en el que se desarrolla la entrevista (Gilchrist y Williams, 1999: 79).

institución llamada a desarrollar un rol decisivo en el ciclo de las políticas públicas es el Parlamento, del cual se espera que represente los intereses de los ciudadanos.

Las legislaturas latinoamericanas son calificadas de reactivas debido a su nulo o escaso grado de iniciativa en el proceso de las políticas públicas, sin desarrollar una agenda autónoma, dedicándose en lo principal a aprobar los proyectos presidenciales o a vetarlos o modificarlos (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006). Este diagnóstico no significa que los Congresos latinoamericanos carezcan de relevancia o poder. Por el contrario, en el plano formal las legislaturas aprueban los proyectos del Ejecutivo (originales o modificados) o simplemente los rechazan. Además, pueden involucrarse en la negociación sobre los asuntos de las políticas “tras bambalinas” (Scartascini, 2011: 59); esto es, ejerciendo su influencia por fuera de los procedimientos legislativos considerados formales. Como se ha visto, en el contexto latinoamericano la política informal incide decisivamente en el funcionamiento de las instituciones democráticas (Weyland, 2002; Helmke y Levitsky, 2006). Esta tesis desea aportar en esa línea de investigación, con atención a los casos de Chile y Perú.¹⁰⁸

Una serie de estudios han medido y comparado el poder de los Ejecutivos de América Latina en su relación con los Parlamentos. Se argumentará que dichas evaluaciones no toman en cuenta las divergencias entre los poderes formales—escritos y la fortaleza política real. Se intentará mostrar que, más allá de que el diseño legal

¹⁰⁸ En el segundo capítulo se vio cómo dos de las legislaturas más influyentes del mundo —las de Estados Unidos y Alemania—, con una participación muy activa en tareas de gobierno y de políticas públicas, también emplean estrategias políticas informales para influir en la administración en la búsqueda de asegurar que sus preferencias y prioridades sean tomadas en cuenta y no desestimadas. Además, tal como se explicó, la constatación de que el Congreso de Estados Unidos se involucra firmemente en el proceso de políticas deja en claro que el modelo formal de separación de poderes no significa que los Congresos en sistemas presidenciales deban eximirse o queden eximidos de hecho, por la lógica del sistema presidencial, de participar en la formulación de políticas o de influir sobre los funcionarios públicos de la administración.

garantice la presencia de un presidencialismo fuerte en Chile y Perú, los Congresos de los dos países inciden en la toma de decisiones mediante vías informales de influencia sobre la administración que les ayudan a ejercer cierto grado de control sobre el gobierno, presionar en materias de su interés y arribar a acuerdos.

En el contexto del modelo constitucional de separación de poderes, el papel de los Congresos en América Latina en el ciclo de las políticas públicas variará en función de su propia fortaleza y de la naturaleza de su relación con el Ejecutivo (Levitt, 2012: 41). La literatura especializada señala que, en términos generales, a más fuertes y diversas sean las facultades constitucionales presidenciales es de esperar que el Parlamento tenga un rol menos activo y efectivo en la formulación de las políticas (BID, 2006: 50). De este modo, si los poderes legislativos del presidente son importantes se presume que las políticas serán mucho más cercanas a sus preferencias particulares (Scartascini, 2011: 37). No obstante, esta investigación argumenta que la fortaleza constitucional presidencial no es un predictor lo suficientemente sólido capaz de capturar la complejidad del papel de los Congresos latinoamericanos en el proceso de las políticas, incluso en el caso de aquellos que, desde las reglas formales—escritas, parten en situación de desventaja frente a un Ejecutivo más poderoso.

Dicho esto, el objetivo de la presente tesis consiste en analizar el impacto de las reglas informales en el desempeño de las legislaturas constitucionalmente menos poderosas en el marco del proceso de las políticas públicas. Se argumenta que este acercamiento ayudará a echar nuevas luces sobre las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, llamando la atención acerca de los vacíos e incongruencias existentes entre las previsiones constitucionales y las prácticas y fortalezas políticas reales.

La selección de los casos no es gratuita. Como se ha mencionado, en América Latina los presidentes a la cabeza del Poder Ejecutivo disponen de prerrogativas formales que les permiten una participación activa en el proceso de las políticas. En esa línea, se ha hecho notar que el ejemplo de Chile sugiere un *puzzle* (Siavelis, 2006: 34) o *paradoja* (Ferraro, 2008: 101) para los estudios legislativos; a saber, que pese a la existencia de un diseño constitucional que coloca al presidente de ese país como uno de los más poderosos de la región –acaso el más poderoso–, la observación detenida del funcionamiento de la democracia chilena permite concluir que el Congreso, aunque débil en términos constitucionales, influye de forma sustancial en materia de políticas públicas. Según estos autores, parte de la solución a dicha aparente contradicción descansa en la existencia de reglas informales que le otorgan al Parlamento un protagonismo mucho más importante del que la simple lectura de las reglas escritas lleva a inferir en un inicio.

El panorama anterior se complementa con el hecho siguiente: dentro de los estándares latinoamericanos la capacidad del Congreso de Chile es considerada una de las más altas de la región (BID, 2006; Aninat et al., 2011), lo cual permite prever una participación mayor en el proceso de las políticas públicas, aunque siempre manteniendo un perfil, en lo esencial, reactivo (Saiegh, 2010: 73).¹⁰⁹ La capacidad de los Congresos se mide a partir de diversos factores, entre ellos la cualificación y experiencia de los legisladores.

Los trabajos antes citados plantean que las reglas formales no ofrecen una explicación satisfactoria del comportamiento político en Chile, ni del papel cabal que

¹⁰⁹ Deberecordarse que incluso aquellas legislaturas más efectivas –siempre dentro de los estándares latinoamericanos– tenderán a mostrar un perfil más reactivo que proactivo en el proceso de las políticas públicas (Cox y Morgenstern, 2001; Levitt, 2012).

desempeña el Congreso de ese país en el proceso de las políticas públicas. Ahora bien, dada la importancia atribuida a las reglas informales en el funcionamiento de la política de América Latina (Weyland, 2002; Helmke y Levitsky, 2006) es de suponer que tal incongruencia entre las reglas formales y el poder real en las relaciones Ejecutivo–Legislativo no se circunscriba al caso chileno. Una forma de poner a prueba dicha premisa es la recogida de evidencia de otro país.

El Ejecutivo de Perú también es considerado como uno de los más poderosos de América Latina en términos constitucionales. Pero en abierto contraste con lo que ocurre en Chile, la capacidad técnica y profesional del Congreso peruano es valorada entre las más bajas en la región (BID, 2006; Saiegh, 2010). Estas variables, junto a otros elementos, han llevado a afirmar la absoluta preeminencia del Ejecutivo peruano en materia de políticas públicas frente a una legislatura débil e irrelevante, lo cual derivaría, a su vez, en la ausencia de incentivos para la cooperación entre ambas ramas (Morón y Sanborn, 2006).¹¹⁰ Sin embargo, se discutirá en las páginas venideras, dicho diagnóstico no toma en cuenta las vías políticas informales que el Congreso de Perú emplea para influir sobre la administración y, por ende, en el ciclo de elaboración de las políticas. En otras palabras, así como se ha planteado la existencia de una paradoja chilena caracterizada por la inconsistencia entre las reglas formales y las prácticas reales, esta tesis argumenta que también es posible referirse a una paradoja peruana.

De esta forma, la utilidad de seleccionar los casos de Chile y Perú es que permite la comparación de dos Parlamentos que interactúan con Ejecutivos más poderosos que ellos en términos constitucionales pero que, al mismo tiempo,

¹¹⁰ Según Morón y Sanborn (2006), el amplio dominio del Ejecutivo peruano en el proceso de las políticas públicas se explica, además de los arreglos constitucionales, por la debilidad estructural de los otros actores, entre ellos los partidos políticos.

presentan capacidades muy distintas, las cuales orientan su labor y definen las características de su vinculación con el proceso de las políticas públicas.

Tabla 8
Casos de estudio: relación Ejecutivo–Legislativo

Países	Poder formal del Ejecutivo	Capacidad del Parlamento
Chile	Fuerte	Alta
Perú	Fuerte	Baja

Elaboración propia.

Debe recordarse que la investigación académica que ponga a prueba la relación regla escrita–poder real es todavía una deuda pendiente en América Latina. Aunque existen muy valiosos aportes, no constituyen todavía un cuerpo teórico lo suficientemente amplio, al contrario de la notable preocupación que han recibido las instituciones formales. Esto responde en parte a que, como señala Weyland (2002: 67), la identificación de las reglas informales requiere de un trabajo bastante más arduo que complejiza el arribo a hallazgos y conclusiones. Teniendo en cuenta la necesidad del estudio de la política informal en Latinoamérica, la presente tesis intenta colaborar con ese esfuerzo.

2.1 Ejecutivos formalmente fuertes

Como se mencionó en el primer capítulo, los poderes presidenciales se dividen en partidarios y constitucionales (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Los primeros se refieren al grado de apoyo que tiene el presidente en el Congreso en función del tamaño del contingente legislativo que lo respalda y del grado de disciplina partidaria o cohesión interna, es decir la capacidad de control que el presidente

ejerce sobre los legisladores (Mainwaring y Shugart, 1997). En cuanto a los poderes constitucionales, estos se dividen entre no legislativos y legislativos. Los no legislativos tienen que ver con las potestades presidenciales de conformar al gabinete de ministros y designar a otras autoridades políticas. Mientras, los legislativos otorgan a los presidentes competencias que les ayudan a participar en el proceso de formulación de las políticas públicas y conducirlo (BID, 2006: 28). En los dos siguientes apartados, se describirán los poderes constitucionales de los Ejecutivos peruano y chileno.

2.1.1 Los poderes formales del Ejecutivo peruano

Con relación a los poderes no legislativos, el presidente peruano tiene la facultad exclusiva de designar y destituir ministros, mientras que el Congreso puede censurar a un Consejo de Ministros o a cualquiera de sus integrantes con el voto favorable de más de la mitad de sus miembros.¹¹¹ A su vez, el presidente está autorizado a disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (salvo en el último año de mandato presidencial). En comparación con los demás países de América Latina, los poderes no legislativos del presidente peruano son considerados entre los más bajos en la región (Payne, 2006: 107).

Lo contrario ocurre con los poderes legislativos. Varios estudios han medido el poder político del presidente peruano en su relación con el Congreso considerando sus prerrogativas consagradas en la Constitución, entre ellas el derecho de legislar por decreto (sin necesidad de solicitar autorización previa), de introducir legislación exclusiva o de vetar las iniciativas que nazcan en el Parlamento.

¹¹¹ El Congreso peruano es unicameral y lo conforman 130 legisladores. Se elige en paralelo al presidente de la República (ambas elecciones se celebran el mismo día) y su mandato se extiende por 5 años.

Un primer trabajo –y que marca el derrotero de varios que vendrán después– es el de Shugart y Carey (1992), que incluye al caso peruano sobre la base de la Constitución de 1979, la cual ya no rige. Ambos autores evalúan el poder presidencial de acuerdo a dos dimensiones: poderes legislativos –poder de veto parcial o total, insistencia, capacidad de decreto, de introducción exclusiva de legislación, poder sobre el presupuesto y la posibilidad de convocar a referéndum o plebiscito– y poderes no legislativos –la autoridad sobre la conformación del gabinete, dimisión de ministros, disolución de la asamblea–. De acuerdo con estos autores, el presidente peruano, bajo la Constitución de 1979, aparece débil en materia de poderes legislativos y más fuerte en cuanto a sus poderes no legislativos (Shugart y Carey, 1992: 155).¹¹²

Un segundo estudio es el de Shugart y Mainwaring, en el que analizan los sistemas presidencialistas en 21 países en Latinoamérica. Señalan que la debilidad o fortaleza de los presidentes puede entenderse como el nivel de capacidad o habilidad que tienen para influir en ciertas políticas, consiguiendo la promulgación de una agenda que les interese promover. Existen dos caminos mediante los cuales los presidentes desarrollan esa influencia: los poderes constitucionales y el control sobre sus partidos cuando estos tienen mayoría (Shugart y Mainwaring, 1997: 41).

Según Shugart y Mainwaring, los poderes constitucionales suponen el factor determinante a la hora de medir la fortaleza de los presidentes; quienes disfruten de “sustanciales poderes legislativos” posiblemente tengan una influencia considerable

¹¹² Dependiendo de los índices utilizados por los distintos autores, la medición de los poderes presidenciales variarán. Shugart y Carey señalan que los poderes legislativos son bajos para el caso de la Constitución de 1979, pero esta carta le garantizaba al presidente la posibilidad de legislar mediante decretos de urgencia en materias económicas y financieras sin necesidad de autorización del Congreso y mediante decretos legislativos con autorización previa del Congreso (Levitt, 2012: 48).

sobre la legislación, más allá de que sus partidos no sean mayoría en el Congreso, o no sean los líderes indiscutibles de esos partidos (Shugart y Mainwaring 1997: 41).

Shugart y Mainwaring emplean hasta cuatro categorías para agrupar a los países de acuerdo a la autoridad legislativa que las Constituciones confieren a los presidentes. De mayor a menor, estas son: potencialmente dominante, proactivo, reactivo y potencialmente marginal. La actual Constitución peruana de 1993 ubica al presidente en la segunda categoría, proactivo, porque cuenta con capacidad para legislar a través de decretos y con derecho a introducir propuestas legislativas exclusivas,¹¹³ a pesar de que su capacidad de veto sobre las leyes enviadas por la legislatura es considerado débil (Shugart y Mainwaring, 1997: 49).¹¹⁴

Un tercer estudio que mide el poder presidencial en Perú es el de Shugart y Haggard (2001). Según estos autores, todos los presidentes en los sistemas presidencialistas puros son poderosos en la medida que no pueden ser removidos del cargo, a diferencia de los sistemas parlamentarios en donde las cabezas de gobierno lo serán en la medida que cuenten con el voto de confianza del Parlamento. Pese a ello, añaden, entre los distintos países existe una enorme diferencia en los grados de poderes presidenciales, lo cual genera consecuencias en el proceso de elaboración de políticas públicas. De esa forma, la fortaleza de un presidente descansa en su habilidad para decretar una agenda de políticas la cual varía de acuerdo al soporte legislativo

¹¹³Por ejemplo, la Constitución de 1993 autoriza al presidente a dictar decretos con fuerza de ley en materias económica y financiera, cuando lo requiera el interés general y con cargo de dar cuenta al Congreso. Es decir, no necesita una autorización previa. Es lo que Mainwaring y Shugart (1997: 44) denominan un “poder proactivo” pues permite modificar el estatus quo. De igual manera, una potestad exclusiva del presidente es la presentación de la ley del presupuesto y la regulación de aranceles y tasas a través de decretos supremos.

¹¹⁴Mainwaring y Shugart (1997: 43) estiman que el del presidente peruano es un “veto débil” porque reconsiderar en el Congreso una ley observada por el Ejecutivo requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de sus miembros (66 congresistas). Cualquier requerimiento más alto supondría un “veto fuerte”.

con el que cuentan, sus índices de aprobación pública y demás factores como la personalidad y la capacidad de comunicación. No obstante, advierten, su estudio se refiere esencialmente a los poderes constitucionales (Shugart y Haggard, 2001: 71–72).

De acuerdo con Shugart y Haggard (2001: 80), el Perú ocupa el tercer lugar de una lista de 23 países junto a Chile, Colombia, Georgia, Corea del Sur y Taiwán. Por encima se encuentran Argentina y Rusia. Es decir, y de acuerdo con este criterio de evaluación, el presidente peruano viene a ser uno de los más poderosos de la región porque si bien su capacidad de veto se considera limitada, la Constitución le garantiza el derecho a introducir decretos y a legislar sobre materias específicas.

Un cuarto aporte es el de Tsebelis y Alemán (2005), quienes evalúan a los presidentes de 18 países en América Latina en función de su autoridad para ejercer el derecho a veto absoluto, o bien proponer observaciones parciales a la legislación que sale del Congreso. De una escala que va del 1 al 7, de menor a mayor autoridad, el Perú ocupa el número 4 junto a otros tres países (Venezuela, El Salvador y Nicaragua) en donde el presidente posee derecho a veto junto a la posibilidad de incluir enmiendas sobre partes de la legislación aprobada (Tsebelis y Alemán, 2005: 405).

Un quinto trabajo es el de Payne (2006), en el que se comparan los poderes legislativos de los presidentes latinoamericanos y en donde el Perú ocupa el quinto puesto de una lista de 18 países, posición que se explica, junto a otros factores, gracias a la prerrogativa constitucional que tiene el presidente de legislar por decreto y a sus poderes presupuestales. De esta forma, el presidente peruano posee un amplio poder de acción junto a un derecho de veto más bien moderado (Payne, 2006: 109).

Tabla 9
Estudios sobre el poder del presidente peruano

Autores	Poderes legislativos presidenciales
Shugart y Carey (1992) ¹¹⁵	Bajos
Shugart y Mainwaring (1997)	Tipifican al presidente peruano de proactivo: legislación por decreto, introducción exclusiva, poder de veto débil
Shugart y Haggard (2001)	De más a menos poderoso, ubican a Perú (junto a otros cinco países) en el tercer lugar (de 23 casos analizados)
Tsebelis y Alemán (2005)	En una escala del 1 al 7 (de menor a mayor autoridad para ejercer derecho a veto y proponer observaciones a la legislación que sale del Congreso), el Perú ocupa el puesto 4 (junto a otros tres países)
Payne (2006)	El presidente peruano tiene un amplio poder de acción y un poder de veto moderado

Elaboración propia.

2.1.2 Los poderes formales del Ejecutivo chileno

Los mismos autores que se han preocupado por evaluar el poder constitucional del presidente peruano, hacen lo propio con el presidente chileno. Por ejemplo, Shugart y Carey (1992: 155) lo clasifican como el segundo más poderoso. Estos autores evalúan los poderes presidenciales de acuerdo a dos dimensiones. La primera son los poderes no legislativos, entre ellos la autoridad sobre la conformación del gabinete, la destitución de ministros y la posibilidad de disolver al Congreso. La segunda dimensión son los poderes legislativos, como el poder de veto, la autoridad de decreto y la autoridad para introducir legislación, incluyendo la ley del presupuesto.

¹¹⁵ Sobre la base de la Constitución de 1979.

De hecho, los poderes de presupuesto del presidente de Chile se encuentran entre los más fuertes de América Latina (Shugart y Carey, 1992: 155). Por esa razón, se asume que el Congreso chileno no tiene mucha influencia en el proceso de las políticas públicas; debido a la autoridad presupuestal presidencial, el Congreso permanece constreñido en su capacidad de dirigir el proceso de las políticas y en vigilar su implementación (Shugart y Carey, 1992: 277).¹¹⁶

Una segunda evaluación del poder presidencial en Chile es de Shugart y Mainwaring (1997). Como se revisó líneas arriba, estos autores identifican cuatro categorías para agrupar a los países de acuerdo a la autoridad legislativa que las Constituciones confieren a los presidentes; estas son, de mayor a menor autoridad, potencialmente dominante, proactivo, reactivo y potencialmente marginal. Así, el presidente chileno es potencialmente dominante en virtud de tres poderes: autoridad de decreto en materias fiscales, la introducción exclusiva de la ley de presupuesto¹¹⁷ y una capacidad de veto fuerte (Shugart y Mainwaring, 1997: 49).¹¹⁸

Un tercer estudio es el de Shugart y Haggard (2001). De acuerdo con dichos autores, los poderes constitucionales del presidente chileno son muy fuertes; ocupa, junto a los presidentes de Colombia, Georgia, Corea del Sur, Taiwan y Perú, el tercer

¹¹⁶El Congreso chileno es bicameral. Está conformado por 120 diputados y 38 senadores.

¹¹⁷El artículo 65 de la Constitución de Chile establece que al presidente le corresponde la iniciativa exclusiva de proyectos de ley que tengan relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”. El mismo artículo precisa que es materia exclusiva presidencial “imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza”.

¹¹⁸Un “veto fuerte” porque si el Congreso desea reconsiderar una ley observada por el Ejecutivo, se necesita una votación que alcance los dos tercios de los miembros de ambas cámaras. Efectivamente, el artículo 73 de la Constitución de Chile señala: “Si el presidente desapruueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de 30 días”. Y añade: “Si las dos cámaras desecharen todas a algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al presidente para su promulgación”. El detalle del procedimiento a seguir en el caso de las observaciones presidenciales puede revisarse en el artículo 172 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

lugar de una lista de 23. La evaluación se basa en el poder de veto y en el derecho a la introducción exclusiva de propuestas legislativas que afectan el presupuesto.

Tsebelis y Alemán (2005) miden a los presidentes de 18 países en América Latina a partir de su autoridad para ejercer el derecho a veto absoluto o proponer observaciones parciales a la legislación votada en el Congreso. De una escala que va del 1 al 7, de menor a mayor autoridad, Chile ocupa el número 6 (después de Uruguay y Ecuador). La evaluación se sustenta en el hecho de que el presidente chileno tiene la potestad de vetar u observar un proyecto de ley del Congreso y que este, si desea insistir con el proyecto original, necesita del voto favorable de más de los dos tercios de sus miembros, es decir una mayoría calificada (Tsebelis y Alemán, 2005: 405).

Finalmente, de una lista de 18 países Payne (2006: 109) ubica al presidente chileno como el más poderoso a partir de sus facultades legislativas: su capacidad de legislar por decreto, su facultad de ejecución presupuestaria, su poder de veto total y parcial y su derecho de introducción de legislación exclusiva. Entonces, el presidente chileno posee un poder de acción muy importante junto a un derecho de veto fuerte. Un resumen de lo expuesto para el caso chileno se puede revisar en la siguiente tabla.

Tabla 10
Estudios sobre el poder del presidente chileno

Autores	Poderes legislativos presidenciales
Shugart y Carey (1992)	Altos
Shugart y Mainwaring (1997)	Tipifican al presidente chileno de potencialmente dominante: legislación por decreto, introducción exclusiva, poder de veto fuerte
Shugart y Haggard (2001)	De más a menos poderoso, ubican a Chile (junto a otros cinco países) en el tercer lugar (de 23 casos analizados)
Tsebelis y Alemán (2005)	En una escala del 1 al 7 (de menor a

	mayor autoridad para ejercer derecho a veto y proponer observaciones a la legislación que sale del Congreso), Chile ocupa el puesto 6
Payne (2006)	El presidente chileno tiene un amplio poder de acción y un poder de veto alto

Elaboración propia.

Todos los estudios resumidos indican que los presidentes de Perú y Chile, a partir de sus facultades legales–constitucionales, poseen un poder importante. El orden jerárquico que los distintos autores han establecido presenta coincidencias de tal forma que, en función del análisis de las competencias presidenciales para dictar decretos–leyes o legislar en materias exclusivas, se encuentra que las Constituciones peruana y chilena (junto a las de Argentina, Brasil, Ecuador y Colombia) otorgan al Ejecutivo una posición “muy fuerte frente al Parlamento” (Nolte, 2003: 49).

2.2 Capacidades parlamentarias disímiles

La naturaleza del rol jugado por las legislaturas en el proceso de las políticas públicas varía de país a país. Ya se ha mencionado, hacia el lado más constructivo o proactivo del espectro, Congresos como el de Estados Unidos tienen la capacidad de desarrollar sus propias propuestas y, por tanto, de participar junto al Ejecutivo y el presidente en la dirección de la agenda de políticas, influyendo en su elaboración y en la supervisión sobre su implementación (Saiegh, 2010: 47). En cambio, en el ámbito latinoamericano se sostiene que los Poderes Legislativos de la región ejercen un poder reactivo, sin participar activamente en la formulación y promoción de políticas públicas y vetando o bien modificando las propuestas presidenciales; esto es, sin desarrollar una agenda autónoma (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006).

Así, la literatura coincide en que dicho perfil reactivo es común a todas las legislaturas de la región latinoamericana, solo que en distintos niveles. En general, se entiende que aquellos Congresos que cuentan con legisladores experimentados y especializados, junto con un sistema desarrollado de comisiones y un amplio apoyo técnico, tienden a ser más constructivos en su labor, mientras que aquellos con menores capacidades desempeñan un rol muy limitado en la formulación de políticas o demuestran su poder de un modo marcadamente obstruccionista. Factores adicionales que definen el perfil de las legislaturas en el proceso de las políticas, son la confianza ciudadana en el Parlamento, la eficacia de los órganos legislativos, el porcentaje de legisladores con estudios universitarios y las perspectivas que ofrece el Congreso a sus miembros de cara a proseguir una carrera política (BID, 2006: 59). Existen tres categorías de capacidad de las legislaturas: alto, medio y bajo. El Congreso de Chile presenta una capacidad alta, mientras que el Congreso de Perú una capacidad baja.

Tabla 11
Mediciones de las capacidades legislativas en Chile y Perú

	Confianza en el Congreso	Eficacia de órganos legislativos	Experiencia promedio legisladores (años)	Porcentaje legisladores con estudios universitarios	Número promedio comisiones por legislador	Fuerza de comisiones	Conveniencia para seguir una carrera	Pericia técnica	Índice de capacidad del Congreso
Chile	36	3,7	8	79,4	1,95	Alto	Alto	Alto	Alto
Perú	22,1	1,7	5,2	92,9	2,44	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: BID (2006).

Nuevamente, aquella legislatura latinoamericana con mayores capacidades debería tender a evidenciar un papel más constructivo que otras en el proceso de las políticas públicas (aunque siempre manteniendo, en lo esencial, un perfil reactivo). Tal como se explicó en el primer capítulo, la literatura considera tres tipos de legislaturas

reactivas. De menor a mayor participación en el proceso de políticas, estas son: reactiva limitada, reactiva obstruccionista y reactiva constructiva. En ese sentido, el de Chile sería un Congreso reactivo constructivo, con altas capacidades pero –siempre– con un rol limitado en la tarea de políticas; en ocasiones puede enmendar las iniciativas del Ejecutivo o ejercer una función de supervisión con relativa eficacia. En tanto, se considera que el de Perú es un Congreso reactivo limitado, caracterizado por bajas capacidades y por un rol cuasi–marginal en el proceso de las políticas, ya sea debido a un excesivo poder del Ejecutivo o a la ausencia de profesionalización de sus miembros (BID, 2006: 57; Saiegh, 2010: 72–73).¹¹⁹

Conclusiones

El estudio de las reglas formales se sustenta en la premisa de que existe concurrencia entre el comportamiento de los individuos y el comportamiento que cabría aguardar a partir de las normas establecidas. Sin embargo, la presunción de que las instituciones políticas formales–que funcionan de acuerdo a sus propias reglas– permiten prever y describir de una manera muy precisa todas las formas relevantes del comportamiento político no ha demostrado ser una mirada del todo suficiente. Dicha discrepancia entre las reglas formales y el comportamiento político real, advertida por diversos autores, da lugar al estudio de lo que se conoce como las instituciones informales.

En el contexto del modelo constitucional de separación de poderes, el papel de los Congresos en América Latina en el ciclo de las políticas públicas varía en función de su propia fortaleza y de la naturaleza de su relación con el Ejecutivo. La literatura

¹¹⁹Hay que recordar que la legislatura reactiva obstruccionista es aquella cuya función principal consiste en bloquear las iniciativas del Ejecutivo, participando rara vez en el carácter técnico o distributivo de las políticas y en la supervisión de su ejecución (BID, 2006: 57).

sugiere que, en términos generales, a más fuertes y diversas sean las facultades constitucionales presidenciales, el Parlamento tendrá un rol menos activo y efectivo en la formulación de las políticas. Es decir, si los poderes legislativos presidenciales son importantes, se presume que las políticas serán mucho más cercanas a sus preferencias. La presente investigación argumenta, no obstante, que la fortaleza constitucional–formal presidencial no viene a ser un predictor lo suficientemente capaz de capturar la complejidad del rol de los Congresos latinoamericanos en el proceso de las políticas públicas.

En el contexto latinoamericano, una serie de estudios han medido y comparado el poder de los Ejecutivos de América Latina en su relación con los Parlamentos. Se argumentará en los capítulos siguientes que esas evaluaciones no toman en cuenta las divergencias entre los poderes formales–escritos y la fortaleza política real. Más allá de que el diseño legal garantice la presencia de un presidencialismo fuerte en Chile y Perú, los Congresos de ambos países –que a su vez presentan capacidades marcadamente disímiles– inciden en la toma de decisiones mediante vías informales de influencia sobre la administración, que les ayudan a ejercer cierto grado de control sobre el gobierno, presionar en materias de su interés y arribar a acuerdos.

Capítulo IV

El congreso chileno en el proceso de formulación de las políticas públicas y su influencia informal sobre la administración.

Introducción

Tal como se ha reseñado en el capítulo previo, varios estudios han medido y comparado el poder político de los presidentes y Congresos en América Latina. Entre los Ejecutivos de la región, el de Chile, de acuerdo con dichos trabajos, es considerado uno de los más poderosos en su relación institucional con el Parlamento, lo cual le ofrece una gran capacidad de agenda que le permite “implementar la mayor parte de su legislación preferida” (Aninat et. al, 2011: 193). Este desequilibrio se sustenta, principalmente, sobre la base del análisis de facultades constitucionales–legales. El principal problema con esta mirada es que no contempla las posibles divergencias existentes entre el poder escrito–formal y el poder real.

Se ha hecho notar que el caso de Chile plantea una paradoja para los estudios legislativos: a pesar de la existencia de un diseño constitucional que coloca al presidente de ese país como uno de los más fuertes de la región –acaso el más fuerte de todos–, lo cual podría conducir hacia un clima de permanente inestabilidad democrática, el sistema político chileno “ha funcionado mucho mejor de lo pronosticado” (Nolte, 2003: 43–44).

¿Cómo se explica lo anterior? Para Siavelis (1997; 2006) una variable a tomar en cuenta son las reglas informales que han ayudado a atenuar las dificultades propias de

un marco institucional, en teoría, poco favorable a la estabilidad, caracterizado por un “exagerado sistema presidencial” y una legislatura “débil”.

Esta alegada debilidad del Parlamento de Chile no es tan evidente cuando se analiza, a profundidad, el funcionamiento del sistema político en ese país. Así, lo que se va a desarrollar a lo largo de las páginas siguientes es que el estudio de la política informal en Chile ofrece suficiente evidencia empírica de que, a pesar de la vasta autoridad que la Constitución le garantiza al presidente, el Congreso ejerce una influencia importante en decisiones sobre políticas públicas.

Las reglas informales, cabe recordar, son aquellas prácticas no escritas que se comunican por fuera de los canales asumidos como los oficiales (Helmke y Levitsky, 2006: 5). Una serie de entrevistas en profundidad a 37 informantes clave (entre diputados, senadores y funcionarios de carrera) realizadas en Valparaíso, Chile, en dos etapas, permiten demostrar cómo, a través de esas vías informales, el Parlamento chileno influye sobre la administración pública, un actor decisivo en el proceso de elaboración de las políticas públicas.¹²⁰

En las páginas siguientes se explicará la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo chilenos desde un punto de vista institucional-formal. Luego, a partir de las entrevistas en profundidad realizadas a los informantes clave, se desarrollarán las vías de influencia informal mediante las cuales los parlamentarios influyen sobre la administración e intervienen en el proceso de las políticas públicas.

¹²⁰ La sede del Congreso chileno queda en la ciudad de Valparaíso. Para esta tesis se utiliza información recolectada entre los años 2005-2006 y 2014.

1. El poder formal del Ejecutivo chileno y su relación con el Congreso

La literatura que ha medido la fortaleza de los presidentes en América Latina suele considerar al Ejecutivo de Chile como uno de los más poderosos de la región a partir de sus facultades legislativas: entre ellas, su capacidad de legislar por decreto, su facultad de ejecución presupuestaria, su poder de veto total y parcial y su derecho de introducción de legislación exclusiva (Shugart y Carey, 1992; Shugart y Mainwaring, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Tsebelis y Alemán, 2005; Payne, 2006). En consecuencia, el Congreso es percibido como débil en sus atribuciones –y capacidad de influencia política–. Pero esto no siempre fue así.

La revisión de textos y análisis escritos antes del golpe militar de 1973 deja en evidencia un tópico recurrente: que el Congreso chileno era percibido, entonces, como uno de gran poder e influencia (Nolte, 2003: 44). Gil (1966: 117–118) señala que “a diferencia de varias legislaturas latinoamericanas”, la chilena no es “una mesa de partes”; por el contrario, se trata de una asamblea “independiente”, “deliberativa” que suele “desafiar a la autoridad del Ejecutivo y participar activamente en la elaboración de políticas públicas nacionales”. Del mismo modo, Agor (1971b), en un estudio comparativo con foco en los Parlamentos latinoamericanos, sostiene que “parece claro” que el Congreso chileno –junto al de Uruguay y Costa Rica– ejerce una “considerable” influencia en el proceso de decisiones de políticas públicas, más allá, incluso, de lo que se aprecia en la mayoría de las legislaturas en el mundo.

A mediados de los sesenta, no obstante, podía percibirse un “declive” en el Congreso chileno, cuyo punto central fue la reforma constitucional de 1970 con la que aquel “perdió protagonismo” como consecuencia de un enfoque “mucho más

tecnocrático”, que concentró un mayor poder en la figura presidencial, con especial énfasis en el proceso legislativo y presupuestal; de hecho, varios elementos incluidos en dicha reforma, “que cambiaron de una manera profunda el equilibrio de poderes entre el presidente y el Congreso en el proceso legislativo”, influyeron también en la Constitución de 1980, elaborada bajo el régimen militar (Nolte, 2003: 45). Así, la literatura científica, enfocada en el período posterior al retorno a la democracia, enfatiza que la Carta de 1980, actualmente en vigencia, convierte al Congreso en el más débil de toda la historia política moderna del país (Siavelis, 2000: 2).

El Congreso chileno se encuentra conformado en la actualidad por 120 diputados y 38 senadores. Pese a su alegada debilidad, en comparación con otras legislaturas latinoamericanas se encuentra en una buena posición (Altman y Chasqueti, 2005). Como ya se explicó en el capítulo precedente, lidera el índice de capacidades parlamentarias, que incluye criterios como la experiencia de los legisladores, la pericia técnica y la eficacia de las comisiones, entre otros (BID, 2006; Saeigh, 2010). Por ese motivo, se ha argumentado que la chilena es una legislatura “inusualmente profesional y técnicamente competente”, aunque siempre dentro de los estándares regionales (Aninat et. al, 2011: 191). Debe recordarse que, en el ámbito latinoamericano, se arguye que los Legislativos ejercen un poder “reactivo”, es decir sin participar activamente en la formulación y promoción de políticas públicas, vetando o modificando las propuestas presidenciales y sin desarrollar una agenda autónoma (Cox y Morgenstern, 2001: 392).¹²¹

¹²¹ Cabe recordar que el de Chile sería un Congreso reactivo–constructivo, con altas capacidades pero ejerciendo un rol limitado en la tarea de políticas; en ocasiones puede enmendar las iniciativas del Ejecutivo o ejercer una función de supervisión con relativa eficacia (BID, 2006; Saiegh, 2010).

El proceso legislativo chileno se caracteriza por un Ejecutivo que “fija casi absolutamente la agenda legislativa” gracias a que tiene iniciativa exclusiva sobre diversas materias y áreas de política pública, controla jerárquicamente el proceso presupuestal y dispone de poderes de urgencia y veto; todo esto, en la práctica, hace que el Ejecutivo controle, en buena parte, los proyectos que se debaten tanto en las comisiones como en ambas cámaras (Aninat et. al, 2011: 185).

El Ejecutivo chileno tiene iniciativa exclusiva para legislar sobre la división política y administrativa del Estado, la administración financiera, el proceso presupuestario, la venta de activos del Estado, temas tributarios, trabajo, seguridad social y fuerzas armadas; sólo el Ejecutivo cuenta con la autoridad para iniciar legislación que implique aumentos presupuestales o nuevas asignaciones. Aparte de sus poderes de agenda, puede controlar el flujo de la legislación a través de las denominadas “urgencias”, un mecanismo establecido en la Constitución que le permite forzar la votación de algún proyecto por considerarlo prioritario, dentro de un plazo establecido.¹²² Existen tres clases de urgencias que el Ejecutivo puede presentar para que la cámara en la cual el proyecto se encuentra proceda con la votación respectiva: urgencia simple, suma urgencia y discusión inmediata. Dependiendo de cuál de ellas se presente, las cámaras deben votar dentro de treinta, diez o tres días, respectivamente. Como se ha adelantado, el Ejecutivo chileno también dispone de un fuerte poder de veto. Efectivamente, si el presidente veta un proyecto de ley –o parte, el Congreso necesitaría las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras para insistir con su versión de la norma. Aparte, el presidente puede enmendar la

¹²² La figura de la urgencia se encuentra contemplada en el artículo 74 de la Constitución.

legislación que ya ha sido aprobada, lo cual supone una herramienta adicional de negociación “de último minuto” para intentar impugnar artículos que no son de su agrado o interés (Aninat et. al, 2011: 186–189).¹²³Para que el proyecto enmendado se apruebe, el presidente necesita del voto favorable de la mayoría simple de los congresistas, en ambas cámaras. Este poder presidencial es poco utilizado, salvo para enmendar errores de tipo técnico en el texto legal (Aleman, 2003).¹²⁴

El proceso legislativo en Chile está regulado por el artículo 65 y otros artículos de la Constitución. De acuerdo con el artículo 65, el presidente puede proponer una iniciativa de ley por medio de un mensaje, mientras que los diputados y senadores lo pueden hacer a través de una moción. Ambos, mensajes y mociones, deben presentarse por escrito en cualquiera de las dos cámaras, aunque ciertas iniciativas solamente pueden originarse en la Cámara de Diputados, entre ellas las leyes sobre impuestos, el presupuesto nacional o contrataciones. En cambio, las leyes sobre amnistía solo pueden originarse en la Cámara de Senadores (OCDE, 2012: 52).¹²⁵

En resumen, aunque es verdad que el presidente no puede pasar por alto al Congreso porque “toda la legislación necesita, al menos, de una mayoría en ambas cámaras para ser aprobada”, el Ejecutivo chileno posee fuertes poderes de control de agenda y herramientas adicionales de negociación “que le permiten implementar la

¹²³Para una revisión detallada de las prerrogativas legislativas del presidente chileno, revisar la Constitución, en su artículo 65.

¹²⁴ Los poderes no legislativos del presidente chileno incluyen una amplia autoridad para designar, nombrar y despedir funcionarios de gobierno. Por ejemplo, nombra a los jueces de la Corte Suprema, a los consejeros del banco central, a tres de los diez miembros del Tribunal Constitucional y al contralor general, quien debe ser ratificado por una mayoría de dos tercios en el Senado. El presidente también nombra a todos los ministros del gabinete, a los intendentes regionales, a los gobernadores provinciales, a los embajadores y a los encargados de las agencias gubernamentales y las compañías estatales.

¹²⁵Las mociones de los congresistas pueden denegarse por distintas razones. El presidente de la Cámara de Diputados debe verificar si la iniciativa recae o no en las atribuciones exclusivas del presidente, si ha sido fundamentada adecuadamente, o si la otra cámara es la que debería responsabilizarse de presentarla, de acuerdo a los criterios constitucionales (OCDE, 2012: 52).

mayor parte de su legislación preferida” (Aninat et al., 2011: 193–194). Así, se sostiene que Chile es uno de los países de América Latina que presenta un “patrón consistente de control presidencial de la agenda legislativa” junto a Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay (Santos et. al, 2014: 531).¹²⁶

Este control de agenda del presidente chileno se comprueba cuando se analizan las cifras de producción legislativa. En primer lugar, entre los años 1990 y 2011 los legisladores chilenos presentaron, en total, 5591 propuestas de ley (mociones) contra 2247 del Ejecutivo (mensajes). Más allá de esa notable diferencia, el Congreso solamente consiguió aprobar 478 iniciativas contra 1662 del gobierno.

Tabla 12
Mensajes y mociones, presentados y aprobados (1990–2011)

	Presentados	Aprobados	Porcentaje de iniciativas aprobadas
Mensajes (Ejecutivo)	2247	1662	73,9%
Mociones (Legislativo)	5591	478	8,5%
Total	7838	2140	27,3%

Fuente: Departamento de Evaluación de la Ley (Congreso de Chile).

Tal como se aprecia en la tabla de arriba, entre 1990 y 2011 el Ejecutivo chileno consiguió aprobar el 73,9% de todos los proyectos que presentó; en contraste, el Legislativo solo pudo conseguir la aprobación del 8,5% de sus iniciativas. Ahora bien,

¹²⁶ Santos et. al (2014: 531) sugieren que la combinación de distancia ideológica entre los principales partidos que conforman el Congreso (lo cual incentiva, a su vez, el conflicto entre el Ejecutivo y el Parlamento) y la “potencia institucional” del Ejecutivo sería “la principal combinación histórica que torna probable el control presidencial de la agenda”. Cuando estas condiciones se refuerzan por la presencia de una mayoría parlamentaria o un sistema partidario poco fragmentado, “parece casi seguro que el Ejecutivo domine la agenda”. Otra alternativa que favorece el control de la agenda parlamentaria es la presencia de una mayoría fiel al Ejecutivo en un sistema partidario poco fragmentado.

de los 2140 proyectos que se aprobaron durante el periodo 1990–2011, el 77,6% tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo:

Tabla 13
Mensajes y mociones aprobados (1990–2011)

	Proyectos aprobados	Porcentaje
Mensajes (Ejecutivo)	1662	77,6%
Mociones (Legislativo)	478	22,4%
Total	2140	100%

Fuente: Departamento de Evaluación de la Ley (Congreso de Chile).

Queda claro que el porcentaje de mensajes presidenciales aprobados es muy superior al de las mociones legislativas. Ciertamente, entre los años 1990 y 2009 el Ejecutivo consiguió aprobar, en promedio, 77 mensajes por año, mientras que el Legislativo logró aprobar, en promedio, 22 mociones al año; no obstante, las mociones de los congresistas “han presentado una tendencia creciente a través de los años” aunque su importancia no ha sido constante (Visconti, 2011: 104–106).¹²⁷

2. El Congreso chileno: influencia informal sobre la administración

Tal como se ha visto, la literatura especializada en el caso de Chile coincide en destacar su fuerte presidencialismo el cual permite mantener un importante control sobre la agenda legislativa. Otros autores que han destacado asimismo la preponderancia del Poder Ejecutivo en Chile, son por ejemplo Shugart y Carey, (1992); Shugart y Mainwaring, (1997); Shugart y Haggard, (2001); Tsebelis y Alemán, (2005); Payne,

¹²⁷De acuerdo con Visconti (2011: 113), si bien el Legislativo chileno es capaz de “coordinar intereses y aumentar su influencia”, los poderes presidenciales “siguen siendo lo suficientemente fuertes para mantener la preponderancia del Ejecutivo en materias legislativas”.

(2006). Esta preponderancia se pone en evidencia cuando se revisan las cifras de los mensajes del Ejecutivo y de las mociones del Congreso, aprobados durante las últimas dos décadas.

Esta combinación de factores no significa que el Parlamento chileno deje de participar, activamente, en el proceso de las políticas públicas. El análisis del funcionamiento del sistema político de Chile ofrece evidencia empírica de que, más allá de la amplia autoridad que la Constitución le garantiza al Ejecutivo, el Legislativo ejerce una influencia importante en decisiones sobre políticas públicas, gracias al empleo de vías de influencia informal. Esto se verá a continuación.

2.1 Estudios previos

El proceso de las políticas en Chile ha sido caracterizado como uno en el que existe un importante grado de institucionalización y consenso, siempre dentro del contexto latinoamericano (BID, 2006: 175). Por cierto, se afirma que, desde la restauración de la democracia, en 1990, el sistema institucional chileno ha funcionado, entre otras cosas, debido a la existencia de mecanismos para la implementación de políticas, incluyendo a una burocracia de desarrollo razonable para los estándares regionales e inspirada en valores que promueven una carrera pública profesional (Zuñanicet al., 2010: 160).

Si bien es cierto que el proceso de formulación de las políticas públicas chileno ha sido caracterizado por su apreciable institucionalización para los niveles de América Latina, no deja de ser verdad que dichos mecanismos institucionales pueden ser sorteados –incluso reemplazados– a través de prácticas y redes informales mediante las cuales, también, “se interpretan, adaptan y toman las decisiones relevantes del país

en materia de políticas públicas” (Moreno, 2010: 105). Estas reglas informales, se arguye, han ayudado a mitigar las más negativas consecuencias del “exagerado presidencialismo” chileno (Siavelis, 2006: 37).

Los estudios sobre reglas informales en el Congreso de Chile pueden rastrearse desde antes de la interrupción de la democracia, en 1973. En su libro sobre el Senado chileno, Agor (1971a) hace hincapié en que esta cámara ejerce una influencia real en el proceso de decisiones, entre otros factores por la presencia de un sistema de “normas informales” ampliamente difundido entre los partidos. Agor señala que si bien el Senado chileno funciona a partir de un cuerpo de reglas formales, resulta necesario el análisis de las reglas informales para comprender, a cabalidad, su comportamiento.

Es relevante hacer notar que Agor (1971a: 7) resalta que esta influencia del Senado chileno en el proceso de tomas de decisiones se produce en un contexto caracterizado por los “considerables poderes formales del presidente, subrayados en la Constitución”, entre ellos: un amplio poder de veto; la posibilidad de clasificar a cierta legislación como “urgente” para forzar la votación en el Congreso dentro de un plazo establecido; la iniciativa exclusiva en determinadas áreas, como la ley de presupuesto; y la opción de ejercer poderes extraordinarios en situaciones de emergencia. Así, las reglas informales identificadas por el autor le permiten al Senado salvar las distancias constitucionales frente al Ejecutivo.¹²⁸

Agor (1969: 18) explica que el Senado chileno recurría al “patronazgo” como un medio para vigilar a la burocracia y ejercer su influencia sobre los recursos

¹²⁸ Para su trabajo, Agor realizó entrevistas en el Senado chileno durante el periodo presidencial de Eduardo Frei Montalva (1964–1970). En ese entonces, la Constitución vigente era la promulgada en 1925 la cual tuvo sucesivas reformas, incluyendo la del año 1970, que como ya se explicó supuso un cambio importante en el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

financieros. Así, el autor hace referencia al hecho de que, muchas veces, los senadores son buscados por amigos o por sus votantes para promover nombramientos políticos u otros favores especiales.¹²⁹ De otro lado, da cuenta de que existe “evidencia abundante” de que el Congreso influye en la formulación de los proyectos del Ejecutivo, antes de que estos se presenten. Los ministros de gabinete presentan propuestas a los legisladores, antes que el ejecutivo las lleve a las cámaras, para que los legisladores informen cómo creen que el Congreso reaccionará (sobre todo, la oposición). Otra opción es que algún ministro interesado en la aprobación de una iniciativa invite a cenar a un líder partidario, generalmente senador, para intercambiar ideas en una conversación informal (Agor, 1969: 8).

Otra referencia sobre reglas informales en el Parlamento chileno (previa a la interrupción de la democracia) puede hallarse en Valenzuela (1984: 268). A partir de un estudio sobre la alta administración pública realizado a finales de la década de los sesenta, dicho autor explica que los servidores públicos no suelen faltar a la verdad cuando son llevados ante alguna comisión congresal. La explicación es que tanto diputados como senadores mantienen “contactos cercanos” con miembros de la burocracia, en todos sus niveles, por lo que les resulta relativamente sencillo contrastar la información alcanzada por los altos funcionarios.

Tal como se argumentará más adelante, las dos prácticas identificadas por Agor (las recomendaciones informales a favor de terceros para ser nombrados en puestos

¹²⁹ Otros trabajos confirman que la práctica de los nombramientos por influencia del Congreso chileno era una práctica común antes de la interrupción de la democracia. Un estudio que se enfoca en una agencia gubernamental coloca a los senadores y diputados como el segundo agente más influyente en decisiones de reclutamiento de personal, solamente por debajo del propio equipo directivo de la agencia (Pintor, 1972: 127). Del mismo modo, Gil (1966: 109) da cuenta de la “influencia considerable” ejercida por los parlamentarios en los nombramientos para agencias estatales en las décadas de los cuarenta y cincuenta.

de poder y las reuniones informales) y aquella reseñada por Valenzuela (la conformación de redes de contactos dentro de la administración pública para la obtención de información relevante) se mantienen vigentes en la actualidad como herramientas utilizadas por el Congreso chileno para ejercer su influencia sobre el cuerpo administrativo y, por ende, sobre el proceso de toma de decisiones.

Tras el retorno de la democracia, a partir de 1990, nuevos estudios sobre Chile empezaron a resaltar la existencia de una paradoja (Nolte, 2003) o bien de un *puzzle* (Siavelis, 2006). Esto es, que pese a la existencia de un diseño constitucional que le garantiza al Ejecutivo amplios poderes –lo cual podría generar inestabilidad–, el “presidencialismo chileno acusa más estabilidad” que otros casos similares en el continente (Nolte, 2003: 44).

En ese sentido, Siavelis (2006: 33) destaca que en Chile se presenta una estructura institucional –caracterizada por un “presidencialismo exagerado” y una “legislatura débil”– que, en teoría, debería promover la ingobernabilidad del sistema político.¹³⁰ No obstante, sostiene el autor, la presencia de reglas informales ayuda a explicar la estabilidad de la democracia chilena (Siavelis, 2006: 55).

De esta forma, Siavelis concluye que el “exagerado presidencialismo” chileno establecido en la Constitución no corresponde con el nivel de cooperación Ejecutivo–Legislativo que se comprueba cuando se analiza la actividad política real. Por ejemplo, en uno de sus trabajos Siavelis (1997: 353) da cuenta de un “alto grado de interacción” entre el gobierno y el Congreso, en el marco de una serie de “encuentros informales”

¹³⁰ Aparte del presidencialismo “exagerado” y de un Congreso “débil”, Siavelis (2006) menciona que esta complicada estructura institucional se complementa con un sistema electoral mayoritario y la obligatoriedad de alcanzar altos quóruns para impulsar reformas constitucionales, todo dentro de un contexto multipartidario. Respecto al sistema electoral, debe mencionarse que en abril del 2015 el Ejecutivo promulgó una ley que modifica el sistema binominal por uno de carácter proporcional.

entre representantes del Ejecutivo y miembros de los comités parlamentarios que trabajan en áreas similares de políticas públicas.¹³¹

En una contribución posterior, Siavelis (2006) describe otras tres instituciones informales que, como observa, han ayudado a disminuir las consecuencias indeseadas del fuerte presidencialismo chileno. La primera es el *cuoteo* (del que ya se hizo referencia en el capítulo tercero) y que consiste en la distribución de puestos en el gobierno y de candidaturas al Parlamento para negociar y arribar a acuerdos entre compañeros de coalición, facilitando la gobernabilidad. La segunda es el *partido transversal*, que hace referencia a un grupo de líderes de la Concertación,¹³² con una importante influencia en decisiones de políticas y que servían como correas de transmisión entre el gobierno y sus respectivos partidos, algo muy útil de cara al debate de legislación importante en el Congreso.¹³³ La tercera es la *democracia de los acuerdos*, o negociaciones informales entre la oposición parlamentaria, poderosos grupos sociales y el Ejecutivo que le permitían a este último promover su agenda legislativa. De estas reglas informales, solamente el *cuoteo* parece haberse mantenido, una vez la Concertación dejó el poder en el año 2010 (Arana, 2013: 89).

Por su parte, Ferraro (2008) desarrolla en su estudio cuatro mecanismos a través de los cuales los diputados y senadores chilenos ejercen su influencia sobre la burocracia, los cuales les permiten, al mismo tiempo, participar sustancialmente en

¹³¹ Otro texto que pone en evidencia la permanente interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo chilenos es el de Huneus y Berríos (2004). Ambos autores destacan las reuniones de todos los lunes entre el ministro de Hacienda y los líderes de la bancada parlamentaria de gobierno para coordinar la agenda legislativa de la semana, específicamente aquellos proyectos con incidencia económica. Esta es una costumbre que se extendió, por lo menos, hasta la presidencia de Ricardo Lagos (2000–2006).

¹³² La Concertación es la alianza electoral que gobernó Chile por 20 años, desde 1990 hasta el 2010.

¹³³ Para un análisis sobre el *partido transversal* durante los sucesivos gobiernos de la Concertación, puede revisarse el trabajo de Fernández y Rivera (2013). Ambos autores sostienen que esta institución informal ha presentado diferentes características, dependiendo de quién ocupaba la presidencia.

tareas de políticas. Tres de estas vías de influencia ya han sido mencionadas líneas arriba: las recomendaciones informales para ocupar puestos en la administración pública, las reuniones informales con funcionarios para el intercambio de información y las redes de contacto dentro de la administración pública para conseguir información y consejo experto. Ferraro (2008: 115) añade un cuarto instrumento de influencia informal: la especialización en áreas de política pública, que supone la adquisición de conocimiento técnico y de información “de dentro” sobre materias específicas (para eso son muy útiles, refiere el autor, las redes de contactos).¹³⁴ Este autor basa su análisis a partir de entrevistas realizadas a miembros de la burocracia pública.

Todos estos trabajos dan cuenta de la presencia de reglas informales en las relaciones entre la burocracia y el Congreso chileno. Dado que la investigación sobre la política informal suele resaltar sus posibles efectos nocivos sobre la democracia y las instituciones (Helmke y Levitsky, 2006), resulta importante llamar la atención sobre lo siguiente: varios de los estudios que hemos considerado destacan, por el contrario, que las prácticas informales pueden contribuir positivamente con los sistemas políticos. En el caso de Chile, argumentan, ayudan a reducir los efectos negativos de una arquitectura constitucional que podría conducir a situaciones de inestabilidad (Siavelis, 2006), o bien fortalecen el control que los parlamentarios ejercen sobre los

¹³⁴ Ferraro (2008) también discute en su texto la regla informal del *cuoteo*, aunque no la considera como una herramienta de influencia específica sobre la administración pública. Esta es la principal diferencia con los aportes de Siavelis. Mientras que para este último, los mecanismos de influencia congresal y las prácticas de coalición (como el *cuoteo*) comparten la misma dinámica, el mismo “espíritu” (Siavelis, 2002: 107), Ferraro opta por plantear una distinción entre ambos.

actos de gobierno, ayudándolos a especializarse en áreas de políticas públicas y promoviendo consensos en el proceso de la toma de decisiones (Ferraro, 2008).¹³⁵

2.2 Mecanismos informales de influencia congresal sobre la burocracia

A continuación se van a presentar y desarrollar los mecanismos de influencia informal empleados –recurrentemente– por el Congreso de Chile sobre la administración para ejercer un mayor control sobre la toma de decisiones. Ya han sido mencionados en estudios previos (incluso desde antes de la interrupción de la democracia); sin embargo, como se verá, permanecen en el tiempo. Así, lejos de tratarse de prácticas temporales o transitorias, la presente investigación confirma que se tratan, en cambio, de reglas informales que forman parte de la democracia chilena y, por cierto, de las negociaciones habituales en el proceso de las políticas públicas.

Ya se ha revisado en el segundo capítulo, el tema de la influencia política sobre la administración pública en los Estados Unidos, que es un tópico recurrente en la producción académica. Se sostiene que la burocracia –cuerpo encargado de preparar, ejecutar, controlar y evaluar a las políticas públicas– puede actuar autónomamente o hallarse bajo la influencia de otros actores, entre ellos el Congreso. La influencia del

¹³⁵ Un trabajo que versa sobre instituciones informales en Chile pero que destaca su lado menos favorable es el de Moreno (2007). Dicho autor sostiene que las reglas informales pueden “amenazar y erosionar” el efecto de las reglas formales. Se refiere, expresamente, “a prácticas instaladas en la política chilena” como la “corrupción, el clientelismo y el nepotismo” pero también “las *policy elites*, las redes familiares, de amistad o de ayuda mutua, que buscan darles a sus integrantes protección”. Moreno añade que “prácticas como el cohecho, el acceso a información privilegiada y recursos fuera de las influencias del aparato gubernamental (a través de los circuitos extra-institucionales del poder) también parecen una modalidad extendida” (Moreno, 2007: 28).

Parlamento sobre la burocracia puede ejercerse mediante mecanismos informales, esto es desde reuniones privadas hasta contactos telefónicos (Furlong, 1998: 42).¹³⁶

Esta sección desarrolla, a partir de entrevistas con informantes clave, el tratamiento de los mecanismos informales que el congreso de Chile emplea para participar en el proceso de las políticas públicas. La segunda fase de estas entrevistas se ha realizado en el año 2014, de modo que el presente estudio empírico se presenta como una actualización de trabajos anteriores, que permite a su vez diagnosticar la evolución en el tiempo de los mecanismos informales en la política chilena.

Como se explicó en el capítulo tercero, cualquier análisis que descansa exclusivamente sobre las reglas formales impide capturar la complejidad del comportamiento de los actores y por eso resulta “imperativo” que la investigación de la política latinoamericana observe las reglas informales las cuales, al coexistir con las formales en América Latina, influyen en el funcionamiento de las instituciones democráticas de la región (Helmke y Levitsky, 2006: 2). Pero las reglas informales cambian en el tiempo, por cierto, y ese cambio no queda “registrado” en documentación oficial, sino que el análisis del cambio depende de la continuidad de los estudios de investigación empírica.

Como queda dicho, la identificación de las vías informales se sustenta sobre una serie de entrevistas en profundidad realizadas en Chile, en la ciudad de Valparaíso,

¹³⁶ El concepto de influencia alude a una variedad de significados, algunos más apropiados que otros, dependiendo del fenómeno que se busca entender dentro de un contexto particular (Hall, 1992: 207). Se ha definido influencia como la modificación socialmente inducida de una actitud, creencia o expectativa, sin recurrir a sanciones (Willer *et al.*, 1997: 573). También es entendida como la habilidad de un actor para moldear o dar forma a una decisión, en línea con sus preferencias particulares (Dür, 2008: 561). Acaso la definición más extendida es la de Nagel (1975: 29), para quien influencia es la relación de causalidad entre las preferencias de un actor respecto a un resultado y el resultado finalmente obtenido.

en su gran mayoría a legisladores. La primera etapa de entrevistas corresponde a los años 2005–2006 y la segunda, bastante más reciente, a octubre del 2014.

Son en total 38 entrevistas a informantes clave, que poseen conocimientos especiales en determinadas materias (Tremblay, 1957: 689; Marshall, 1996: 92). La selección de entrevistados incluye a 31 diputados, 5 senadores y 2 funcionarios de carrera que forman parte del servicio parlamentario chileno. Del total de entrevistas, 29 se realizaron en el período 2005-2006 y 9 fueron realizadas en el año 2014, a los fines de actualizar y diagnosticar un posible cambio en prácticas informales.

2.2.1 Recomendaciones informales

Uno de los mecanismos que el Congreso de Chile utiliza para ejercer su influencia sobre la burocracia –y, por ende, sobre el proceso mismo de las políticas públicas– son las recomendaciones informales de los diputados y senadores para ocupar puestos vacantes dentro de la administración pública. Esta es una regla informal detectada en estudios realizados desde antes de la interrupción de la democracia en 1973 y que continúa hasta el día de hoy. Efectivamente, de los 38 informantes clave entrevistados para la presente tesis doctoral, 30 respondieron que se trata de una práctica muy frecuente o frecuente.¹³⁷

De la primera tanda de entrevistas realizada en el 2006 vale la pena rescatar un episodio, puramente anecdótico pero ilustrativo (y también simpático) ocurrido con un diputado que, en la actualidad, es miembro de la coalición gobernante (Nueva Mayoría) y que suma 13 años de experiencia legislativa. En medio de la entrevista, un

¹³⁷ Cinco informantes respondieron que es una práctica más bien ocasional, mientras que tres dijeron que se produce nunca o casi nunca.

ministro le devolvió una llamada telefónica. Durante la conversación, el diputado le pidió a su interlocutor que por favor tuviera en consideración “un currículum que le había enviado” para ocupar un puesto dentro de la administración. Luego de esa conversación, el diputado debía contestar a la pregunta de si los legisladores realizan recomendaciones, ante directivos políticos de la administración, para ocupar puestos en la gestión pública. El diputado hizo notar, con una gran sonrisa, que la respuesta era ya evidente.¹³⁸

Como se ha adelantado, las entrevistas realizadas recientemente, en el año 2014, confirman ampliamente que las recomendaciones se mantienen como una vía de influencia informal. Un senador con más de 20 años de experiencia legislativa, que también forma parte de la actual coalición de gobierno, sostuvo que, además, son necesarias para asegurar la presencia en el Ejecutivo de personas que crean en el proyecto político y hagan respetar la voluntad de los electores.¹³⁹

Es parte de la política, porque a mí me interesa un determinado proyecto social. Yo apoyo a (la presidenta) Michelle Bachelet por su programa. Fui muy crítico de su gobierno anterior, porque transó en aquellas cosas que hoy día sí está representando. Por lo tanto, a mí no me da lo mismo que el funcionario que llegue sea uno que va a abdicar y renunciar a defender un programa. Obvio, es un tema político. Si yo defiendiendo el medio ambiente, ¿voy a poner a alguien complaciente con las empresas? A mí me importa que esa persona cumpla su función. Tiene que haber una opinión política, una decisión política en función de

¹³⁸Entrevista realizada en abril del 2006, en Valparaíso, en el despacho congresal. En el momento de la llamada, estaba en el poder la entonces llamada Concertación.

¹³⁹ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

poner a actores que representen la voluntad del gobierno, que vayan en la dirección de lo que la gente mayoritariamente decidió.

Un diputado, también parte de la coalición que actualmente detenta el poder en Chile, señaló que los legisladores, incluso, pueden ejercer su influencia sobre los procesos de selección de personal llevados a cabo por el Sistema de Alta Dirección Pública¹⁴⁰. Este diputado, con una amplia experiencia en instituciones del Ejecutivo (como jefe de asesores del Ministerio del Interior, entre otros cargos) añadió que esta influencia política es más fuerte cuando se trata de cubrir puestos en regiones, es decir fuera de la capital, Santiago:¹⁴¹

En Chile tenemos un sistema que se llama de la Alta Dirección Pública, y muchos cargos de alto nivel son seleccionados por ese sistema. Queda una terna (de candidatos) y sobre esa terna se resuelve. En (la conformación de) la terna puede haber un grado de influencia de los parlamentarios. En el resto de los cargos de confianza, hay una influencia fuerte, sobre todo en las regiones.

Otro diputado, esta vez integrante de la bancada de oposición y que ha desempeñado cargos políticos en su región de origen, explicó que las recomendaciones informales son muy frecuentes y que suelen provenir de los legisladores oficialistas, en razón de su cercanía con el Ejecutivo:¹⁴²

¹⁴⁰ El Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) fue creado en el 2003 y organiza un sistema de selección de personal para la designación de los directivos que ingresarán a trabajar a las instituciones del gobierno central chileno.

¹⁴¹ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

¹⁴² Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

Esto es muy frecuente. Hoy en día claramente tienen influencia los parlamentarios de la Nueva Mayoría, porque son parte del gobierno. Y como siempre hay uno que tiene más poder que el otro, empiezan las rencillas. La regla general es: (las recomendaciones provienen) del parlamentario de la coalición que está en el poder.

Por su parte, un diputado también miembro de la oposición –reelegido para un segundo periodo en el Congreso– explicó que cuando era legislador miembro de la alianza de gobierno (en la gestión del ex presidente Sebastián Piñera) se le pedía recomendaciones para puestos dentro de la administración. Agregó que ahora que forma parte de la oposición, se le dejó de consultar al respecto:¹⁴³

Las recomendaciones existen. Lo que se busca es una mixtura entre lo político y lo técnico. Para los cargos políticos nos piden opinión. Pero hoy en día, en la oposición, ya no nos piden nada.

La práctica de las recomendaciones informales para llenar puestos públicos vacantes, tal como se vislumbra a partir de los testimonios ofrecidos por los informantes clave, ha permanecido instalada a lo largo del tiempo en el Congreso de Chile. Hasta el día de hoy, es una actividad ampliamente reconocida por los propios legisladores. Esta regla informal, como se ha hecho notar, puede ayudar a garantizar la presencia en la administración de personas que pueden aportar a la gestión no solamente una visión técnica si no, además, política.

¹⁴³ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

La regla no escrita de las recomendaciones informales como vía de influencia sobre la burocracia mantiene su vigencia, a pesar de que se trata de una actividad prohibida expresamente por la Constitución, que en su artículo 60 establece que “cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio” actúe “como procurador o agente” en “la provisión de empleos públicos”. Queda muy claro que esta limitación constitucional, incorporada a la constitución en la reforma llevada a cabo por la dictadura de Pinochet en 1980, es ignorada por los parlamentarios chilenos, pues se trata de un recurso de gran importancia para que el congreso mantenga su rol institucional. La reforma de Pinochet, cabe recordar, buscaba reforzar mucho al presidencialismo, para que el propio dictador pasara luego a convertirse en presidente de un sistema pseudo-democrático.

2.2.2 Reuniones informales

Una segunda vía de influencia utilizada por el Congreso de Chile son las reuniones informales –por ejemplo, por fuera de las comisiones legislativas– que sostienen diputados y senadores con miembros de la administración como un medio para ejercer su control sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas. De los 38 informantes clave, 37 respondieron que esta clase de contactos suele ocurrir. Es más, 23 de ellos respondieron que son muy frecuentes o frecuentes.¹⁴⁴ Como en el caso de las recomendaciones informales, esta práctica había sido detectada en investigaciones anteriores. Reciente evidencia que la presente tesis doctoral aporta, demuestra que se

¹⁴⁴ Mientras tanto, 14 informantes dijeron que las reuniones informales ocurren, aunque ocasionalmente. Solo un informante respondió que no es una práctica habitual.

trata de una regla informal que persiste en el tiempo y que forma parte habitual del proceso de toma de decisiones en la democracia chilena.

Un miembro de la actual coalición gobernante, que va en su segundo período como senador, señaló que estas reuniones informales son bastante útiles para “generar instancias de conversación previas” que pueden ayudar a mejorar las políticas en debate, dotándolas de un punto de vista distinto al que tiene el Ejecutivo:¹⁴⁵

Las reuniones por fuera de las comisiones se dan en un plano de cierta informalidad. Pero lo que importa es que haya un debate democrático, un proceso de conversación, un debate pre-legislativo. Lo formal es que el gobierno envíe una iniciativa de ley al Congreso, pero como no la ha discutido con nadie muchas veces hay situaciones que no se consideran. Ese debate previo ayuda a que se pueda incorporar un sentir distinto al del Ejecutivo, que puede ser muy legítimo, o sirve para presionar al Ejecutivo, para que dialogue con sectores con los que no había conversado. Es decir, se enriquece el debate, porque las leyes ya no pueden ser elaboradas entre cuatro paredes. Esta informalidad te permite, muchas veces, generar instancias de conversación previa que son muy enriquecedoras.

Un diputado que forma parte de la bancada del gobierno confirma lo anterior. De acuerdo con su testimonio, estas reuniones informales son “fundamentales” para que, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, puedan arribar a acuerdos previos y que los proyectos, una vez que ingresen al Parlamento, lleguen con consensos mínimos a partir de los cuales empezar a debatir.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

¹⁴⁶ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

[Las reuniones informales] son fundamentales, porque se analizan políticas públicas, futuros proyectos de ley que se van a presentar. Si el Ejecutivo quiere presentar un proyecto, se conversa previamente con el congresista miembro de la comisión respectiva, para que el proyecto venga con algún grado de consenso, de acuerdo entre las partes.

Para un diputado con nueve años de experiencia como legislador y miembro de la coalición de gobierno, las reuniones informales han revelado una mayor utilidad para su trabajo legislativo que las reuniones formales, porque en las primeras no existen restricciones sobre los temas a tratar:¹⁴⁷

Las (reuniones) informales son más útiles, porque en una comisión existe una reglamentación. Quiero decir, el ministro está obligado a venir y cuando viene lo hace para un tema específico. En cambio, en una reunión informal uno puede desarrollar varios puntos.

Un diputado de oposición indicó, a su vez, que las reuniones informales le sirven para acercarse a representantes del gobierno y conversar sobre ciertos proyectos de su interés, sin tener que esperar –necesariamente– a la concreción de una cita formal, lo cual podría dilatarse demasiado:¹⁴⁸

Informalmente tú puedes hablar con el ministro, anunciarle el tema. Uno también tiene muchas reuniones con los técnicos, ¿no? Te reúnes para tomar un café y hablar sobre tal tema. Siendo de oposición, las

¹⁴⁷ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

¹⁴⁸ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

reuniones formales te cuestan más, por eso las informales son una buena opción, porque acá en el Congreso estoy en mi casa. Acá vienen por ejemplo los ministros a defender sus proyectos y, claro, no te pueden eludir. Pero si pido una reunión formal, digamos, ahí sí me pueden eludir, porque el parlamentario del gobierno, del propio sector político, es el que tiene la prioridad.¹⁴⁹

Las reuniones informales ayudan, aparte, a que los legisladores chilenos puedan negociar un importante respaldo político del Ejecutivo para sacar adelante determinadas propuestas. Un diputado de oposición, con 13 años de experiencia legislativa, lo explicó de la siguiente manera:¹⁵⁰

El Ejecutivo maneja la agenda legislativa y por eso son constantes las reuniones con ministros, con subsecretarios de las carteras. Ellos me buscan y yo los busco. Nosotros tenemos determinadas especialidades, cada cual participa en un número de comisiones y en función de esas comisiones se producen estas reuniones. Las reuniones informales son útiles, siempre. Nosotros no tenemos ninguna atribución sobre el gasto público, pero lo que se puede hacer para promover algún proyecto es obtener el patrocinio del gobierno, y eso es algo que se ha dado, que el gobierno haya ingresado un proyecto en respuesta de la insinuación de uno sobre determinado tema.

¹⁴⁹De igual forma, otro diputado comentó que las reuniones informales son más útiles porque, dada su condición de opositor, le cuesta más ser atendido por miembros del gobierno: “A veces aprovecho que el ministro anda por acá y le pido cinco minutos. Las reuniones formales con los ministros cuestan mucho más, porque soy de oposición. A la ministra de salud le estoy pidiendo una reunión desde el 10 de junio y todavía no me la da” (entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.).

¹⁵⁰ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

Las reuniones informales son una herramienta a la que apelan los senadores y los diputados chilenos con la finalidad de influir sobre la administración. Permiten, en palabras de un diputado entrevistado, “allanar el camino” hacia la concreción de acuerdos sobre proyectos específicos.¹⁵¹ Además, son utilizadas por los legisladores de la oposición para hacer llegar sus respectivas posiciones sobre temas que son de su interés. En resumen, son vías que permiten una coordinación estrecha y permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Cabe señalar que las reuniones informales también son herramientas de negociación empleadas durante el proceso de debate y aprobación del presupuesto público. Este punto se retomará más adelante.

2.2.3 Redes de contactos

Un tercer mecanismo del Parlamento de Chile para participar en el proceso de las políticas son las redes de contactos dentro de la administración, utilizadas tanto por diputados como senadores para obtener información relevante y promover temas de su interés. Estas redes van siendo conformadas por los legisladores a partir de las dos reglas informales previamente analizadas: las recomendaciones y las reuniones que un legislador mantiene con los funcionarios públicos. En efecto, a través de recomendaciones para puestos en la administración pública, el legislador mantiene el contacto con una persona de su confianza, que le proveerá valiosa información y asesoramiento desde su área de trabajo. A través de reuniones frecuentes, en segundo lugar, los legisladores establecen relaciones de trabajo y respeto mutuo con diversos

¹⁵¹ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

funcionarios, a los que eventualmente pueden recurrir para obtener información e influir sobre la implementación de programas de política pública.

Un diputado que en la actualidad forma parte de la bancada de gobierno, explicó, precisamente, que aquellos funcionarios que llegan a integrar el cuerpo burocrático gracias a la influencia parlamentaria se convierten, más adelante, en contactos útiles con la finalidad de ejercer diversos tipos de influencia y obtener información:¹⁵²

En la administración pública está claro que hay cargos de confianza del Ejecutivo, y al ser cargos de confianza son políticos. Si uno contribuyó como parte de esa fuerza política a poner los votos y ganar elecciones, aspira por lo tanto a tener también gente de uno en cargos de confianza con quienes, dentro del Ejecutivo, influir en las políticas que uno cree son las razonables. Por algo se está en un partido político, en una coalición.

La conformación de las redes de contactos dentro de la administración pública ha permanecido en el tiempo como una regla informal muy arraigada en el Congreso chileno, según se desprende de recientes entrevistas realizadas. Un legislador con experiencia de más de un período es ciertamente capaz de ir conformando una red amplia de contactos. Un diputado de la coalición gobernante explicó que su propia experiencia política le ha ayudado a establecer “decenas” de ese tipo de relaciones, las cuales son “muy importantes” en el desarrollo de su trabajo congresal:¹⁵³

¹⁵²Entrevista realizada en abril del 2006, en Santiago de Chile, en el despacho del legislador.

¹⁵³ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

Sí se forma una red (de contactos). A ver, yo milito desde los quince años y a los de mi generación, que están en los cuarentas, y que ahora están en el gobierno, los conozco desde hace veinte años. Mi asesor legislativo estrella durante el gobierno anterior, cuando éramos oposición, hoy es superintendente de salud (...) A la ministra la elige la presidenta, pero sí pudimos orientar para que los demás cargos fueran los que son. [Las redes]... no solamente [se conforman] a través de las recomendaciones. Es también a través de la gente que uno va conociendo. ¿Cuántos de estos contactos tengo? Decenas. Y son muy importantes, para muchos temas. Como te digo, los conozco de antes.

Los entrevistados coinciden en que estas redes de contactos en la administración son funcionales para el trabajo legislativo porque proporcionan información para influir en el proceso de diseño de las políticas públicas y para el posterior control sobre su implementación. Un congresista del bloque de gobierno lo explicó con las siguientes palabras:¹⁵⁴

Sí, existen [las redes de contactos]. Por supuesto que son útiles para trabajar en políticas públicas. La información es vital, y mantener una red de contactos, independientemente de si uno fue el que influyó en los nombramientos o no, es importante para conseguir información valiosa. Es muy valiosa la relación entre legislador y administración en temas de diseño y evolución de la política pública.

La utilidad que tienen las redes de contacto en la administración para legislar en temas de políticas públicas, fue ratificada por otro diputado de oposición:¹⁵⁵

¹⁵⁴ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

¹⁵⁵ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

Sin duda alguna, puede ser muy importante esa red de contactos. Efectivamente, si uno va a legislar en materia de descentralización, qué mejor que tener algún profesional en el gobierno regional, o en los municipios para que te cuenten cómo funciona. Eso sirve muchísimo para uno.

Como también ocurre en el caso peruano –que se analizará en el capítulo siguiente–, un legislador tiene la opción de conformar una red de contactos en aquellos campos de política pública que son más de su interés y sobre los que tiene mejores conocimientos. Un congresista señaló que al haber demostrado su “capacidad” en temas específicos, el intercambio de información era más fluido con los funcionarios de la administración:¹⁵⁶

Obviamente uno tiene redes de gente y uno va ganándose respeto en las temáticas en las que uno demuestra mayor capacidad. En mi caso son los temas agrícolas, el mundo rural, la descentralización y, claro, me buscan. Esa es una forma limpia de relacionarse y de empujar temas que sean de bien común.

La conformación de redes de contactos dentro de la burocracia es una práctica informal detectada en investigaciones previas, al igual que las recomendaciones y las reuniones informales. La presente tesis doctoral aporta evidencia –actualizada– de que se mantiene como una regla que forma parte del juego político chileno y que posibilita

¹⁵⁶ Entrevista realizada en octubre del 2014 en Valparaíso, Congreso de Chile, despacho del legislador.

una interacción permanente entre el Parlamento y la administración pública, como parte del proceso de las políticas públicas.

2.3 Vías informales de influencia y su relación con las reglas formales

Se han descrito tres mecanismos informales a los que recurre el Congreso de Chile con la finalidad de influir sobre la administración pública: recomendaciones informales, reuniones informales y la conformación de redes de contactos dentro de la burocracia. Se ha argumentado, además, que estas reglas no escritas permiten a diputados y senadores participar, activamente, en el proceso de las políticas públicas, en un contexto constitucional en el que el Ejecutivo se presenta como uno de los más poderosos de América Latina (o quizás el más poderoso de la región), con un importante dominio sobre la agenda legislativa.

Sobre estas tres vías informales ya existían referencias en investigaciones anteriores, incluso desde antes de la interrupción de la democracia, en 1973 (Gil, 1966; Agor, 1969; 1971; Pintor, 1972; Valenzuela, 1984). En su estudio realizado a partir de entrevistas con personal de la burocracia pública, Ferraro (2008) confirmó su persistencia luego de la transición a la democracia y durante los períodos de gobierno de la Concertación. Lo mismo puede decirse de las investigaciones de Siavelis (1997). Nueva evidencia aportada en la presente tesis doctoral, esta vez gracias a recientes entrevistas en profundidad realizadas a legisladores, muestra que son prácticas que se mantienen vigentes y que son componentes habituales en las relaciones entre el Parlamento y la administración.

Lo anterior es de particular importancia, puesto que demuestra la continuidad de estas prácticas informales luego de concluido el largo período político de la Concertación. Ya Siavelis (2006) y Carey y Siavelis (2006) habían advertido como una posibilidad que las prácticas informales no continuasen de la misma manera en caso de un gobierno distinto y de que dichas prácticas no estuviesen realmente consolidadas.

A través de las recomendaciones informales, los congresistas chilenos pueden promover el ingreso a la burocracia de personas de su confianza. Esta es una práctica formalmente castigada con la pérdida del escaño –según el artículo 60 de la Constitución–. Pese a ello, las entrevistas revelan que cualquier prohibición es pasada por alto, debido a que esa prohibición fue introducida por la dictadura, en las reformas de 1980, con el propósito de debilitar al Congreso de Chile y conceder una hegemonía de poder al Ejecutivo. Este cálculo de la dictadura fracasó, por cierto, y los legisladores ignoran ese artículo constitucional que pretendió poner fin a una larga tradición política en Chile. Las reuniones informales y las redes de contactos, por su parte, posibilitan que senadores y diputados mantengan con los miembros del aparato público una coordinación más estrecha para obtener información útil y promover aquellos temas de su interés; en suma, fortalecen la participación del Parlamento de Chile en el proceso de toma de decisiones. Los testimonios recogidos en el trabajo de campo en Valparaíso y que han sido expuestos en las páginas previas son claros y consistentes al respecto.

La literatura académica explica que las reglas informales se relacionan de distintas formas con las reglas formales. La práctica de las recomendaciones informales para que terceros ingresen al sector público son lo que Helmke y Levitsky (2006)

denominan instituciones informales opuestas o rivales, en la medida que contravienen o violan directamente a las reglas formales, en este caso una norma constitucional. Las reuniones informales y a la conformación de las redes de contactos, siempre siguiendo a Helmke y Levitsky (2006), son reglas informales que si bien alteran los efectos de las reglas formales no las violan directamente. Ambas prácticas ayudan a modificar los efectos del diseño constitucional chileno que promueve un presidencialismo poderoso. Le ofrecen al Congreso la opción de participar en la toma de decisiones, incentivando la colaboración con el Ejecutivo.¹⁵⁷

Tabla 14
Vías informales en el Congreso chileno y su relación con las reglas formales

Mecanismos políticos informales	Tipo de relación con las reglas formales
Recomendaciones informales	Opuesta o rival (viola una regla formal)
Reuniones informales	Adaptada (altera los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente)
Redes de contactos	Adaptada (altera los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente)

Elaboración propia, en base a la clasificación de Helmke y Levitsky (2006).

Buena parte de la literatura que se ocupa de la política informal suele privilegiar un enfoque que destaca sus efectos negativos sobre la democracia, el Estado y las

¹⁵⁷ Es interesante hacer notar que el artículo 53 de la Constitución chilena establece que el Senado no podrá “fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan”. Si se considera que esta tesis sostiene que las prácticas informales sirven para ejercer un control político de los actos del Ejecutivo, específicamente sobre el proceso de las políticas públicas, eventualmente podría argumentarse que las reuniones informales y las redes de contacto contravienen, también, un mandato constitucional, al menos en lo que respecta a la cámara alta. Sin embargo, no queda claro cuáles son los límites de esta disposición. Un informe del propio Senado del año 2000 establece que sus miembros están habilitados para solicitar toda la información que consideren necesaria y que las entidades gubernamentales, de todo nivel, están obligadas a proporcionarla. Así, esta prohibición no parece ser tomada seriamente en cuenta. Por ello se entiende que solo las recomendaciones informales suponen una contradicción directa a la Constitución. Otra vez, se trata de una prohibición introducida en la constitución por la dictadura en la reforma de 1980, puesto que el Senado, en las tradiciones democráticas chilenas, siempre ejerció un control muy riguroso de las actividades del poder ejecutivo (Agor, 1969; 1971). Durante la transición, los partidos democráticos prefirieron evitar el desgaste político y la incertidumbre de intentar una reforma constitucional para eliminar las modificaciones de 1980 y decidieron, en cambio, simplemente ignorarlas.

instituciones (Helmke y Levitsky, 2006: 8). En un sentido distinto, los trabajos sobre Chile ya reseñados destacan los beneficios de las reglas políticas informales en diversos aspectos de la gestión pública.

Ahora bien, Moriconi (2011) ofrece una posición crítica al respecto. Dicho autor señala que en un contexto en el cual la administración chilena, en términos de su desempeño y resultados, se le considera “el ejemplo a seguir”, la ilegalidad se estaría justificando “incluso académicamente” si ciertos índices responden positivamente (Moriconi, 2011: 237). La advertencia apunta a la práctica de las recomendaciones informales, esto es a que se considere “como *justo y aceptable* actuar de manera contraria a lo que estipula la ley, en este caso para lograr mayor influencia sobre las dependencias públicas” (Moriconi, 2011: 241). No deja de ser verdad que la gestión informal a favor de terceros para ocupar puestos en la administración supone una infracción constitucional. Pero hay que apuntar, como se dijo antes, que esa norma constitucional es un intento de la dictadura por alterar el funcionamiento tradicional de las instituciones democráticas chilenas. Se trata de un vestigio o resabio del período de violencia ejercida por los militares sobre la sociedad civil de Chile. Puesto que la transición chilena fue pactada con los partidos de la derecha que continuaron la orientación política representada por la dictadura, eliminar las reformas constitucionales de 1980, una vez producida la transición, no era políticamente viable. Los legisladores decidieron ignorarlas. Pero lo interesante es que los propios legisladores de la derecha también ignoran esas prohibiciones constitucionales introducidas por la dictadura. Ha primado, en este sentido, la consciencia del rol

institucional del legislador, que es muy fuerte en Chile, por sobre la preservación del legado jurídico de la dictadura de Pinochet.

En cualquier caso, las otras dos vías de influencia consideradas, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos, no van contra las leyes ni la Constitución. En realidad, las entrevistas permiten concluir que todas estas vías de influencia informales son prácticas positivas porque, a través de ellas, los diputados y senadores chilenos acceden a información valiosa para su trabajo y los ayudan a mantener un rol más relevante en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

3. Las reglas informales en la aprobación del presupuesto público en Chile

El presente capítulo discute de qué manera el Congreso chileno incide en el proceso de las políticas recurriendo a vías informales de influencia sobre la administración. Ahora, en esta sección se va a desarrollar la importancia que tiene la política informal en la elaboración y aprobación del presupuesto público, que es donde se concentran las prioridades de los gobiernos en materia de políticas públicas (Fenno, 1996; Wilddavsky, 1998), con la posibilidad de que, al tener que ser aprobado anualmente, puede ser comparado en el tiempo (Carey, 2005: 37). Lo que se va a argumentar en las páginas siguientes es que, a pesar de un diseño constitucional que le ofrece al Ejecutivo un muy amplio poder sobre la elaboración presupuestal, el Parlamento de Chile influye en dicho proceso bastante más de lo que se suele suponer, justamente recurriendo a una serie de prácticas informales.

3.1 El marco formal en la aprobación del presupuesto público en Chile

Como ya se ha señalado en el capítulo tercero, la literatura considera al Ejecutivo chileno como uno de los más poderosos en América Latina, entre otras razones por los amplios poderes que la Constitución le garantiza en materia presupuestaria. Aún en el contexto de una región, la latinoamericana, en la que una “ortodoxia imperante” advierte sobre los peligros fiscales que podrían acarrear las competencias presupuestarias del Legislativo, lo cual favorece “el aislamiento de la política económica dentro del Ejecutivo” (Santiso, 2005: 9), el modelo chileno de elaboración del presupuesto público viene a ser uno de los más centralizados que existen (Santiso, 2005: 10; Marcel y Tokman, 2002: 41; Alesina et al., 1999).¹⁵⁸ El argumento que defiende dicha amplia concentración de poderes presupuestales a favor del Ejecutivo sostiene que, de ese modo, resulta más viable reforzar las restricciones fiscales, evitar el déficit e implementar ajustes rápidamente (Alesina y Perotti, 1996).

De acuerdo con el artículo 65 de la Constitución chilena, el presidente de la República tiene la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Asimismo, el artículo 67 establece que el proyecto de

¹⁵⁸ El sistema centralizado de elaboración presupuestal imperante en Chile es anterior, incluso, a las reformas de la década de los noventa (Marcel y Tokman, 2002). Santiso (2005: 10–11) explica que es el resultado de “un largo proceso histórico” marcado por la recurrencia de conflictos entre el gobierno y el Congreso. Este enfrentamiento, añade el autor, alcanzó niveles particularmente tensos durante la época de la república liberal (1861–1891). De hecho, la revolución de 1891 nace de un desencuentro sobre el presupuesto. Como el Congreso se negó a aprobar la propuesta del gobierno, el presidente José Manuel Balmaceda decretó que el presupuesto del año anterior seguiría vigente, violando disposiciones constitucionales. Frente a ello, el Parlamento lo destituyó, lo que motivó la revolución. A partir de entonces, el papel del Congreso “disminuyó constantemente”, dice Santiso. Así, la Constitución de 1925 reforzó el papel presupuestal del presidente, “arreglos institucionales que fueron ratificados” décadas más tarde en la Constitución de 1980. Sin embargo, ya hemos visto que muchos aspectos de las reformas constitucionales de 1980, por haber sido realizados por la dictadura de Pinochet, han sido discretamente ignorados luego de la transición democrática en Chile.

ley presupuestal deberá ser enviado por el presidente al Congreso al menos “con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir”.

Como la nueva ley entra en vigencia a partir del 1 de enero, el 30 de septiembre, como máximo, el Ministerio de Hacienda debe concluir con la elaboración del proyecto, el cual es firmado y enviado por el presidente al Congreso. En los primeros días de octubre, luego de la exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública del Ministro de Hacienda, los parlamentarios comienzan a analizar la propuesta del gobierno. Para ello, se forma una Comisión Especial Mixta de Presupuesto, integrada por trece senadores y trece diputados, dividida a su vez en cinco subcomisiones.¹⁵⁹ Si el Legislativo no aprueba el presupuesto en un plazo máximo de sesenta días, entonces pasará a regir el proyecto original del Ejecutivo.

El mismo artículo 67 de la Constitución añade que el Congreso “no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos”. Tampoco podrá aumentar el gasto; solamente podrá reducirlo (salvo el en el caso de aquel gasto establecido por leyes permanentes).¹⁶⁰ La legislatura tampoco puede modificar la estructura del gasto, es decir reasignar asignaciones entre programas. En resumen, las prerrogativas formales del Parlamento, en materia presupuestaria, se limitan a disminuir el gasto variable o flexible. A partir de estas disposiciones, se sostiene que el marco institucional que define la formulación –y también la ejecución– presupuestaria en Chile es “marcadamente jerárquica” (Marcel y Tokman, 2002: 41).

¹⁵⁹En caso de existir discrepancias entre los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados y el Senado, estos son sometidos a una Comisión Mixta para su resolución.

¹⁶⁰ Como el gasto de personal.

Tabla 15
El proceso presupuestario en Chile: reglas constitucionales

Artículo 65	“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos”.
Artículo 67	“El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República”. “El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”.

Fuente: Constitución Política de Chile.

3.2 Las reglas informales en la aprobación del presupuesto público en Chile

El amplio dominio jerárquico que posee el Ejecutivo chileno sobre el proceso presupuestario, gracias a los poderes presidenciales garantizados en la Constitución, podrían llevar a suponer que la participación del Congreso es apenas marginal. Este es un error común cuando el análisis se sustenta, exclusivamente, en las reglas escritas. El estudio de la política informal, en cambio, permite establecer que el papel que juega el Legislativo es más relevante del que se suele creer o conceder. En las siguientes páginas se explicarán los mecanismos informales que el Parlamento emplea a fin de influir en la elaboración del presupuesto público. Uno de ellos, por cierto, hasta ahora no ha sido mencionado en la literatura especializada sobre el caso chileno.

3.2.1 Reuniones informales

Se explicó en detalle que las reuniones informales son una herramienta permanentemente utilizada por el Congreso chileno para influir sobre la administración y, por ende, en el proceso de las políticas públicas. En ese sentido, son también una vía que los legisladores emplean en las negociaciones presupuestales.

Se ha hecho notar que el director de la Dirección de Presupuestos¹⁶¹ suele reunirse informalmente con cada partido para proveer información sobre el proyecto, antes de que este sea introducido al Congreso para su análisis y debate (Blöndal y Currístine, 2004: 22). La influencia informal de los legisladores continúa durante las negociaciones en el Parlamento, pero también fuera de él. Es común que el presidente realice “consultas rutinarias” con legisladores del propio gobierno y, más importante, que los ministros se reúnan y negocien con los líderes de la oposición; estas “avenidas informales de negociaciones y consultas” lo que buscan es alcanzar acuerdos aceptables, tanto para el gobierno como para la oposición (Siavelis, 2006: 49).

La continuidad de estas reuniones informales como parte habitual de la negociación presupuestal fue confirmada por personal especializado de la Oficina de Presupuesto del Congreso. De acuerdo con un asesor de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Chile, este tipo de encuentros son “comunes” y van por fuera del proceso formal que se sigue en la comisión especial parlamentaria mixta, encargada de llevar adelante el debate:

¹⁶¹La Dirección de Presupuestos (DIPRES) pertenece al Ministerio de Hacienda y es la oficina a cargo de de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria y regular y supervisar la ejecución del gasto público.

Obviamente que hay reuniones por fuera de la comisión. Esas no forman parte de la práctica más formal del proceso, pero nosotros no nos damos por enterados. Uno sabe que se reunieron en la casa de tal o cual dirigente para ver algún tema, es algo común.

Cabe recordar que, constitucionalmente, el presidente tiene la potestad de hacer valer el proyecto de presupuesto original elaborado por el Ejecutivo, siempre y cuando el Congreso, en un plazo máximo de 60 días, no apruebe la ley. Sin embargo, en aras de no perjudicar las relaciones con la legislatura, se privilegia la búsqueda de un acuerdo político. Al fin y al cabo, las negociaciones presupuestales son “solamente una pieza de la agenda legislativa presidencial”(Siavelis, 2006: 49) y, en orden de hacer viable dicha agenda, es siempre preferible evitar un enfrentamiento con la oposición.

3.2.2 Protocolos de acuerdos

Un segundo mecanismo de influencia informal del Congreso de Chile sobre el proceso de elaboración del presupuesto público es la utilización de los protocolos, que son acuerdos adquiridos entre el Ejecutivo y el Legislativo durante las negociaciones de la ley anual y que le permiten a este último mejorar su capacidad de control.

La característica principal de los protocolos es que no se encuentran regulados por ninguna norma. Efectivamente, a pesar de que incluyen una serie de acuerdos que se ponen por escrito y que van firmados por los negociadores responsables del Ejecutivo y del Legislativo, responden “al mero concurso de voluntades de los

involucrados” y están exentos “de toda formalidad, sin base en disposición constitucional, legal o reglamentaria alguna” (Villarroel, 2012: 638).¹⁶²

Que no tengan ninguna base legal, más allá del compromiso adquirido entre las partes, hace que los protocolos no sean jurídicamente vinculantes (Endress, 2009: 105). Como lo explicó un asesor de la Oficina de Presupuesto del Parlamento chileno entrevistado para la presente tesis doctoral, un protocolo “no es una obligación imperativa; sí es, en cambio, un compromiso de palabra”.¹⁶³

Es decir, si en un caso hipotético, el Ejecutivo se negara a honrar alguno de los acuerdos contemplados en el documento, no podría ser sancionado oficialmente por ello (Arana, 2013: 76).¹⁶⁴ En ese sentido, para poder mantener su vigencia, los protocolos necesitan ser cumplidos, al menos en una porción considerable. De lo contrario, si las partes involucradas perdieran la confianza en su utilidad, ya no tendrían mayor razón de ser.

Los protocolos aparecieron en el escenario de la política presupuestal chilena por primera vez en 1996. Durante el debate para la ley que debía regir a partir del año siguiente, el entonces ministro de Hacienda, Eduardo Aninat, hizo referencia textualmente al “protocolo de acuerdo a que se llegó en las negociaciones celebradas

¹⁶² Los protocolos se pueden revisar en el portal web de la Dirección de Presupuestos, adscrita al Ministerio de Hacienda: www.dipres.gob.cl

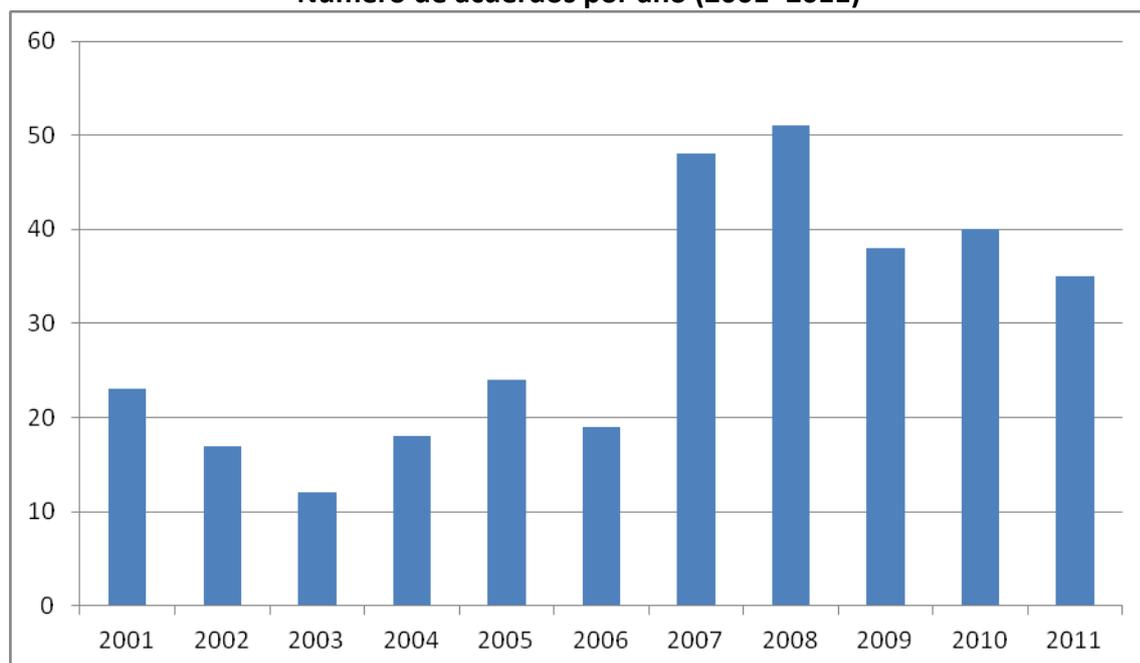
¹⁶³ Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso de Chile.

¹⁶⁴ Como los protocolos no están regulados de manera oficial, tampoco existe ninguna obligación para que los actores involucrados en las negociaciones presupuestales los firmen. De hecho, no hubo protocolos en los años 2000 y 2012.

en la Cámara de Diputados antes de la discusión de Sala”.¹⁶⁵ De esta manera, el protocolo del 20 de noviembre del 1996 fue el primero que se firmó.¹⁶⁶

A partir de entonces, la firma de los protocolos se convirtió en una práctica constante que, con el transcurrir de los años, ha ido fortaleciéndose. Esto se demuestra en el siguiente gráfico, el cual presenta la cantidad de acuerdos establecidos en cada uno de los protocolos, entre los años 2001 y 2011. Como se aprecia, a partir del protocolo del 2007 la cantidad de acuerdos firmados entre el Ejecutivo y el Legislativo aumentó de una manera considerable. Mientras que entre el 2001 y el 2006 sumaron 112, entre el 2007 y el 2011 la cifra subió hasta los 212.

Gráfico 1
Número de acuerdos por año (2001–2011)



Fuente: Dirección de Presupuestos (Gobierno de Chile).

¹⁶⁵ Según consta en la transcripción del Diario de Sesiones del Senado, del 21 de noviembre de 1996, disponible en la página web <http://www.senado.cl>.

¹⁶⁶ Sin embargo, un año antes, en la discusión de la ley para el año 1996, el ministro de Hacienda también había asumido una serie de compromisos con la oposición, como mayores recursos para empresas sanitarias, la Empresa Nacional de Minería, la Empresa Nacional del Carbón y el Servicio Nacional de Menores. La diferencia es que no fueron llevados a un protocolo de acuerdos (Villarreal, 2012: 638).

En la elaboración de los protocolos participan, de un lado, el ministro de Hacienda y, del otro, miembros de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto y legisladores interesados. Si bien nacieron como una iniciativa desde la rama del Ejecutivo (específicamente, de la Dirección de Presupuestos), suelen ser empleados por el Congreso de Chile para canalizar sus demandas de una mayor rendición de cuentas (Montecinos, 2003: 19).

En el primer protocolo, de 1996, los firmantes –entre ellos el ministro de Hacienda y los miembros de la Comisión Especial– dejaron por escrito que buscaban desarrollar mecanismos para “estimular la eficiencia en la gestión de las instituciones públicas”, con la finalidad de reforzar la transparencia en la administración y en la asignación de los recursos públicos (Arana, 2013: 82).

En los protocolos siguientes, a estos compromisos iniciales se les fueron añadiendo otros. Por ejemplo, en el correspondiente al año 2002 se dejó establecido “un renovado compromiso con la disciplina fiscal, la eficiencia en el uso de recursos públicos, la transparencia, y las reformas necesarias para promover el desarrollo económico y social del país y la creación de empleos”.¹⁶⁷ Y en el del año 2007, los funcionarios firmantes señalaron que los acuerdos surgidos “representan la voluntad común por aumentar permanentemente” la calidad de las políticas públicas.¹⁶⁸

La revisión de los acuerdos contenidos en los protocolos arroja una variedad de temas. Estos pueden dividirse, a grandes rasgos, entre: 1) Los que establecen deberes de eficiencia y transparencia para el Ejecutivo;¹⁶⁹ 2) Los que le encargan, también al

¹⁶⁷ Protocolo disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37471_doc_pdf.pdf

¹⁶⁸ Protocolo disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37443_doc_pdf.pdf

¹⁶⁹ El protocolo de 1999 señala que el Ministerio de Hacienda junto a la Contraloría General de la República deben hacerle llegar a la Cámara de Diputados y al Senado la información referida a la

Ejecutivo, la responsabilidad de evaluar programas y servicios;¹⁷⁰ 3) Los que comprometen al Ejecutivo con la elaboración de legislación en ciertas áreas;¹⁷¹ 4) Los que establecen compromisos conjuntos entre el Ejecutivo y el Legislativo¹⁷²; 5) Y los que afectan al Ejecutivo en materia de gasto público¹⁷³ (Villaruel, 2012: 639–641).

Los protocolos reflejan un ejercicio interesante de las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento en Chile, en tanto la gran mayoría de los acuerdos apuntan a fortalecer la capacidad de control legislativo.¹⁷⁴ En esa línea, a través del protocolo del 2003 el gobierno se comprometió a tramitar un proyecto para darle carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.¹⁷⁵ En el protocolo del año siguiente, 2004, quedó establecido que, ante dicha instancia, respaldada por un conjunto de “profesionales especializados de apoyo a los parlamentarios”, el Ejecutivo remitiría “estadísticas, informes, estudios y propuestas”.¹⁷⁶ También resulta

contratación de personas naturales y jurídicas dentro del Estado. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-42512_doc_pdf.pdf

¹⁷⁰El protocolo del 2005 incluye una lista de programas gubernamentales a evaluar, entre ellos el de Fortalecimiento de la Gestión Municipal, o el de Electrificación Rural, ambos adscritos al Ministerio del Interior. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37458_doc_pdf.pdf

¹⁷¹El protocolo del 2003 indica que el Ejecutivo presentará ante el Congreso un proyecto para incorporar normas referidas a administración financiera y administración de personal. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37466_doc_pdf.pdf

¹⁷²El protocolo del 2001 establece una instancia de evaluación previa a la presentación del nuevo proyecto de presupuesto, para que el Ejecutivo derive la información disponible sobre el desempeño de las instituciones y programas incluidos en la ley del año fiscal anterior, con la intención de que el Congreso pueda evaluar la ejecución financiera, los indicadores de gestión y otros criterios y así pueda ofrecer algunas orientaciones generales. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-42511_doc_pdf.pdf

¹⁷³El protocolo del 2004 establece que el gobierno deberá incrementar en 500 millones de pesos los recursos asignados a proyectos dirigidos a menores víctimas de explotación sexual (disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37462_doc_pdf.pdf). Otro ejemplo es el protocolo del año 2007, que señala que el gobierno incrementará en el presupuesto \$61,4 millones de dólares para “dar pleno cumplimiento a los compromisos establecidos con el sector agrícola con motivo de los acuerdos comerciales suscritos con el MERCOSUR” (disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37443_doc_pdf.pdf).

¹⁷⁴ Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso de Chile, con un especialista de la Oficina de Presupuesto.

¹⁷⁵ Protocolo disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37466_doc_pdf.pdf

¹⁷⁶ Protocolo disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37462_doc_pdf.pdf

conveniente hacer mención al protocolo del 2007, que precisa que con el fin de perfeccionar el proceso presupuestario se fortalecerá (con la colaboración conjunta del Ejecutivo y del Parlamento) la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso, transformándola en la actual Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional.¹⁷⁷ Estas son, claramente, medidas dirigidas a elevar la transparencia y a fortalecer el papel de control de la legislatura.

Nuevamente, los protocolos, al no estar reglamentados o tener base legal, funcionarán en la medida que sean respetados. A esto se refiere Lauth (2000: 24) cuando afirma que las reglas informales se sustentan sobre la base de su existencia y efectividad. En el caso de los protocolos, no todos los acuerdos adoptados entre el Ejecutivo y el Legislativo se cumplen, aunque, tal como dijo un asesor parlamentario especializado en las negociaciones presupuestales, sí se ejecutan en “buena parte”:¹⁷⁸

Todos los compromisos que no son parte de la ley de presupuesto pero que son obligaciones asumidas por el Ejecutivo frente al Parlamento forman parte de los protocolos, que no están normados en ningún lado, por supuesto. Es algo que ya lleva varios años. (Los acuerdos) se cumplen generalmente, pero hay ciertas áreas en que no ocurre. No es un cumplimiento al 100%, pero sí en buena parte.

Finalmente, cabe preguntarse por qué los protocolos no son reglamentados. Una posible respuesta es que los legisladores prefieren mantener esta regla informal funcionando en vez de intentar una engorrosa modificación de orden constitucional. Los protocolos son la respuesta más sencilla y rápida que ha encontrado el Parlamento

¹⁷⁷ Protocolo disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37443_doc_pdf.pdf

¹⁷⁸ Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso de Chile.

para aumentar su influencia al momento de debatir la ley de presupuesto. Gracias a los protocolos, los congresistas chilenos pueden enfrentar, en cierta medida, el carácter de exclusividad que le asiste formalmente al Ejecutivo en materia presupuestaria (como se visto, incluso pueden llegar a influir en un mayor gasto, algo prohibido constitucionalmente)¹⁷⁹. Regular los protocolos implicaría ingresar, necesariamente, en el escenario de una reforma que exige una valla bastante alta: el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, de acuerdo al artículo 127 de la Constitución.

3.2.3 Las indicaciones legislativas como vías para obviar restricciones constitucionales

Un tercer mecanismo que emplea el Congreso chileno para influir sobre la ley de presupuesto guarda directa relación con las indicaciones, que son aquellas proposiciones que realizan los congresistas sobre un proyecto de ley (en cualquiera de sus etapas conducentes a su aprobación), con el objetivo de añadirle correcciones o bien modificarlo. Es decir, gracias a las indicaciones, los proyectos de ley que se tramitan y discuten en el Parlamento, son susceptibles de enmiendas.

Debe hacerse una aclaración: las indicaciones son recursos legislativos formalmente establecidos en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en los reglamentos de ambas cámaras. Es decir, a diferencia de los protocolos, las indicaciones sí son prácticas formales en un sentido estricto. No obstante, son empleadas por los congresistas chilenos como una medida de presión hacia el Ejecutivo con la finalidad de aumentar los montos asignados a determinados proyectos

¹⁷⁹Aunque debe advertirse que los acuerdos que implican aumentos o reasignaciones de gastos juegan un papel menor en los protocolos (Arana, 2013).

o programas. Como ya se advirtió, la Constitución prohíbe expresamente que el Parlamento eleve el gasto público.

Las indicaciones parlamentarias, en teoría, deben ajustarse a las prerrogativas presidenciales contempladas constitucionalmente; es decir, no pueden abordar el campo de acción del Ejecutivo. En un trabajo relativamente reciente, Villarroel (2012: 635–637) identificó cuáles son los rasgos más comunes de las indicaciones presentadas por los legisladores chilenos. Las dividió en: 1) Indicaciones abiertamente inadmisibles, porque invaden de manera explícita la iniciativa exclusiva del gobierno; 2) Indicaciones de discutible admisibilidad, que suelen ser impugnadas; 3) Indicaciones que solicitan información al Ejecutivo, para el seguimiento parlamentario a la ejecución presupuestaria; 4) Indicaciones que buscan reducir gastos y que cuando se aprueban tienen incidencia en el presupuesto a ejecutarse al año siguiente. Lo que se va a argumentar, justamente, es que las indicaciones para reducir gastos son aprovechadas por los legisladores chilenos como una herramienta de presión al gobierno.

Constitucionalmente hablando, el Parlamento chileno solo se encuentra habilitado para disminuir el gasto durante el debate de la ley presupuestal. Los legisladores no pueden –así lo manda la Constitución– aumentarlo. Frente a esta restricción, emplean las indicaciones para obligar al Ejecutivo a gastar más en áreas de su interés. Si un senador o diputado no se encuentra conforme con el monto asignado a un determinado proyecto o programa incluido en el proyecto de ley, puede introducir una indicación que reduce la inversión al mínimo posible: mil pesos.¹⁸⁰ Como lo explicó un asesor parlamentario, especialista en el proceso presupuestal:¹⁸¹

¹⁸⁰La ley de presupuesto está expresada en miles de pesos. Por eso, mil pesos es el monto mínimo.

¹⁸¹Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso de Chile.

Pero en términos prácticos, ¿qué es lo que se hace para presionar al Ejecutivo para que modifique el presupuesto? Como el Congreso no puede eliminar los gastos, algo que también está prohibido, lo que se hace es presentar una indicación y rebajar a mil pesos la inversión en el programa o proyecto que se viene discutiendo.

Lo que se busca con esta práctica es que frente a la posibilidad concreta de que un programa o proyecto importante no sea viable por falta de dinero, el Ejecutivo acceda a elevar el gasto a fin de que el parlamentario retire la indicación. Este es un mecanismo de presión que se ha convertido en algo común, según lo comentó un asesor de la Oficina de Presupuesto del Parlamento chileno:¹⁸²

Ayer mismo pasó. Un diputado presentó una indicación y disminuyó un programa de fondos de apoyo al sector cultura. Dijo que era muy poco dinero y quería darle más. Como le respondieron que no había más, presentó una indicación, la cual se aprobó, rebajando el programa a mil pesos, que equivale a una taza de café. Si esa indicación pasa todas las etapas, puede quedarse así y, obviamente, es una manera que tiene el Congreso para decirle al Ejecutivo que debe presentar otra cifra, más acorde a sus expectativas.

Es decir, las indicaciones para reducir el gasto se han convertido, contrariamente a su razón de ser original, en una medida de presión parlamentaria para elevarlo. Utilizadas de esa manera permiten a los legisladores chilenos superar, indirectamente, una restricción constitucional. Este uso final que se le da a las

¹⁸²Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso de Chile.

indicaciones no está contemplado en ninguna norma, como es lógico. Así lo comentó un asesor parlamentario, adscrito a la bancada de gobierno:¹⁸³

Esto, por supuesto, no está establecido en ninguna norma legal o reglamentaria, pero es un ejercicio, una práctica común para presionar al gobierno, y que se usa repetidamente. Es una forma no formal de ejercer presión. Si el Ejecutivo no respondiera a esa presión, el Parlamento podría despachar un programa del presupuesto con mil pesos, que en la práctica es nada. El Congreso está diciendo: considero que 20 millones es muy poco, así que antes que gastar eso prefiero gastar mil pesos. Es una manera indirecta de influir en el gasto, así es.

Usar a las indicaciones como medidas de presión parlamentaria para conseguir que el Ejecutivo acceda a elevar el gasto se ha convertido en una práctica común, entre otros motivos, porque el gobierno suele responder positivamente al llamado de atención. Como lo señaló un miembro de la Oficina de Presupuesto del Congreso, estas indicaciones “generalmente” surten efecto:¹⁸⁴

Una vez que yo recuerde, un fondo para transporte público se fue así, con mil pesos en la ley, pero en la mayor parte de los casos el Ejecutivo hace modificaciones. Obviamente (las indicaciones) no son bien acogidas por el Ejecutivo porque, en la práctica, le están rechazando su propuesta. En los hechos, actúan como una herramienta de presión parlamentaria y, generalmente, tienen efecto.

¹⁸³Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso.

¹⁸⁴Entrevista realizada en octubre del 2014, en Valparaíso, en el Congreso.

En resumen, las indicaciones que los congresistas chilenos presentan para reducir gastos durante el debate de la ley anual de presupuesto se han convertido en una herramienta de presión que persigue, en realidad, el efecto contrario: aumentar la inversión pública en ciertos programas o proyectos. A través de estas indicaciones, los legisladores pueden salvar –indirectamente– la restricción constitucional que les impide elevar el gasto público.

En esta sección se han presentado y desarrollado tres mecanismos de influencia informal que el Congreso chileno utiliza para incidir en el proceso de elaboración de la ley de presupuesto: las reuniones informales, los protocolos de acuerdos y la utilización de las indicaciones como una medida de presión para elevar el gasto público. De las tres, las dos primeras ya habían sido discutidas en trabajos académicos anteriores. La última no había sido considerada aún.

En un contexto en el que el Ejecutivo chileno disfruta de una amplia discrecionalidad en la elaboración del presupuesto público, estos tres mecanismos informales ayudan al Parlamento a desempeñar un rol más relevante en dicho proceso del que cabría esperar a partir de una adherencia estricta a las reglas formales.

Siguiendo a Helmke y Levitsky (2006), estas vías informales modifican los efectos no deseados de las reglas formales. Han sido creadas por los legisladores chilenos disconformes con el diseño constitucional, que les asigna un rol marcadamente secundario en el proceso de elaboración de la ley presupuestal.

Conclusiones

La literatura especializada en el caso chileno coincide en resaltar su fuerte presidencialismo –quizás el más poderoso de América Latina– el cual le permite al Poder Ejecutivo, por ejemplo, mantener un importante control de agenda. Ello queda reflejado cuando se revisan las cifras de la producción legislativa a lo largo de las últimas dos décadas. No obstante, el presente capítulo ha demostrado que el Congreso chileno ejerce una influencia importante en decisiones sobre políticas públicas, gracias al empleo de mecanismos de influencia informal.

En una primera parte se discutieron tres vías que los diputados y senadores emplean, recurrentemente, para influir en la administración pública: las recomendaciones informales, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos. Sobre estas prácticas ya existían referencias en investigaciones anteriores, incluso desde antes de la interrupción de la democracia. Nueva evidencia aportada en la presente tesis doctoral demuestra que se mantienen vigentes y que son componentes habituales en las relaciones entre el Parlamento y la administración.

Seguidamente, se mostró que el Parlamento chileno, a fin de paliar los efectos no deseados de un diseño constitucional que pretende disminuir severamente su influencia en la elaboración del presupuesto público anual, recurre, precisamente, a vías informales que le ayudan a mantener un rol más relevante en dicho proceso: las reuniones informales, los protocolos de acuerdos y las indicaciones como medio de presión para elevar el gasto público. Estos tres mecanismos definen la relación entre el Parlamento y la administración pública durante las negociaciones presupuestales. En el siguiente capítulo se abordará el caso peruano. Se demostrará que así como ocurre en

Chile, el Congreso peruano también utiliza vías informales de influencia sobre la administración pública a fin de participar en el proceso de las políticas.

Capítulo V

El congreso peruano en el proceso de formulación de las políticas públicas y su influencia informal sobre la administración.

Introducción

Los capítulos previos de la presente tesis doctoral se han concentrado en puntos específicos. En el primero se desarrolló el concepto de política pública, señalándose sus características más importantes. El énfasis estuvo puesto en lo que se conoce como la elaboración e implementación de las políticas, describiendo a la serie de actores que intervienen en dicho ciclo, explicando sus funciones, sus incentivos y la manera en que interactúan entre ellos.

De acuerdo con la literatura especializada, en América Latina los presidentes suelen desempeñar un papel predominante en la formulación de las políticas públicas. Sin embargo, esto no debe llevar a la conclusión apresurada de que los Congresos son incapaces de participar en dicho proceso. Por cierto, el segundo capítulo se concentró en el papel que pueden jugar los Parlamentos en la formulación de las políticas. Específicamente, se abordó el concepto del control parlamentario. Se dijo que existen, a grandes rasgos, dos criterios; uno que tiene que ver con la idea de una fiscalización posterior sobre la actuación del Ejecutivo y la burocracia pública (con una visión sancionadora o punitiva) y otro que lo asume más como un control operativo, a través del cual el Congreso ejerce su influencia sobre los funcionarios de la administración y participa directamente en la decisión de los asuntos públicos.

Relacionado con lo anterior, esta investigación arguye que en el análisis del rol que los Parlamentos juegan en el ciclo de las políticas, un elemento importante que no ha sido lo suficientemente investigado es el referido a la influencia informal. Una serie de autores ya han advertido que una atención exclusiva en aspectos formales puede conducir a una idea errónea sobre los poderes reales de los actores, sobre todo en América Latina, donde las prácticas formales conviven con las informales influyendo, ambas, en el desempeño político (Weyland, 2002; Helmke y Levitsky, 2006).

En un plano formal, las legislaturas aprueban los proyectos del Ejecutivo (originales o modificados), o simplemente los rechazan. Pero, además, pueden involucrarse en la negociación sobre los asuntos de las políticas públicas “tras bambalinas” (Scartascini, 2011: 59); esto es, ejerciendo su influencia por fuera de los procedimientos legislativos considerados formales.

El diseño institucional le otorga al presidente del Perú herramientas que le ayudan a participar, activamente, en el proceso de las políticas públicas.¹⁸⁵ De acuerdo con diversos estudios sobre América Latina –reseñados en el capítulo tercero–, el Ejecutivo mantiene una relación de fortaleza frente al Legislativo. Al mismo tiempo, la capacidad técnica y profesional del Congreso es valorada entre las más bajas de toda la región, razón por la cual su desempeño en el proceso de elaboración de las políticas es considerado más reactivo que constructivo (BID, 2006; Saiegh, 2010).

La combinación de un presidencialismo constitucionalmente más poderoso y un Parlamento débil en sus competencias técnicas sugeriría que el último participa

¹⁸⁵ La información recopilada demuestra que el Ejecutivo, disponiendo de una serie de prerrogativas constitucionales (como el derecho de legislar por decreto, con autorización previa del Congreso y también sin ella), lidera la producción legislativa en el Perú. Así, los instrumentos legales consagrados en la Constitución han convertido al presidente peruano en el principal generador de legislación, dejando atrás al Congreso en dicha labor. Sobre este punto se volverá.

marginalmente en el proceso de las políticas públicas. Sin embargo, el argumento central de este capítulo es que dicho diagnóstico pasa por alto que los congresistas peruanos utilizan vías informales que, se verá, les ayudan a influir en el desarrollo de las políticas, ya sea negociando directamente con funcionarios del Estado en puestos de decisión, colaborando y arribando a acuerdos con el gobierno o promoviendo proyectos de su interés. En resumen, se va a demostrar que el Congreso peruano sí participa en el proceso de las políticas públicas a través de mecanismos de influencia informal sobre la administración. Estas vías informales no han sido consideradas antes por la literatura especializada en analizar el caso peruano.

Las reglas informales son aquellas prácticas usualmente no escritas que se comunican por fuera de los canales asumidos como los oficiales (Helmke y Levitsky, 2006: 5). A fin de demostrar la existencia de estas vías informales empleadas por el Congreso peruano para incidir en el proceso de las políticas, se han realizado 31 entrevistas a profundidad a informantes clave: legisladores, funcionarios de carrera dentro de la administración pública, políticos en puestos de decisión pública (ministros, viceministros, asesores) y expertos. Las respuestas obtenidas de los informantes han permitido revelar una serie de procedimientos informales a través de los cuales el Congreso peruano influye sobre el cuerpo burocrático, un actor decisivo en el proceso de las políticas públicas, en tanto está a cargo de diseñarlas, ejecutarlas y evaluar su funcionamiento.

En las páginas siguientes se abordará brevemente la naturaleza de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en Perú desde un punto de vista institucional-formal. Luego, en función de las entrevistas en profundidad realizadas a informantes

considerados clave, se desarrollarán las vías de influencia informal a través de las cuales los parlamentarios peruanos intervienen en el proceso de las políticas públicas.

Además, se revisará el proceso de aprobación anual del presupuesto público en el Perú. El presupuesto público es uno de los más importantes documentos políticos de cualquier país. Representa las prioridades en materia de política pública de los gobiernos (Fenno, 1996; Wilddavsky, 1998). Son documentos de interés porque los políticos, burócratas y todas las partes interesadas luchan por la distribución de las asignaciones y porque, al ser creados y aprobados todos los años, aportan información que puede ser comparada a través del tiempo (Carey, 2005: 37).

Se ha dicho que, en el Perú, el proceso de aprobación del presupuesto es “altamente dominado” por la rama del Ejecutivo, mientras que la rama del Legislativo está circunscrita a jugar un rol “muy secundario” (Carranza et al., 2010: 220). Las reglas constitucionales, por cierto, le garantizan al Ejecutivo una alta discrecionalidad en la preparación del presupuesto y, al mismo tiempo, restringen mucho las opciones del Legislativo de incidir en él (Morón y Sanborn, 2006: 45). No obstante, se argumentará que el Congreso utiliza mecanismos informales de negociación con el Ejecutivo durante la elaboración y aprobación del presupuesto que le ayudan a ejercer cierto grado de influencia en dicho proceso, incluso yendo más allá de lo que la propia Constitución establece.

1. Un Ejecutivo fuerte que lidera la función legislativa

Se ha visto que en los países democráticos el proceso de formulación de las políticas públicas involucra a una variedad de participantes, lo cual exige muestras de

cooperación y confianza entre ellos. Es un proceso de negociaciones entre actores políticos y de la sociedad civil –presidentes de gobierno, líderes de partidos, legisladores, cuerpo administrativo, empresarios, medios de comunicación, sindicatos, entre otros– que interactúan en distintos escenarios (Scartascini *et al.*, 2011: 13).

Las características que adquieran las políticas públicas dependerán, en buena medida, del comportamiento de los actores en la arena política a partir de sus propias preferencias, incentivos y restricciones. La literatura especializada coincide en que, en América Latina, la formulación de las políticas comienza con los presidentes a la cabeza del Ejecutivo. Para ello, son clave las prerrogativas con las que cuentan. Los poderes presidenciales consagrados en las constituciones –por ejemplo, la emisión de decretos o la introducción exclusiva de legislación en ciertas materias– ayudan a enmarcar las relaciones Ejecutivo–Legislativo. En general, se asume que aquellos presidentes con mayores facultades constitucionales disfrutaban de una mayor libertad y autonomía frente al Congreso para aplicar sus programas (Stein y Tommasi, 2006: 401).

Las dos últimas constituciones peruanas corresponden a los años de 1979 y 1993.¹⁸⁶ En la de 1979 –se vio en el capítulo previo– el presidente era más débil en materia de poderes legislativos (poder de veto parcial o total, insistencia, capacidad de decreto, de introducción exclusiva de legislación, poder sobre el presupuesto y la posibilidad de convocar a referéndum o plebiscito) y más fuerte en cuanto a sus poderes no legislativos (autoridad sobre la conformación del gabinete, dimisión de ministros, disolución de la asamblea), (Shugart y Carey, 1992: 155).

¹⁸⁶ Antes rigió la Constitución de 1933, que sirvió como molde para las dos que llegaron después (Levitt, 2012: 43). Lo más relevante de dicha carta fue la prohibición de la reelección, el establecimiento de un periodo presidencial de seis años y la instauración del sufragio femenino en las elecciones municipales, esta última medida bastante resistida por los sectores más conservadores del país. Esta Constitución creó un régimen mixto presidencial–parlamentario (Contreras y Cueto, 2004: 263).

Las mediciones que se han hecho a partir de la vigente Carta del 93 concuerdan en que el presidente del Perú posee un poder importante en su relación con el Congreso gracias a sus prerrogativas constitucionales, como el derecho de legislar por decreto de urgencia (sin necesidad de solicitar una autorización previa) y la potestad de introducir legislación exclusiva en materias específicas. Efectivamente, en virtud del artículo 118 de la Constitución, el presidente peruano está habilitado para dictar decretos con fuerza de ley en materias económica y financiera, cuando lo requiera el interés general y con cargo de dar cuenta al Congreso. Y por el artículo 74, el presidente puede regular aranceles y tasas a través de decretos supremos.

Sin embargo, se considera que el poder de veto del presidente peruano es débil porque reconsiderar en el Congreso una ley observada por el Ejecutivo requiere solamente del voto favorable de la mayoría de sus miembros legales. Cualquier requerimiento más alto, por ejemplo los dos tercios de la cámara, supondría un veto más fuerte (Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Tsebelis y Alemán, 2005; Payne, 2006).¹⁸⁷ En resumen, como señala Nolte (2003: 49), el orden jerárquico que diversos autores han establecido presenta coincidencias de forma que, a partir del análisis de las competencias presidenciales, la Constitución peruana le otorga al Ejecutivo una posición “muy fuerte” frente al Parlamento, junto a los casos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Colombia.

Dicho lo anterior, si las facultades legislativas presidenciales son amplias, se deduce que las políticas públicas aprobadas serán más cercanas a las preferencias del Ejecutivo (Scartascini, 2011: 37). Es de suponer que un presidente constitucionalmente

¹⁸⁷ Cabe recordar que el Congreso peruano es unicameral y está conformado por 130 legisladores.

fuerte como el peruano refleje su poder en su producción legislativa. Aunque la mera contabilidad de leyes no es en sí misma un índice fiable, ya que no ofrece información sobre los procesos de negociación que antecedieron a la aprobación de los proyectos o su real importancia (muchas iniciativas que son aprobadas en el Parlamento abordan temas triviales), sí permite aproximarse a la manera en que se inclina la balanza institucional (Levitt, 2012: 168).

En la siguiente tabla se comprueba que, históricamente, el Ejecutivo peruano demuestra una mayor participación legislativa que el propio Congreso. Esto, como puede verse, es posible gracias al empleo de decretos, ya sean legislativos, con previa delegación de facultades por parte del Congreso en materias específicas, o de urgencia, los cuales son emitidos sin necesidad de delegación o autorización. La información recopilada abarca 31 años, desde 1980 –que es cuando se reinstaura el sistema democrático luego del régimen militar– al 2011. Es decir, incluye los gobiernos de Fernando Belaunde, Alan García (en sus dos períodos), Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y el corto gobierno de transición de Valentín Paniagua.

Vale la pena advertir que, al no existir una fuente oficial para recuperar toda la información estadística sobre el número de decretos y leyes, resulta conveniente tomar con cierta cautela las cifras pues los criterios de contabilización podrían variar entre un autor y otro. Lo que resulta incontrovertible es que, históricamente, el Poder Ejecutivo peruano evidencia una tasa superior de participación en la legislación total aprobada, en comparación con la producción registrada por el Congreso.

Tabla 16
Decretos presidenciales y leyes (1980 – 2011)

Periodos presidenciales /instrumentos legales	Decretos legislativos	Decretos de urgencia	Leyes aprobadas en el Congreso	Total
Fernando Belaúnde (1980-85)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1113	1360
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Total	1254	4223	4418	9895
Porcentajes	13%	42%	45%	100%

Fuente: Morón y Sanborn (2006), Blume (2011), Levitt (2012) y Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú)

Entre 1980 y el 2011, más de la mitad de la legislación, el 55%, nace vía decretos, la gran mayoría de ellos recurriendo a la prerrogativa constitucional de legislar sin autorización previa (de urgencia). Estos decretos presidenciales abarcan, junto a otros temas, políticas económicas y de presupuesto y la provisión de servicios sociales; en suma, políticas que tienen un impacto directo en la vida diaria de los ciudadanos (Morón y Sanborn, 2006: 46).

La preponderancia histórica del Poder Ejecutivo se construye durante los gobiernos de Alan García (1985-1990) y, sobre todo, de Alberto Fujimori (1990-2000), cuando se exagera el empleo de los decretos de urgencia. A este respecto, se ha dicho que la Constitución de 1993 ayudó, de manera considerable, a consolidar el

poder institucional adquirido por el gobierno de Fujimori a raíz del cierre del Congreso el 5 de abril de 1992, lo que en la historia ha quedado bautizado como el “autogolpe”.

La Carta del 93, según esta mirada, ayudó a crear un Estado más centralizado, “dominado por un poderoso Poder Ejecutivo” que manejaba a su antojo un Congreso unicameral “con pocos contrapesos a la autoridad presidencial”; se trataba, en suma, de una Constitución “preparada a la medida del régimen fujimorista, caracterizado cada vez más por su autocracia, arbitrariedad y desprecio por las instituciones cívicas” (Klarén, 2005: 502). De acuerdo con Cameron (1994), la Constitución del 93 “institucionalizó un sistema político semiautoritario”.

Un argumento diferente es el de Levitt (2012), quien sugiere que en el fondo no existen grandes diferencias entre las Constituciones del 79 y del 93, al menos en lo que respecta a los marcos que definen el accionar presidencial.¹⁸⁸ Así, arguye que prerrogativas tales como la capacidad de iniciativa legislativa, o la autoridad sobre el gabinete ministerial, son características “llamativamente consistentes a través de ambas constituciones”. Desde su punto de vista, la debilidad de los partidos y el escaso compromiso de las élites políticas a las normas son factores que, en el decenio fujimorista de los noventa, ayudan a explicar mejor por qué motivo el Congreso se vio relegado en su labor frente al Ejecutivo. Sin adherencia a las normas establecidas y sin partidos, sostiene Levitt, el Congreso claudicó en sus funciones y dejó de ser un foco de debate y centro de decisión política para pasar a convertirse en una “caja de

¹⁸⁸ Según Levitt (2012: 53), la Constitución de 1993 incluye ciertas diferencias con respecto a la de 1979, con el potencial de afectar el poder presidencial y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, ahora el Congreso es unicameral y de menor tamaño. Esto origina que la relación entre congresistas y electores no sea lo suficientemente fuerte y, además, aumenta las opciones de que el Ejecutivo controle a la legislatura. Pero la diferencia más importante, en opinión de Levitt, es que la Carta del 93 autorizaba la reelección presidencial inmediata. Cabe señalar que tras la caída de Fujimori en el año 2000, dicha disposición fue derogada.

resonancia” de los dictados del gobierno, con sus mecanismos de vigilancia política completamente debilitados.¹⁸⁹

A partir del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se produce un notable giro y el Congreso pasa a liderar la tarea de sanción legislativa, aunque se ha advertido que este protagonismo debe ser analizado con cautela pues los congresistas peruanos invierten mucho tiempo promoviendo leyes de menor impacto en política pública, o elaborando proyectos con pocas chances de aprobarse (Morón y Sanborn, 2006: 49).

En todo caso, lo que revela la información recopilada sobre la producción legislativa en el Perú es que gracias a los decretos –emitidos con o sin autorización previa– el presidente se ha convertido en el principal productor de legislación. Eso por un lado. Por el otro, un porcentaje importante de las leyes aprobadas en el Congreso es propuesto por el Ejecutivo. En el quinquenio 2006–2011, más del 40% de las normas votadas y sancionadas en el Parlamento nacieron desde el propio gobierno.

Tabla 17
Leyes propuestas por el Ejecutivo y Legislativo aprobadas
(2006 – 2011)

Años	Ejecutivo	Legislativo	Total
2006-2007	67	76	143
2007-2008	64	69	133
2008-2009	52	61	113
2009-2010	57	73	130
2010-2011	48	114	162
Total	288	393	681
Porcentajes	42,3%	57,7%	100%

Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú).

¹⁸⁹ A ese respecto, un evidente síntoma de la debilidad del Congreso durante el gobierno de Fujimori es el escaso porcentaje de mociones aprobadas para la formación de comisiones investigadoras: apenas el 2,3% sobre 263 mociones presentadas entre los años 1995 y 2000 (Levitt, 2012).

En resumen, el Ejecutivo peruano emplea regularmente su capacidad de decreto y también utiliza con asiduidad su derecho a la iniciativa legislativa a fin de promover los proyectos que son de su interés. ¿Y cómo reacciona el Congreso frente a las propuestas de ley del gobierno? Esto se explora en detalle en el siguiente punto.

2. Un Congreso reactivo frente a las iniciativas del Ejecutivo

La interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo es un elemento decisivo en el proceso de las políticas públicas. Si el último juega un rol apenas secundario, el primero tendrá la libertad de aplicar aquellas que se correspondan con sus propias preferencias. En cambio, un Congreso involucrado en la deliberación y supervisión de políticas puede contribuir a que éstas sean sostenibles y basadas en consensos sociales, favoreciendo a su correcto funcionamiento (BID, 2006: 44; Saiegh, 2010:48).

A un Congreso en condiciones de elaborar sus propios proyectos y de participar junto al poder Ejecutivo en la orientación de las políticas públicas y en lo que atañe a su supervisión se le considera “proactivo”. En el ámbito latinoamericano se afirma que los Legislativos de la región ejercen, en cambio, un poder “reactivo”, sin participar activamente en la formulación y promoción de políticas públicas y vetando o bien modificando las propuestas presidenciales; es decir, sin desarrollar una agenda autónoma (Cox y Morgenstern, 2001: 392; BID, 2006: 45).

Se asume que los Congresos que cuentan con legisladores más experimentados y especializados, junto a un amplio apoyo técnico de asistentes, tienden a ser más constructivos en su labor, mientras que aquellos con menores capacidades desempeñan un rol limitado en la formulación de políticas, o demuestran su poder de

un modo marcadamente obstruccionista. El índice de capacidad de las legislaturas elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incluye estos factores junto a otros adicionales: la confianza ciudadana en el Parlamento, la eficacia de los órganos legislativos, el porcentaje de legisladores con estudios universitarios, la fuerza de las comisiones parlamentarias y las perspectivas que ofrece el Congreso a sus miembros de cara a proseguir una carrera política (BID, 2006: 59).

A partir de esos factores, el BID presenta tres categorías para medir la capacidad de las legislaturas: alta, media y baja. El Congreso peruano es calificado “bajo” lo que, según el BID, origina que su desempeño en el proceso de políticas públicas sea más reactivo que constructivo. Para el período 1993–2000 correspondiente a la presidencia de Alberto Fujimori, el Congreso peruano califica de “reactivo limitado”, dedicado a aprobar las iniciativas del gobierno y sin participar en la función de control. Para el período 2001–2006 con Alejandro Toledo en la presidencia, el BID tipifica al Congreso peruano de “reactivo obstruccionista” en la medida que su función se reduce a vetar iniciativas del poder Ejecutivo sin participar en el aspecto técnico de las políticas, ni en la supervisión de su ejecución (BID, 2006: 57–60). Así, el Congreso peruano es considerado débil en sus competencias técnicas y profesionales.

Hay que decir que esta tendencia reactiva del Congreso peruano se ha mantenido vigente en los últimos años. En la siguiente tabla se presenta el porcentaje de proyectos de ley del poder Ejecutivo que se quedaron sin aprobar durante el quinquenio 2006–2011, correspondiente al segundo gobierno del presidente Alan

García.¹⁹⁰Tal como se puede apreciar, casi la mitad de las propuestas gubernamentales no se resolvieron durante dicho período.

Tabla 18
Proyectos de ley del Ejecutivo aprobados y pendientes
(2006-2011)

Proyectos	Número de proyectos	Porcentaje
Aprobados	335	50,8%
Pendientes	325	49,2 %
Total	660	100%

Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú).

Este 49% de proyectos de ley del Ejecutivo pendientes es un porcentaje alto al lado de los promedios en los países europeos –caracterizados por regímenes de corte parlamentario– y en donde rige lo que Olson (1994: 84) denomina la “regla del 90%”; esto es, que aproximadamente el 90% de los proyectos del Ejecutivo son aceptados. En realidad, la tasa de aprobación de iniciativas del Ejecutivo en América Latina dista de acercarse a esa media europea (García Montero, 2009: 92).¹⁹¹

El rol protagónico del Ejecutivo en la legislación –mediante decretos y a través de su derecho a la iniciativa legislativa– y el perfil reactivo del Congreso –vetando un porcentaje grande de las propuestas presidenciales– pueden llevar a la conclusión de que el segundo ejerce un papel básicamente secundario en la tarea de las políticas. El presente capítulo argumenta que esa es solamente una parte del mosaico, porque un

¹⁹⁰ Se excluyen del conteo a las resoluciones legislativas, que son generalmente de inmediata aprobación y versan sobre materias como autorizaciones de viaje para el presidente de la República, pensiones de gracia o convenios bilaterales en general de bajo impacto. Si se incluyen a las resoluciones legislativas el número total de proyectos se eleva a 820 y el porcentaje de iniciativas del Ejecutivo sin aprobar baja al 40%, que sigue siendo una cifra alta.

¹⁹¹Una excepción es Brasil. García Montero (2009: 92) precisa que entre los años 1990 y 2006 el Ejecutivo logró que se aprobara el 84,6% de sus iniciativas. La autora advierte que, en comparación con los demás países de la región, se trataría de “un caso extremo”.

análisis basado en las normas escritas–formales y en las cifras globales no toma en consideración los caminos informales que el Parlamento peruano utiliza y que le sirven como herramienta para influir y participar en el proceso de formulación de políticas públicas. Todo esto se abordará a continuación.

3. El Congreso peruano y su influencia informal sobre la administración

La situación de debilidad constitucional del Congreso frente al Ejecutivo, su limitada capacidad técnica y profesional, así como su perfil reactivo frente a las iniciativas presidenciales llevarían a sugerir que su participación en el proceso de políticas públicas es marginal. De hecho, se ha llegado a afirmar la absoluta preeminencia del Ejecutivo peruano en materia de políticas públicas frente a una legislatura débil e irrelevante, lo cual derivaría, a su vez, en la ausencia de incentivos para la cooperación entre ambas ramas (Morón y Sanborn, 2006). Sin embargo, este diagnóstico pasa por alto los mecanismos informales de influencia ejercidos por la legislatura sobre la burocracia, un actor crucial y decisivo en la formulación de políticas, a cargo de prepararlas, ejecutarlas y evaluarlas en su funcionamiento.

En esta sección se presentan y detallan los mecanismos de influencia informal empleados por el Congreso de Perú sobre la administración pública, no mencionados ni desarrollados por la literatura especializada en ese país. Estas vías informales ofrecen a los legisladores peruanos la opción de negociar directamente con los miembros del gobierno en puestos de decisión, arribar a acuerdos satisfactorios para sus intereses y presionar a favor de determinados proyectos.

Como se ha revisado, las burocracias constituyen un conjunto articulado de reglas y pautas cuyo propósito es garantizar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas y prevenir el ejercicio neutral y no arbitrario de los poderes públicos (BID, 2006: 71). Desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas, las burocracias son los cuerpos encargados de prepararlas, ejecutarlas, controlarlas y evaluarlas (Zuñanic *et al.* 2010: 147). En ese sentido, la influencia sobre los cuerpos burocráticos viene a ser un camino directo que permite incidir en el desarrollo de las políticas públicas.¹⁹²

Ya se ha revisado –en el segundo capítulo– la profusa producción teórica que existe alrededor del tópico de la influencia política sobre la administración pública, un tema de extensa tradición académica sobre todo en los Estados Unidos. Se identifican dos vertientes: la que plantea que la burocracia es capaz de actuar con autonomía y libertad de decisión y la que advierte que puede estar bajo la influencia de otros actores. Una de ellas, identificada como muy influyente en el contexto estadounidense, es el Congreso, la “fuerza externa” a la que los jefes de oficinas burocráticas se muestran “más sensibles” (Kaufman, 1981: 47). La influencia del Congreso sobre la burocracia es posible diferenciarla en términos de mecanismos formales, tal como por ejemplo la asistencia a comités parlamentarios por parte del cuerpo burocrático, y mecanismos informales, que van desde reuniones privadas hasta contactos telefónicos y otros recursos (Furlong, 1998: 42). Las páginas que siguen se concentrarán en las vías informales de influencia política para el caso peruano.

¹⁹² Como ya se explicó, la influencia puede definirse como la modificación socialmente inducida de una actitud, creencia o expectativa sin recurrir a sanciones (Willer *et al.*, 1997: 573) o la habilidad de un actor para moldear o dar forma a una decisión de acuerdo con sus preferencias (Dür, 2008: 561).

Weyland (2002: 67-68) ha llamado la atención acerca de la necesidad de investigar las prácticas informales en América Latina, advirtiendo las limitaciones que supone restringir el foco de atención solamente en las instituciones formales. Un aporte es el de Helmke y Levitsky (2006: 5), quienes definen a las “instituciones informales” como “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales sancionadores oficiales”; por contraste, las instituciones formales son aquellas reglas y procedimientos creados, comunicados e impuestos a través de los canales aceptados como oficiales.

Mientras las instituciones formales se encuentran garantizadas por las agencias estatales (reciben su legitimidad a través del Estado), las reglas informales se sustentan en su existencia y efectividad (Lauth, 2000: 24). Esto significa que el estudio de la política informal plantea serios desafíos. Uno de ellos, ¿cómo se comprueba la existencia de reglas no escritas ni reguladas o sancionadas de manera oficial? Una estrategia para el estudio de la política informal consiste en enfocarse directamente en los actores (Helmke y Levitsky, 2006: 26). En esa línea, el presente estudio propone ocuparse de los actores para detectar las vías de influencia informal empleadas por el Congreso peruano sobre la burocracia.

La identificación de estas vías informales se sustenta sobre una serie de entrevistas en profundidad, realizadas en Perú, de octubre de 2010 a enero de 2011 y de octubre de 2011 a enero de 2012. Se entrevistaron un total de 31 informantes clave, que son considerados fuentes de información que poseen conocimientos especiales en determinadas materias (Tremblay, 1957: 689; Marshall, 1996: 92). El empleo de la técnica del informante clave permite, de una manera eficiente, obtener

información a la que el investigador no podría acceder mediante otras vías, lo que es particularmente indicado para el estudio de reglas informales en cualquier tipo de institución (Gilchrist y Williams, 1999: 73).

Los 31 informantes clave fueron seleccionados recurriendo al método “bola de nieve”, una técnica de frecuente utilización que consiste en solicitarle a los entrevistados que le propongan al investigador nuevos nombres que respondan a un perfil específico a fin de ser contactados. Se buscaron personas de experiencia en el servicio público, en actividad o receso, pero siempre en puestos de influencia, ya sean servidores de carrera o políticos.

La selección total de los entrevistados incluye a 16 legisladores, 7 funcionarios políticos (ministros, viceministros, asesores ministeriales), 7 funcionarios de carrera de nivel alto y medio y 1 experto en administración pública.¹⁹³ Los informantes accedieron a que las entrevistas fueran grabadas a fin de poder transcribir las respuestas de la manera más exacta posible, siempre bajo el compromiso de respetar su anonimato, un requisito metodológicamente indispensable porque permite a los entrevistados conversar y expresarse con toda confianza.

3.1. Recomendaciones informales

Un mecanismo de influencia ejercido por el Congreso peruano sobre la burocracia se basa en la práctica de recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública. Esta es una costumbre extendida entre los legisladores, según se comprueba claramente a partir de las entrevistas realizadas.

¹⁹³ Los cargos indicados son los que ocupaban los informantes al momento de realizarse las entrevistas.

De los 31 informantes clave, 22 respondieron que las recomendaciones informales son muy frecuentes o frecuentes, mientras que 8 dijeron que se producen de manera ocasional.¹⁹⁴ Un viceministro explicó que las recomendaciones son mucho más usuales al inicio de cada periodo gubernamental, cuando ingresa un nuevo Ejecutivo y las posibilidades de remover personal en la administración son mayores.¹⁹⁵

Yo he recibido congresistas, pero la gran cantidad de visitas congresales se da, por experiencia, al inicio de la gestión gubernamental. Porque, en mi caso, tú armas tu equipo, tu orden de cosas y el congresista te aborda para ese tema, te llama, (te dice) tengo una persona aquí (...) Un congresista propuso un jefe de programa una vez, lo puse.

Las recomendaciones informales tienen mayores posibilidades de hacerse realmente efectivas cuando son hechas por los congresistas pertenecientes al partido de gobierno. En ello han coincidido varios entrevistados. Un legislador relató cómo su condición de opositor resultaba un impedimento para intentar que personas vinculadas a él pudieran ingresar en la administración pública:¹⁹⁶

Que yo recuerde, creo que he colocado una persona. No sé qué haga el resto. Además, yo soy congresista de oposición, así que nadie me hace caso. Por eso es que ni siquiera lo hago porque es pellizcar un vidrio. Ahora, el oficialismo, me imagino que (hace recomendaciones) mucho más que yo.

¹⁹⁴ Un único informante señaló que las recomendaciones informales de funcionarios se producen “nunca o casi nunca”.

¹⁹⁵ Entrevista realizada en octubre del 2010, en Lima, en el despacho viceministerial.

¹⁹⁶ Entrevista realizada en diciembre del 2010, en Lima, en el Congreso de la República.

Otro congresista, también parte de la oposición, ofreció una impresión muy similar a la anterior:¹⁹⁷

Una cosa es recomendar perteneciendo a una bancada opositora, pequeña, aislada, y otra muy diferente es recomendar desde el oficialismo. No me queda ninguna duda de que los congresistas del APRA han efectuado recomendaciones con frecuencia y han logrado que sus recomendados sean ubicados (en el aparato público).¹⁹⁸

Que los congresistas del oficialismo son quienes más posibilidades de éxito tienen al momento de interceder a favor de terceros para que ocupen puestos públicos, lo confirmó un legislador con 13 años de experiencia y, además, miembro relevante del APRA, partido que ocupó el gobierno en el quinquenio 2006–2011:¹⁹⁹

(Recomendar) es frecuente. Bueno, dependiendo de si estás en la oposición o en el gobierno. Es sin duda una diferencia sustancial, porque cuando éramos gobierno y yo era secretario general del partido, la presión porque uno se convierta en un gestor de ese tipo de aspiraciones era muy grande, y para todo tipo de puestos, los de relevancia política, ministros, viceministros, como para los que tienen menor nivel. Resistir a eso es bastante complicado. ¿Cuánto se concreta? Yo diría que un 5% de lo que tú propones, envías, sugieres, se concreta. Ahora que estoy en la oposición, eso ya cesa.²⁰⁰

¹⁹⁷ Entrevista realizada en octubre del 2010, en Lima, en el Congreso de la República.

¹⁹⁸ Al momento de la entrevista (noviembre de 2010), el APRA era el partido en el gobierno.

¹⁹⁹ Entrevista realizada en octubre del 2011, en Lima, en el Congreso de la República.

²⁰⁰ Para hacer efectivo el ingreso de personal recomendado informalmente al sector público peruano, a veces se recurre, también, a modalidades de contratación informales, según indica un asesor parlamentario con 10 años de experiencia: “Yo hablo con varias personas y me dicen que les han ofrecido asesores, secretarías. Es impresionante. Eso demuestra que no hay ningún criterio, porque simplemente contratas, contratas, contratas. Eso está generalizado. En los concursos públicos, por

Algunos entrevistados han hecho notar que detrás de las recomendaciones informales de los parlamentarios peruanos existe, en lo fundamental, una motivación clientelar. Así lo dejó en claro, por ejemplo, un ex presidente del Congreso y profesor universitario:²⁰¹

Muchos congresistas buscan eso desde una perspectiva estrictamente clientelista. Lo que necesita un congresista es tener un equipo de trabajo, y su equipo de trabajo debe ser uno que le ayude a investigar bien en las áreas en las que quiere actuar (...) En las oficinas del jirón Junín, donde estaba yo, había una cola que daba la vuelta a la manzana. Esos eran todos los que buscaban puestos. Eso no tiene sentido, hay que tener una carrera pública.

Sin embargo, hay legisladores que ven en esta práctica una manera de incentivar el ingreso de personas capacitadas en la administración. Un congresista (aparte de ex presidente regional y ex presidente del Consejo de Ministros) argumentó que es preferible recomendar personas de reconocido prestigio profesional a arriesgarse a que los puestos públicos sean ocupados por funcionarios sin la suficiente preparación:²⁰²

Se va buscando gente de partido, alineada, para que entren a la administración pública y vayan aprendiendo. Cuando fui presidente regional yo contraté un 70% y 80% de gente capaz y un 30% de mi organización para que aprenda. Ahora como congresista, para el

ejemplo, a veces gana una persona pero le ofrecen un sueldo menor al que le corresponde (por ley). Con lo que sobra, se contrata a otra persona y la meten de asesor en algún lado” (entrevista realizada en diciembre del 2010, en el Congreso de la República).

²⁰¹ Entrevista realizada en mayo del 2011, en Lima, en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

²⁰² Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el Congreso de la República.

Congreso he recomendado a 4 o 5 personas, un especialista en cooperación internacional, para el Banco Central de Reserva. Porque además no hacerlo sería un pecado, es mejor que me pongan a alguien que sepa, en vez de un analfabeto.²⁰³

Según el BID (2006: 73), el Perú integra el grupo de países con un cuerpo burocrático fuertemente politizado en decisiones de selección, despido y ascenso. Al mismo tiempo, presenta un nivel de desarrollo burocrático considerado “bajo” dentro de los estándares latinoamericanos, con un sistema de servicio civil incapaz de garantizar la atracción y retención de personal competente (Zuvanic, 2010). Podría pensarse que solamente en este tipo de casos resulta factible hablar de una influencia desde el Congreso mediante recomendaciones informales. No obstante en Chile, un país con un cuerpo burocrático mucho mejor considerado en sus niveles de profesionalización e independencia, se ha revelado también como una práctica usual a pesar de estar expresamente prohibida por mandato constitucional.

La provisión de empleo público recurriendo a influencias políticas es una práctica regularmente denunciada desde los medios de comunicación peruanos.²⁰⁴ Pese a lo anterior, las entrevistas a profundidad dejan en claro que cualquier reticencia que pudiese existir, legal o no, es ignorada.

²⁰³ Otro congresista tuvo una impresión similar: “A estas alturas de mi vida, yo creo que si alguien propone a alguien es porque va a hacer bien el trabajo. Si yo recomiendo un presidente para Petroperú, es porque creo que hará un buen trabajo” (entrevista realizada en diciembre del 2011, en el despacho congresal).

²⁰⁴ Existen varios artículos periodísticos que denuncian esta actividad. Puede leerse “El carnet aprista pesa en Sedapal” en el que se da cuenta de una serie de contrataciones de personas vinculadas a altos funcionarios del ex gobierno aprista (2006-2011) en la entidad a cargo de la administración de los servicios de agua y alcantarillado de Lima (disponible en <http://peru21.pe/noticia/503078/carne-aprista-pesa-sedapal>). Otro ejemplo es el artículo “Vidal ejecuta plan de copamiento en Essalud” donde denuncia al ex presidente ejecutivo del seguro social, Álvaro Vidal Rivadeneyra, por permitir el ingreso a esa institución de militantes del Partido Nacionalista, actualmente en el gobierno (disponible en <http://peru21.pe/2012/03/22/opinion/vidal-ejecuta-plan-copamiento-essalud-2016799>).

Un legislador entrevistado para la presente tesis comentó que el Reglamento del Congreso del Perú (aunque no de una manera específica) prohíbe a los parlamentarios promover el ingreso de terceros en la administración pública.²⁰⁵ En dicho reglamento, en la sección consagrada al Código de Ética Parlamentaria, se establece que los legisladores deben “abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones”.²⁰⁶

3.2. Reuniones informales

Un segundo mecanismo mediante el cual el Congreso puede influir en el proceso de políticas es a través de reuniones, formales e informales, de los legisladores con miembros de la administración pública, desde los más altos niveles (ministros, viceministros, secretarios generales, jefes de gabinete de asesores), pasando por los demás cargos en el escalafón. Las reuniones formales son aquellas que se desarrollan en las comisiones del Congreso, previa invitación, y las informales son, por lo general, producto de encuentros casuales o coordinados (por fuera de las comisiones) o incluso llamadas telefónicas (Furlong, 1998: 42).¹³

Las reuniones informales se han convertido en un medio de control y colaboración habitual entre el Ejecutivo y el Legislativo. De los 31 informantes, 19 respondieron que celebran y promueven, muy frecuente y frecuentemente, esta clase

²⁰⁵ Entrevista realizada en octubre del 2010, en Lima, en el despacho congresal.

²⁰⁶ El más reciente caso de un congresista sancionado debido a una falta ética por haber recomendado informalmente la contratación de un cercano en el sector público ocurrió en setiembre del 2013. Modesto Julca, representante de la región Áncash y miembro del partido Perú Posible, fue suspendido 120 días en sus funciones congresales, luego de un proceso que se le siguió en la Comisión de Ética a raíz de una denuncia periodística. Julca, supuestamente, influyó en la contratación de un familiar suyo como asesor parlamentario. Revisar: <http://www.larepublica.pe/20-09-2013/congresista-modesto-julca-es-suspendido-120-dias-por-nepotismo>

de encuentros, mientras que otros 9 dijeron que los realizan de manera más ocasional.²⁰⁷ Estas son reuniones buscadas por los propios legisladores para solicitar información o una opinión entendida sobre un tema en particular. Otras veces, son reuniones buscadas por los miembros del Ejecutivo deseosos por arribar a acuerdos de colaboración a fin de impulsar determinadas políticas, tal como lo describió un congresista especializado en temas económicos y tributarios:²⁰⁸

Tengo muchas reuniones con quienes tienen incidencia en los temas que yo veo: el ministro de Economía, el presidente del Banco Central de Reserva. Me permite incidir en políticas públicas en la medida que te escuche el otro lado (...) Las reuniones también le sirven al gobierno porque los congresistas nos convertimos en una suerte de facilitadores. Siendo de oposición, cuando presidía la comisión de Economía, el ministro Luis Carranza (de Economía y Finanzas) se respaldaba más en nosotros que en la propia bancada del gobierno. Me llamaba, nos reuníamos en su despacho y me decía “mira estos son los tres temas urgentes que vamos a ver”.²⁰⁹

Las reuniones informales son una herramienta de negociación muy útil para los congresistas porque a través de estas reuniones pueden intentar llegar a acuerdos satisfactorios para sus intereses. Una ex jefa del gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas dijo que, apenas recibía los proyectos que iban a ser discutidos en el Pleno del Congreso, llamaba a las comisiones parlamentarias respectivas cuando

²⁰⁷Tres informantes afirmaron que casi no mantenían reuniones informales.

²⁰⁸ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el despacho congresal.

²⁰⁹ En otras ocasiones, formar parte del partido en el gobierno facilita los contactos con altos representantes del Ejecutivo. Un congresista lo explicó así: “En la época del gobierno aprista, por ser yo parlamentario oficialista, tendría unos dos y hasta tres contactos con altos funcionarios, a la semana. Muchos ministros en la época aprista eran amigos míos y entonces yo me los encontraba y conversábamos” (entrevista realizada en octubre del 2012, en Lima, en el Congreso de la República).

identificaba algún problema y acordaba con los congresistas postergar el debate hasta alcanzar una solución beneficiosa para ambas partes.²¹⁰

Yo llamaba a las comisiones y les decía a los congresistas: “oye, tenemos un problema acá, pasémoslo para la próxima semana” (...) Recuerda que las oficinas de los congresistas están frente al ministerio. Yo cruzaba la calle y me metía a las oficinas de los congresistas. Es muy útil. Yo les decía: “estoy para servirles, a la hora que sea, tú me llamas”. Si ellos me ayudan, yo los ayudo.

Mediante las reuniones informales los congresistas persiguen generar presión y conseguir que determinados proyectos obtengan la aprobación del Ejecutivo. Un ex secretario general de la Presidencia del Consejo de Ministros (la más alta autoridad de la Presidencia del Consejo de Ministros, después del Presidente del Consejo Ministros, y con rango de viceministro) dijo que, constantemente, recibía llamadas telefónicas de los congresistas interesados en solucionar problemas de sus regiones.²¹¹ Un viceministro comentó, a su vez, que es bastante común que los congresistas reclamen por obras pendientes en sus circunscripciones electorales.²¹²

La gran mayoría de congresistas plantea al Ejecutivo temas de intervención en sus regiones, te reclaman por obras pendientes. Es más, diría que hasta en un 80% de temas de agenda de visitas de un congresista a un ministro, viceministro, o jefe de programas son obras para la región, presupuestos para su región.

²¹⁰ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en una oficina privada.

²¹¹ Entrevista realizada en noviembre del 2010, en Lima, en una oficina privada.

²¹² Entrevista realizada en octubre del 2010, en Lima, en el despacho viceministerial.

Las reuniones informales también se han identificado como procedimientos habituales de negociación entre el Ejecutivo y el Congreso durante el debate de la Ley de Presupuesto. En esos encuentros se negocian los cambios propuestos por la Comisión de Presupuesto a la iniciativa original del gobierno. La Dirección Nacional de Presupuesto, que forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, acuerda con miembros de la comisión y otros congresistas con influencia política asignaciones para proyectos de impacto local en la idea de asegurar un respaldo mayoritario al momento de la votación en el Pleno (Carranza et al., 2007: 51). Esas reuniones informales representan una etapa culminante tras una serie de debates públicos en la comisión congresal a la que asisten ministros y jefes de diversas oficinas administrativas para sustentar sus asignaciones presupuestales e, incluso, solicitar mayores recursos. Sobre este punto se regresará más adelante.

Un sistema que ha cobrado importancia en los recientes años es el de los coordinadores parlamentarios. La Oficina de Coordinación Parlamentaria adscrita al Ejecutivo, específicamente a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene entre otras varias funciones el encargo de efectuar el seguimiento de los proyectos del gobierno enviados al Congreso. Así, los coordinadores parlamentarios funcionan de enlace entre los legisladores y las instituciones públicas haciendo saber la posición del Ejecutivo con relación a un asunto en específico. Una asesora del Congreso (en el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva para la Modernización del Congreso, y ex investigadora del Centro de Investigación Parlamentaria) explicó que cuando a una institución le interesa algún

tema, puede llegar a utilizar a una docena de coordinadores que se reúnen y conversan permanentemente con los congresistas o sus asesores:²¹³

Hay instituciones públicas que llegaban a tener una docena de coordinadores parlamentarios, para todos los gustos, que daban vueltas esperando poder entregarte su folio. Y es genial, porque eso de alguna manera te permite explorar los enfoques de quienes están metidos en el tema (...) Las reuniones son generalmente primero con los asesores. A veces los coordinadores buscan a los congresistas directamente, pero el camino usual es pedirle a los asesores el acceso directo al congresista. Los asesores son los filtros. Yo misma cuando era asesora era un filtro, y le decía (al congresista) si valía o no la pena conversar.

Los coordinadores parlamentarios promueven la celebración de reuniones informales con los legisladores en su calidad de nexos con la administración pública. Los coordinadores son, en este esquema de trabajo, el primer paso hacia una articulación más estrecha entre parlamentarios y directivos ministeriales. La misma informante clave explicó el proceso:²¹⁴

Pasa mucho que los congresistas les piden a los coordinadores que les saquen una cita con el ministro, para devolverle la visita. Y se genera un vínculo muy especial. Porque cuando se discute el tema, ya el propio ministro llamará por teléfono al congresista y le pedirá que lo apoye.

Es a través de las recomendaciones informales y, sobre todo, de las reuniones informales, que los legisladores peruanos consiguen conformar una red de contactos

²¹³ Entrevista realizada en noviembre del 2010, en Lima, en una oficina privada.

²¹⁴ Entrevista realizada en noviembre del 2010, en Lima, en una oficina privada.

permanente en el sector público, la cual funciona como una fuente permanente de intercambio de información entre la administración y el Congreso. Este tercer mecanismo informal de influencia se revisa enseguida.

3.3. Redes de contactos

Efectivamente, 13 informantes clave mencionaron en las entrevistas que los legisladores peruanos tienden a establecer redes de contactos en la burocracia a partir de las recomendaciones informales y, principalmente, a partir de las reuniones que mantienen con miembros de alto nivel de la administración. Estas redes les son bastante útiles para obtener información privilegiada y promover temas de su interés.

Al respecto, un congresista detalló cómo la presencia en el aparato público de funcionarios que él ha logrado conocer a lo largo de su trabajo político le posibilitan, primero, mantenerse informado y, segundo, ejercer un nivel de influencia en la ejecución de programas en su región. Según hizo notar durante la entrevista, todo ello le ayuda a mejorar su relación con los votantes y su propia imagen:²¹⁵

A lo de tu pregunta, en tener una buena relación con los funcionarios que dirigen instituciones, eso no solamente te permite estar informado sino que, además, te permite tener un nivel de influencia en determinadas cosas, en la ejecución de determinados programas. Por ejemplo, si yo tengo un buen contacto con el funcionario de Construyendo Perú, que es el que hace obras con la participación de la gente, te permite poder apoyar a determinadas comunidades para que

²¹⁵ Entrevista realizada en diciembre del 2010, en Lima, en el despacho congresal.

se haga una obra determinada en ese sitio y eso te da una mejor relación con la gente. Pero eso implica también todo un tiempo.

De manera similar, otro congresista destacó la importancia de establecer una relación cercana con funcionarios con poder de decisión:²¹⁶

Es importante que el legislador tenga alguna red de contactos a nivel de la burocracia, específicamente que sea técnica y con capacidad de decisión. Esa red de contactos la tejes con los funcionarios, ya sea de carrera o de confianza del gobierno de turno.

Dominar ciertos temas en política pública le permite a un legislador mantener una relación fluida con aquellos funcionarios con poder de decisión en dichas materias.

Un congresista lo explicó del siguiente modo:²¹⁷

Tengo contactos fijos que me proveen de información interesante para mi trabajo de congresista en áreas de mi especialidad. Te hablo de viceministros, de ese nivel, y de más abajo. A lo largo de mi vida profesional he ido conociendo esta gente. ¡Cuántas reuniones en ministerios he tenido! Es con el correr de los años que uno va cosechando sus fuentes. Y sobre todo te buscan cuando ves que manejas ciertas materias. Es decir, a mí nunca me va a venir a buscar alguien del Ministerio de Agricultura, por ejemplo, porque de eso no sé nada. Pero en seguridad, defensa, sí pues. Ahí la especialización termina siendo un plus.

²¹⁶ Entrevista realizada en diciembre del 2010, en Lima, en el despacho congresal.

²¹⁷ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el despacho congresal.

Una red de contactos puede ayudar a que exista, por lo tanto, una mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un congresista lo argumentó de la siguiente manera:²¹⁸

(Con las redes de contactos) consigo información muy importante. Yo creo que el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar de forma muy sincronizada y la información que dan los funcionarios públicos es básica para eso. El Estado tiene que trabajar orgánicamente y mientras más información tengan el Ejecutivo y el Legislativo, muchas más posibilidades existen para hacer un trabajo eficiente.

Además, un asesor con 10 años de experiencia en el Parlamento, señaló que otra importante ventaja de contar con una red de contactos dentro de la administración radica en la posibilidad de entender cómo funciona, realmente, el aparato público peruano, más allá de lo que digan los reglamentos internos o las normas escritas:²¹⁹

Si tienes ubicada a gente en distintos sectores tienes posibilidades de obtener información de primera mano sobre algo, el tema que te interese, incluso sobre la manera en que se deciden las cosas en determinada institución. Es muy importante conocer esos usos y costumbres, que no necesariamente están reflejados en documentos, ¿no? Una cosa es lo que dice el papel y otra, muy distinta, cómo decide realmente la autoridad, en dónde están los poderes de decisión.

²¹⁸ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el Congreso de la República.

²¹⁹ Entrevista realizada en diciembre del 2010, en Lima, en el Congreso de la República.

La extensión de la red de contactos dependerá, en muchos casos, del nivel de influencia del legislador. Un ex ministro de Estado estimó que un congresista de importancia podría llegar a tener “decenas” de contactos en la administración pública.²²⁰ Son relaciones que se sustentan sobre una base de confianza y utilidad mutuas. Así fue señalado por una legisladora:²²¹

Hay funcionarios a los cuales ya conozco, y me son muy útiles, y yo les soy muy útil a ellos por si en algún momento necesitan alguna información o un apoyo en tal o cual cosa. Es útil porque tienen el canal abierto. En cualquier momento levantan el teléfono y me dicen “congresista, quiero hablar con usted, ha pasado esto”, y yo por supuesto que los recibo, y viceversa. Y es muy importante que ese mismo tipo de relaciones las tengan tus asesores. Me sirve muchísimo. Eso hace la diferencia respecto a todo.

Las reuniones frecuentes con miembros de la burocracia son decisivas en la construcción de estas redes, a través de las cuales los legisladores obtienen información especializada y pueden impulsar proyectos o políticas de su interés. En opinión de un legislador con más de 25 años de experiencia en el Congreso, las redes de contactos “se van construyendo con el tiempo”, “con el poder que uno tenga” y son “una fuente muy importante de información en política pública”.²²²

²²⁰ Entrevista realizada en diciembre del 2010, en Lima, en una oficina privada.

²²¹ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el despacho congresal.

²²² Entrevista realizada en diciembre del 2011, en Lima, en el despacho congresal.

3.4. Vías informales y su relación con las reglas formales

A lo largo de la presente tesis se ha visto que el proceso de formulación de políticas públicas se desarrolla en escenarios signados por la presencia de una serie de actores que interactúan entre sí, desde los presidentes (a la cabeza del Ejecutivo), pasando por legisladores, miembros de la administración, partidos políticos y la sociedad civil. Por lo tanto, las características que adquieran las políticas públicas van a depender, en buena medida, de las preferencias o incentivos que esos actores enfrenten.

En los sistemas presidencialistas, que son propios de América Latina, la formulación de las políticas públicas suele nacer desde el Ejecutivo. El presidente peruano dispone de instrumentos constitucionales –principalmente los decretos de urgencia y legislativos– que lo han convertido, a lo largo del tiempo, en el principal productor de legislación, incluso por encima del propio Congreso.

La situación de debilidad constitucional del Congreso frente a un Ejecutivo más poderoso, su limitada capacidad técnica y profesional, así como su perfil reactivo frente a las iniciativas presidenciales llevarían a sugerir que su participación en el proceso de políticas públicas resulta marginal. Por cierto, se ha sugerido que el Ejecutivo peruano mantiene, en la práctica, un monopolio en materia de políticas públicas, frente a un Parlamento débil e irrelevante; esta combinación derivaría, a su vez, en la ausencia de incentivos para la cooperación entre ambos poderes (Morón y Sanborn, 2006). No obstante, este trabajo argumenta que dicho diagnóstico pasa por alto los mecanismos informales de influencia ejercidos por la legislatura sobre la burocracia estatal, un actor crucial y decisivo en la formulación de políticas, a cargo de prepararlas, ejecutarlas y evaluarlas en su funcionamiento.

En las páginas precedentes, se han explicado tres reglas informales: las recomendaciones de legisladores a favor de terceros para que ocupen puestos públicos, las reuniones informales de legisladores con personal de la administración y la conformación de redes de contactos dentro de la administración.

La presencia de estas vías de influencia, identificadas a través de las entrevistas a informantes clave, va en contra de la suposición, bastante extendida, de que le corresponde al Ejecutivo, a través del presidente, la exclusiva autoridad sobre la administración pública. Como se ha discutido ampliamente en el segundo capítulo, los Congresos pueden participar e involucrarse en la toma de decisiones públicas, controlando que sus criterios, prioridades y objetivos sean tomados en consideración por los cuerpos burocráticos. Así, en los Estados Unidos la legislatura influye sobre todo informalmente en la administración (Aberbach, 1981, 1990; Kaufman, 1981; Furlong, 1998). De esta forma, el modelo constitucional de separación de poderes –en el que se inspiran los regímenes presidenciales latinoamericanos– no implica que los Congresos deban inhibirse de intervenir, activamente, en el proceso de las políticas.²²³

Con respecto al caso peruano se ha hecho notar que el Congreso emplea, regularmente, mecanismos informales para incidir sobre la burocracia del Estado. La provisión de empleo público a través de la influencia política, tal como se ha explicado, suele ser criticada desde los medios de comunicación. Pese a ello, los testimonios han sido consistentes en el sentido de que dicha práctica se realiza de todos modos.

²²³ En este punto, cabe recordar el ejemplo de Alemania, también desarrollado en el segundo capítulo. Dicho país permite revisar la evolución de una legislatura “reactiva” –subordinada al Ejecutivo– a una que juega, en la actualidad, un papel fundamental en la elaboración e implementación de políticas. Considerando que los Congresos en América Latina son calificados por la literatura de “reactivos”, el caso del *Bundestag* arroja enseñanzas, entre ellas la importancia en esa transformación de canales informales de intercambio de información entre actores relevantes (Goetz, 1997).

Las entrevistas revelan que las recomendaciones suelen provenir de congresistas que forman parte del partido de gobierno, pues son ellos quienes tienen mayores posibilidades de que sus sugerencias se concreten. Es decir, existe un componente partidario muy importante. Como se revisó también, algunos entrevistados hicieron notar que estas recomendaciones son una manera de promover el ingreso de personas capacitadas dentro de la administración.²²⁴

Las reuniones informales permiten, en tanto, una coordinación estrecha (por fuera de las comisiones ordinarias del Congreso) entre mandos altos y medios del aparato público con los congresistas, quienes así pueden generar presión u opinar en áreas de su interés. Mediante las recomendaciones informales y sobre todo las reuniones informales, los legisladores construyen una red permanente de contactos dentro de la administración que les posibilita acceder a información útil para su labor y participar en la deliberación de políticas junto al Ejecutivo, promoviendo acuerdos entre ambas ramas.

Como se mencionó en el tercer capítulo, la literatura ha tipificado a las instituciones informales a partir de la relación que establecen con las instituciones formales. La práctica de las recomendaciones informales realizadas por los legisladores para que terceros ingresen en el aparato administrativo son lo que Helmke y Levitsky (2006) denominan instituciones informales opuestas o rivales, en la medida que contravienen o violan directamente a las reglas formales. Cabe recordar que los congresistas peruanos, por reglamento, están impedidos de realizar ante los

²²⁴ Un criterio selectivo similar había sido identificado en Chile por Ferraro (2008: 113), quien plantea la existencia en ese país de un “clientelismo estratégico”, que privilegia el ingreso en la administración de personal que posteriormente ofrece a los legisladores consejo experto en el proceso de elaboración y debate de proyectos. Sobre el caso chileno, se volverá en el siguiente capítulo.

organismos del Estado cualquier gestión ajena a su labor parlamentaria. Por tanto, el seguimiento de la regla informal de las recomendaciones informales permite a los parlamentarios generar resultados distintos a los esperados en virtud de una adherencia estricta a las reglas formales.

En cuanto a las reuniones informales y a la conformación de las redes de contactos, estas califican, de acuerdo a la propuesta de Helmke y Levitsky (2006), como reglas informales adaptadas, porque alteran los efectos de las reglas formales aunque sin violarlas directamente. ¿En qué sentido? Las respuestas de los informantes clave sugieren que ambas prácticas ayudan a reducir los efectos de un fuerte presidencialismo como el peruano, en tanto le ofrecen al Congreso la opción de participar en la toma de decisiones e incentivan, además, la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Tabla 19
Vías informales en el Congreso peruano y su relación con las reglas formales

Mecanismos políticos informales	Tipo de relación con las reglas formales
Recomendaciones informales	Opuesta o rival (viola una regla formal)
Reuniones informales	Adaptada (altera los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente)
Redes de contactos	Adaptada (altera los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente)

Elaboración propia, en base a la clasificación de Helmke y Levitsky (2006).

Si bien la gestión informal a favor de terceros para ocupar puestos públicos excede las atribuciones de los legisladores, fuera de tratarse de una actividad denunciada desde los medios de comunicación, las otras dos vías de influencia, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos en la administración

como consecuencia directa de dichas reuniones, no son atentatorias contra las leyes ni la Constitución. Las entrevistas ayudan a concluir que son prácticas positivas en la medida que los congresistas acceden a información importante que puede ayudarles a especializarse en áreas de su interés y que promueven una más estrecha colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Lo que revela la existencia de estos tres mecanismos informales, en última instancia, es que cualquier análisis basado exclusivamente en las reglas formales-escritas y en las cifras globales de legislación no permite vislumbrar, en su real dimensión, la capacidad de influencia del Congreso peruano en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

4. La importancia de las reglas informales en la elaboración y aprobación del presupuesto público en el Perú.

El objetivo de este capítulo es demostrar que el Congreso peruano participa en el proceso de políticas utilizando canales informales de influencia sobre la administración pública. Como ya se explicó, dichos mecanismos se han identificado a través de entrevistas a profundidad a informantes clave: legisladores, funcionarios del Ejecutivo, funcionarios públicos de carrera y expertos en administración.

Las vías políticas informales le ayudan al Congreso a paliar las consecuencias negativas de un fuerte presidencialismo –como el que existe en Perú–, ayudándole a participar en el proceso de toma de decisiones, ya sea negociando directamente con funcionarios estatales en puestos de decisión, colaborando o llegando a acuerdos con el gobierno o promoviendo determinados proyectos.

Ahora, en esta sección, se va a analizar la importancia de la política informal en la elaboración y aprobación del presupuesto público en el Perú. El principal argumento es que el *proceso real* difiere del *proceso formal* establecido en la Constitución.

A pesar de que la literatura dedicada al análisis del proceso presupuestario peruano destaca la alta discrecionalidad de la que dispone el Ejecutivo para su elaboración y en la distribución de los recursos, lo que se va a discutir en las siguientes páginas es que, mediante vías informales, el Congreso peruano participa en dicho proceso más allá de lo que se suele creer o conceder, incluso salvando restricciones de orden constitucional.

4.1. El marco formal en la aprobación del presupuesto público en Perú

Se entiende que el presupuesto público, en cualquier país, es el instrumento que expresa el compromiso del gobierno en cuanto a lo que se ejecutará en términos financieros, de acuerdo a las prioridades de los ciudadanos (Alvarado y Morón, 2008: 22). En el Perú, la iniciativa en el proceso presupuestario descansa, de manera ostensible, sobre el presidente (Morón y Sanborn, 2006). Así, es el Ejecutivo el que “domina jerárquicamente” sobre el Congreso en los temas financieros y presupuestarios (Carranza et al., 2007: 25).²²⁵

Este dominio jerárquico se sustenta, principalmente, sobre las normas formales—escritas. La Constitución peruana establece, en su artículo 78, que es el presidente el encargado de enviar al Congreso el proyecto anual de presupuesto para

²²⁵ Cabe recordar que el presidente peruano está facultado constitucionalmente para dictar decretos con fuerza de ley en temas económicos y tributarios. Otra potestad exclusiva es la regulación de aranceles y tasas a través de decretos supremos.

su debate y aprobación.²²⁶ En el proceso presupuestario peruano, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es el ente a cargo de “programar, dirigir, coordinar y evaluar la gestión del proceso presupuestario” (Alvarado y Morón, 2008: 24).

En el mes de mayo, el Consejo de Ministros aprueba el marco presupuestal elaborado en el Ministerio de Economía y Finanzas—después de la opinión técnica favorable del Banco Central de Reserva (BCR)—que contiene los supuestos para la elaboración del presupuesto y las principales metas macroeconómicas: déficit, incremento del gasto y aumento del endeudamiento. La ley busca que la discusión sobre este marco la lidere el ministerio, con una limitada participación del presidente y otras carteras (Carranza et al., 2007: 46).

Tras las reuniones de coordinación entre la Dirección Nacional de Presupuesto Público y los distintos sectores públicos, un primer borrador de la ley de presupuesto es presentado al presidente, hacia finales de agosto. En una o más reuniones entre el presidente y altos funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (en las que a veces participa el titular del Consejo de Ministros y, ocasionalmente, algún otro ministro), puede ocurrir que el jefe del Ejecutivo solicite incrementos en ciertas partidas por considerar que esto le producirá un beneficio político ante la opinión pública, o que algunos ministros, dependiendo de su poder, hagan pedidos adicionales de gasto en favor de sus respectivas carteras (Carranza et al., 2007: 49).²²⁷ Por cierto,

²²⁶ El plazo que tiene el Ejecutivo para hacer llegar al Legislativo el proyecto de presupuesto vence el 30 de agosto de cada año.

²²⁷ Aunque la propuesta original no incluye partidas para estas nuevas solicitudes del presidente y de los ministros, existe cierto margen de negociación y es posible que Economía y Finanzas acceda a incrementar el gasto recurriendo a mayores ingresos fiscales para no afectar la meta del déficit (Carranza et al., 2007: 49).

las solicitudes de gastos adicionales por parte de miembros del gabinete ministerial se reiteran cuando la ley presupuestal llega al Parlamento, pero esta vez con los congresistas funcionando como intermediarios. Este punto se retomará.

Una vez que el Consejo de Ministros aprueba el proyecto, se remite al Congreso. Es durante esta etapa, llamada de debate y aprobación, que el Legislativo entra a tallar formalmente en el proceso. El proyecto presupuestal se discute en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que se reúne con los ministros del gabinete, con funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas y con representantes de otras instituciones públicas. Luego, el proyecto es derivado al Pleno para su debate.

En función del artículo 79 de la Constitución los congresistas no tienen iniciativa para “crear ni aumentar gastos públicos”.²²⁸ Es decir, el Congreso peruano solamente se encuentra constitucionalmente habilitado para modificar la distribución de las asignaciones presupuestarias, sin alterar el techo del gasto fijado por el Ejecutivo (Carranza et al. 2010: 201). Esto es lo que un asesor de la Comisión de Presupuesto, entrevistado para esta tesis, llama una “reasignación de recursos”.²²⁹ Por ejemplo, el Congreso puede decidir que parte del dinero asignado en un primer momento a un programa social X debe ser destinado a un programa social Z, de mayor urgencia. Sin embargo, el mismo asesor admite que el Congreso no cuenta con la capacidad técnica suficiente para sugerir grandes modificaciones de esa índole, por lo

²²⁸ Según lo establecido en el artículo 79 de la Constitución, el Congreso peruano solo tiene iniciativa para crear y aumentar gastos públicos en lo que se refiere a su propio presupuesto institucional.

²²⁹ Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

cual el monto comprometido en ese tipo de reasignaciones no supera el 1% del presupuesto total.²³⁰

Finalmente, según el artículo 80 de la Constitución, si la ley aprobada en el Parlamento no es remitida hasta el 30 de noviembre entonces entrará en vigencia el proyecto original del Ejecutivo, el cual será promulgado por decreto legislativo.

Tabla 20
El proceso presupuestario en el Perú: reglas constitucionales

Artículo 78	“El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de ley de presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año”.
Artículo 79	“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
Artículo 80	“Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo”.

Fuente: Constitución Política del Perú.

De esta forma, en la aprobación del presupuesto público en el Perú pueden identificarse hasta cuatro escenarios posibles a partir de las reglas de juego formalmente establecidas. El primero es la aprobación en el Congreso del proyecto original del Ejecutivo, esto es sin modificación alguna. El segundo es la aprobación del proyecto original del Ejecutivo vía decreto presidencial, cuando las negociaciones entre

²³⁰En el debate de la ley para el año 2006, sin embargo, la Comisión de Presupuesto planteó un aumento de 170 millones de soles sobre el techo de gasto propuesto por el Ejecutivo a fin de atender a la demanda de mayores recursos del Poder Judicial. No ha vuelto a ocurrir algo así. Notas periodísticas de la época sugieren que la presión del Poder Judicial obligó al Ejecutivo a dar su brazo a torcer. Si se recuerda que el Parlamento está impedido constitucionalmente de aumentar el gasto público, este incremento de emergencia supuso una infracción pasada por alto (con la anuencia del gobierno en ese momento, del ex presidente Alejandro Toledo).

el Ejecutivo y el Congreso se entrampan. El tercero es la aprobación en el Congreso del proyecto modificado, previo acuerdo con el Ejecutivo sobre los alcances de dichas modificaciones. Y el cuarto es la aprobación en el Congreso del proyecto modificado, aunque con la disconformidad del Ejecutivo. En resumen, dos escenarios contemplan la aprobación del proyecto original mientras que los otros dos la aprobación del proyecto modificado en el Legislativo.

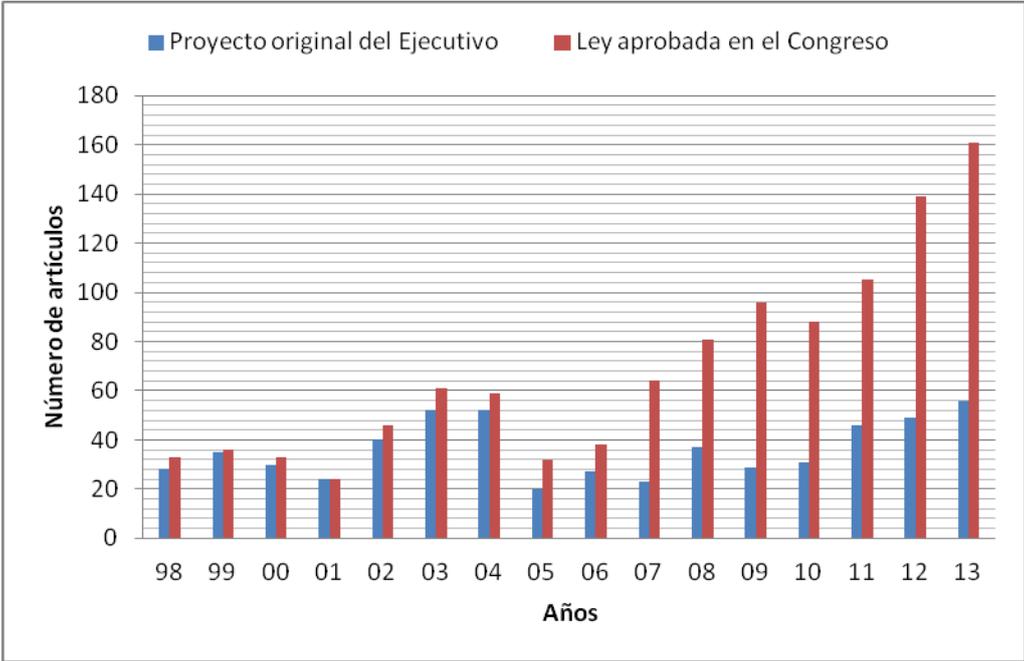
Lo que ha ocurrido en los últimos años en el Perú es la aprobación del proyecto modificado, con el acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este último, cada vez más, ha añadido nuevos artículos al proyecto original enviado desde el gobierno, agrupados bajo el título de “disposiciones complementarias finales” que, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú (2010), son “normas que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en el texto normativo” y cuyo uso es considerado “excepcional”.

Aunque se puede discutir sobre la real importancia de varias de esas disposiciones –muchas tienen una intención meramente declarativa–, este dato sugiere que la participación de la legislatura en el proceso de elaboración del presupuesto público ha ido en aumento. En realidad, la literatura especializada ya ha empezado a reconocer cierto grado de influencia congresal en el diseño del proyecto final del presupuesto, aunque se advierte, al mismo tiempo, que se trata de una incidencia aún reducida, producto de una permanente coordinación con el Ejecutivo (Carranza et al., 2007: 51; Carranza et al., 2010: 209).

El notable incremento de las disposiciones complementarias, las cuales son añadidas durante el debate en el Parlamento, se aprecia en el siguiente gráfico, que

compara el tamaño del proyecto original enviado por el Ejecutivo y el tamaño del proyecto finalmente aprobado en el Congreso, desde el año 1998 hasta el 2013:

Gráfico 2
Proyecto original del Ejecutivo versus ley aprobada



Fuente: Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Puede decirse que a partir del año 2002 –en el gobierno de Alejandro Toledo– empieza a notarse una diferencia mayor entre el tamaño del proyecto original y de la ley finalmente votada y aprobada en el Congreso. Desde el 2007 –ya durante la segunda gestión presidencial de Alan García–, esta diferencia se hace muchísimo más notoria, año tras año, hasta la actualidad.

¿Qué posibles explicaciones existen para este aumento progresivo y sostenido?

En primer lugar, debe recordarse que en la década de los noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori, el Congreso peruano fungía más como una “caja de resonancia” de los dictados del Poder Ejecutivo, en el contexto de un hiper–presidencialismo; recién

tras la caída del fujimorismo, el Parlamento recuperó cierto grado de autonomía institucional (Levitt, 2012: 206).²³¹ Es decir, este incremento de la participación parlamentaria en el proceso presupuestario se ha producido en el contexto de gobiernos que conviven con Congresos más fortalecidos en su tarea de analizar y producir legislación y, por cierto, fiscalizar.

En segundo término, se ha sugerido que este aumento de la “injerencia del Congreso y de la Comisión de Presupuesto” se explica por la ausencia, en los últimos años, de una mayoría absoluta en el Parlamento del partido de gobierno que promueva la aprobación de la ley original del Ejecutivo, sin necesidad de un mayor trámite o negociación (Carranza et al., 2007: 52).

Y en tercer lugar, en el Perú existe un sistema electoral por distrito múltiple, lo cual alienta la insistencia de proyectos que favorezcan la reelección de los congresistas (Carranza et al., 2007: 52). Así, mientras en los noventa, en la época del régimen fujimorista, el proceso nacional presupuestario fue mucho más centralizado debido a la aplicación de un sistema de distrito electoral único, el sistema electoral múltiple, en vigencia desde el año 2001, favorece nuevas posibilidades de representación en un nivel más local o regional, con votantes a la expectativa de que sus representantes busquen beneficios selectivos para sus zonas (Levitt, 2012: 195).

Aunque la literatura dedicada al análisis del proceso presupuestario peruano destaca la alta discrecionalidad de la que dispone el Ejecutivo para su elaboración y la distribución de los recursos, lo que se va a discutir a continuación es que, a través de

²³¹ En ese sentido, resulta sintomático el escaso porcentaje de mociones aprobadas para la conformación de comisiones investigadoras durante el fujimorismo –el 2,3% sobre 263 mociones presentadas entre 1995 y el 2000– en comparación, por ejemplo, con el quinquenio 2001-2006 –25,8% de mociones aprobadas sobre 256 presentadas– (Levitt, 2012).

vías informales, el Congreso peruano participa en dicho proceso más allá de lo que se suele creer o conceder, incluso, como ya se ha adelantado, salvando restricciones de orden constitucional.

4.2. Reglas informales en la aprobación del presupuesto público en Perú: el papel de las disposiciones complementarias como vías para obviar restricciones constitucionales

Las reglas formales que determinan el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público anual en el Perú le otorgan al Ejecutivo, específicamente al MEF, una gran discrecionalidad. No obstante, en las páginas siguientes se argumentará que un análisis sustentado exclusivamente en las normas escritas impide ver la real capacidad de influencia de la legislatura en las negociaciones presupuestales.

Lo primero que debe entenderse es que las denominadas “disposiciones complementarias finales” –las cuales se añaden durante el debate parlamentario de la ley de presupuesto, y que han aumentado ostensiblemente en los años recientes (revisar Gráfico 2) – representan para los legisladores la oportunidad de incidir en el gasto público.²³² Los propios congresistas buscan introducir disposiciones en la ley que les brindan la oportunidad de ganar prestigio y popularidad frente a sus electores. Por ese motivo, parte relevante de estas iniciativas presentan un impacto focalizado.

Así, en la ley de presupuesto para el año fiscal 2011, correspondiente al último año del gobierno de Alan García, aproximadamente el 26 por ciento de las disposiciones complementarias añadidas durante las negociaciones en el Parlamento tuvieron un contenido local–regional. Asimismo, en las leyes de presupuesto para los

²³² Las propuestas de disposiciones complementarias suelen escribirse a mano en papeles sueltos que van firmados por los congresistas proponentes y que se alcanzan a la Comisión de Presupuesto.

años fiscales 2012 y 2013, correspondientes al primer y segundo año del actual gobierno de Ollanta Humala, alrededor del 31 y 32 por ciento de las disposiciones complementarias tuvieron también un similar contenido local–regional.²³³

Tabla 21
Disposiciones complementarias con contenido local/regional (2011–2013)

Año Fiscal	Total de disposiciones complementarias	Total de disposiciones complementarias con contenido local-regional	Porcentaje de disposiciones complementarias con contenido local-regional
2011	57	15	26%
2012	88	28	31%
2013	87	28	32%

Elaboración propia.

Como se ha mencionado, estas disposiciones complementarias que se negocian en el Parlamento permiten a los legisladores peruanos influir en el gasto público, básicamente de una manera focalizada. Por ejemplo, mediante estas disposiciones se autorizó en el año 2011 la transferencia hasta por 75 millones de soles para la ejecución de un proyecto especial en Alto-Piura (al norte del Perú). También se autorizó la transferencia a favor del Gobierno Regional de Loreto (en la selva) de 58 millones de soles para financiar estudios de factibilidad de un proyecto de ferrocarril interoceánico.²³⁴ En el año 2012 las disposiciones complementarias incluyeron la transferencia por 23 millones de soles a favor del Gobierno Regional del Callao (puerto de Lima) para mejoras viales y la transferencia de 5 millones con 600 mil soles a la Universidad Nacional de San Martín (en la selva) para la implementación de

²³³ Contabilidad realizada por el propio autor. Solamente se consideraron aquellas disposiciones que hacen referencia expresa a alguna región o localidad. Otras disposiciones, aunque también podría decirse que tienen un carácter local, son más ambiguas en su redacción.

²³⁴ Ley número 29626, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. Disponible en: http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es

laboratorios.²³⁵ Y el año 2013, se aprobaron transferencias de 19 millones de soles para la construcción de una institución educativa en Huánuco (departamento de la sierra).²³⁶ Como estos, hay varios ejemplos más de artículos con incidencia focalizada que implican el manejo de recursos económicos.

Algunas pocas veces, incluso, las disposiciones complementarias pueden tener una incidencia más amplia. En la ley de presupuesto del año 2012, el Congreso incluyó la transferencia de 460 millones de soles para pagar obligaciones sociales a trabajadores y pensionistas y se aprobó, además, un monto adicional de 200 millones de soles para ser repartidos entre los 300 municipios más pobres del país.²³⁷

Si, por un lado, las disposiciones complementarias son producto de la iniciativa de los legisladores, también ocurre que son los propios ministros y jefes de oficinas administrativas quienes les piden a los congresistas su intermediación a fin de obtener mayores recursos para sus sectores, incluso a veces desobedeciendo órdenes expresas del gobierno. Así lo sostuvo un miembro experto de la Comisión de Presupuesto:²³⁸

Ahora ocurre que los mismos ministerios envían propuestas al Congreso para agregarlas a través de los congresistas. Es decir, lo que no pudieron hacer en el gabinete, lo hacen con los parlamentarios. Quizás porque es más difícil para los ministros pedir (recursos) en el Consejo de Ministros,

²³⁵ Ley número 29812, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012. Disponible en: http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es

²³⁶ Ley número 29951, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. Disponible en: http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2327&Itemid=101158&lang=es

²³⁷ Como ya se adelantó, hay también disposiciones complementarias que no tienen más que una finalidad meramente declarativa. En la ley para el año fiscal 2011 aprobada en el Congreso se incluyó una disposición que pedía la Incorporación, por parte del MEF, de un enfoque de género en el proceso presupuestal y otra que establecía como prioridad del Estado el funcionamiento permanente de la red de carreteras nacionales. Queda claro que estas dos disposiciones no suponen, en la práctica, ningún impacto y califican más como una suma de declaraciones de buenas intenciones.

²³⁸ Entrevista realizada en octubre del 2011, en Lima, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

¿no? Incluso, hubo casos en que existía la orden –recalco, la orden– de que cuando vinieran al Congreso a exponer no pidan un sol más. Los ministros hacen caso (formalmente), pero ‘por lo bajo’ le piden al congresista que interceda.²³⁹ En la Comisión de Presupuesto tenemos cerca de 20 congresistas y a cada uno le llevamos una ponencia para que coordine con un sector determinado. Entonces los ministros averiguan quién es su ponente y se acercan a negociar. El congresista hace suya la propuesta y la pelea y la sustenta.

Cuando ciertos ministros y titulares de oficinas públicas están disconformes con el proyecto de la ley de presupuesto (que, debe recordarse, se elabora en la cartera de Economía sin mayor participación de otros sectores), pueden conseguir que los congresistas intercedan en su favor al momento del debate en el Parlamento. Como relató una congresista de oposición, que integra la Comisión de Presupuesto del Parlamento, varios de esos pedidos implican la opción de contratar más personal y la adquisición de recursos materiales:²⁴⁰

Los mismos funcionarios del Ejecutivo les piden a los congresistas que hagan los pedidos por ellos. Es un lobby espectacular, sin que sea malo. Generalmente terminas luchando por el mismo Ejecutivo. ¿Y qué quieren? Que los excluyas de las leyes de austeridad, que los excluyas para contratar personal.²⁴¹

²³⁹ La expresión ‘por lo bajo’ es utilizada coloquialmente cuando se quiere dar a entender que algo se hace de manera informal, no oficial, subrepticamente.

²⁴⁰ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el despacho congresal.

²⁴¹ En la ley de presupuesto del 2011, se autorizó al Ministerio de Justicia la contratación de un equipo de asesoramiento técnico y legal para la defensa del Estado. Del mismo modo, en la ley del 2012 se autorizó a una serie de instituciones públicas, entre ellas la Contraloría General de la República, a contratar más personal. Son ejemplos tomados al azar que revelan la naturaleza de las solicitudes que las oficinas públicas solicitan durante el debate presupuestal en el Parlamento.

Las modificaciones al proyecto original del Ejecutivo suelen negociarse en una reunión informal entre la Dirección Nacional de Presupuesto Público, algunos miembros de la Comisión de Presupuesto y otros congresistas con influencia política, muy cerca a la fecha límite para presentar el dictamen, con la intención de asegurar un respaldo mayoritario al momento de la votación final (Carranza et. al, 2007: 51).²⁴² La regularidad de estas reuniones fue confirmada por un congresista que ha sido miembro de la Comisión de Presupuesto y que, además, ha sido presidente del Consejo de Ministros:²⁴³

El presupuesto lo presenta el Ejecutivo, se lleva a la Comisión y ahí empieza el gran debate, y de ahí comienzan las reuniones formales e informales de cada congresista con los de (el ministerio de) Economía, para decirles: ‘Oye a mí me interesa esta obra’. Y entonces el Ejecutivo lo que hace es buscar a los más capaces para ir explicándoles cómo es el presupuesto.

Ahora bien, dado que formar parte de la Comisión de Presupuesto ofrece la atrayente opción de negociar directamente con el gobierno por asignaciones

²⁴² No obstante, los congresistas siguen presionando hasta el final para introducir nuevas disposiciones, incluso durante el debate en el Pleno. El secretario técnico de la Comisión de Presupuesto lo explicó del modo en que sigue: “Tú sabes que el presupuesto es el resultado de muchas negociaciones (...) Cuando termina el debate en el Pleno, juntamos todas las nuevas propuestas y vamos con el ministro, el presidente de la Comisión y el equipo del MEF y empezamos a negociar: que esta sí, que esta no, que esta cuesta mucho. Cuando se tienen las aceptadas, entonces firman. Son negociaciones que a veces son fuertes. Nos ha pasado que el presidente de la Comisión tiene carácter y se impone” (Entrevista realizada en octubre del 2011, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República). Por su parte, un ex viceministro de Economía recordó una sesión en el Pleno de la siguiente manera: “(...) Es impresionante. Los congresistas se quieren meter por la ventana, literalmente, y hay que sacarlos. Cuando acaba la discusión, te vas al salón del costado, a puertas cerradas, pero todo se puede prolongar horas y horas. Porque (los congresistas) meten de nuevo cosas a las que ya les dijimos que no, pero se logra el consenso y se vota (...) Es una sesión súper intensa” (Entrevista realizada en mayo del 2011, en Lima, en una oficina privada).

²⁴³ Entrevista realizada en noviembre del 2011, en Lima, en el Congreso de la República.

económicas, no es nada extraño que sea muy requerida por los legisladores, como indicó un congresista con 13 años de experiencia en el Parlamento peruano:²⁴⁴

La que más quieren los congresistas es una comisión que yo nunca he integrado, que es la de Presupuesto. Porque el congresista no tiene iniciativa de gasto público salvo en la ley de presupuesto, ahí sí tienes iniciativa de gasto. Tú puedes lograr que una obra, acariciada por tu pueblo, se ponga en la ley de presupuesto, y ahí eres el rey. De hecho la ley de presupuesto es el concierto de todas las voluntades y ahí se logran muchas cosas, pero que tienen una visión local. Esa es la comisión más disputada, la más socorrida.

Así, en los últimos años el Congreso ha empezado a incluir, cada vez en una mayor proporción, una serie de disposiciones complementarias al proyecto de ley de presupuesto público. Los congresistas buscan que sus propuestas se incluyan en el dictamen final porque les ayuda a mejorar su imagen en sus distritos electorales y ante otros actores políticos. Además, es una práctica alentada por funcionarios del propio Ejecutivo (como ministros) y de otras oficinas administrativas, descontentos con el proyecto original diseñado por el Ministerio de Economía. Como se ha visto, varias de estas disposiciones complementarias aprobadas en el Congreso implican iniciativas de gasto, desde autorizaciones para la contratación de personal, hasta la transferencia de recursos para llevar adelante determinados proyectos. Un asesor de la Comisión de Presupuesto lo comentó así:²⁴⁵

²⁴⁴ Entrevista realizada en octubre del 2011, en Lima, en el Congreso de la República.

²⁴⁵ Entrevista realizada en octubre del 2011, en Lima, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

(Las disposiciones complementarias) se entregan a la Comisión y la Comisión ve la manera de negociar con el MEF, de hacerlo viable. Nosotros en este último debate tuvimos más de 300 propuestas y pasan las que son más viables (...)²⁴⁶Estas disposiciones complementarias tienen un impacto económico, definitivamente. Algunas son meramente administrativas, pero gran parte sí significan movimiento de dinero.

En general, el gobierno sabe que de cara a conseguir apoyo legislativo a la hora de votar la ley presupuestal, necesita “pagar un precio” satisfaciendo demandas de los congresistas, principalmente de índole local, y por ese motivo el MEF reserva una porción del presupuesto para responder a los requerimientos de los legisladores (Carranza et al. 2010: 210). Esto es así a pesar de que el ya mencionado artículo 79 de la Constitución deja, muy claramente establecido, que los congresistas no tienen la prerrogativa de “crear ni aumentar gastos públicos”.

Esta contradicción entre reglas formales y prácticas políticas reales es reconocida dentro de la propia Comisión de Presupuesto del Congreso. Ocurre que los parlamentarios defienden su derecho al gasto público sobre la base del artículo 76 del Reglamento del Congreso, según el cual las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los legisladores “no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público”, aunque añade que “esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto”. En otras palabras, en el marco de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por la ley de presupuesto público, se prioriza al reglamento

²⁴⁶ El informante clave se refiere al debate para la aprobación de la ley de presupuesto correspondiente al año fiscal 2012.

parlamentario sobre la propia Constitución Política del Estado. Así lo confirmó el secretario técnico de la Comisión de Presupuesto:²⁴⁷

En la Constitución aparece que en el Congreso no tenemos iniciativa de gasto y en el reglamento dice que eso es así salvo en lo que se refiere al proceso presupuestal. Como que el reglamento te da una salida. Siempre se discute que eso sea válido o no, porque si la Constitución te dice 'no puedes', es que no puedes pues. Pero ese es el amparo y por eso cuando estamos en el proceso (presupuestal) nos llueve de todo un poco. Claro, a veces con los amigos comentamos: '¿pero el reglamento puede más que la Constitución?' Bueno, pero como que estamos caminando juntos en la misma vereda con el Ejecutivo.

La violación de reglas constitucionales formales que significa que legisladores peruanos ejerzan iniciativa de gasto durante el debate anual del presupuesto público se explica en un contexto en el que el Ejecutivo necesita negociar y arribar a un acuerdo con el Congreso para sacar adelante la ley.²⁴⁸ El gobierno ofrece algunas ramas de olivo a los parlamentarios, y estos últimos están dispuestos a aceptarlas a cambio de su respaldo al momento de la votación en el Pleno. Según indicaron algunos informantes, es importante aclarar que la inclusión de las demandas de los congresistas no supone modificar el techo de gasto definido por el Ejecutivo. Los nuevos gastos se financian, teóricamente, con saldos disponibles de años anteriores,

²⁴⁷ Entrevista realizada en octubre del 2011, en Lima, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

²⁴⁸ Vale recordar que la Constitución establece, en su artículo 80, que si no se arriba a ningún acuerdo entre el Ejecutivo y el Parlamento el primero queda habilitado para promulgar el proyecto original del presupuesto mediante un decreto. No obstante, es claro que el gobierno prefiere negociar antes que plantearse la posibilidad de un enfrentamiento directo con el Congreso.

con cargo a mayores ingresos y otras alternativas.²⁴⁹ De acuerdo con un ex viceministro de Economía, esta estrategia tendría la ventaja de evitar una “presión de gasto adicional”.²⁵⁰ De esta manera, aparentemente, los representantes del Poder Ejecutivo justifican (incluso para sí mismos) la violación de la constitución en términos técnicos.

En resumen, las normas formales establecidas en la Constitución le ofrecen al Ejecutivo peruano una posición de amplia autoridad frente al Congreso en lo que respecta al proceso presupuestario. De hecho, el gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, maneja con amplia discrecionalidad la elaboración del proyecto de presupuesto, el cual luego es enviado al Parlamento para su debate y aprobación.

Pese a lo anterior, en los años recientes los congresistas vienen ejerciendo, mediante las disposiciones complementarias, una influencia mayor en el diseño final de la ley. Estas disposiciones son empleadas por el Congreso peruano para ejercer un rol más relevante en el proceso presupuestario, mientras que el gobierno las utiliza para evitar conflictos con la legislatura y arribar a acuerdos. Por ese motivo, se han convertido en una herramienta importante en la interacción Ejecutivo–Legislativo.

La necesidad del gobierno de asegurar el respaldo parlamentario al momento de la votación de la ley de presupuesto público lo lleva a negociar, informalmente, una serie de proyectos, principalmente de carácter local–regional, que los legisladores necesitan para mejorar su posición e imagen ante sus electores. Ello contraviene

²⁴⁹ Como ejemplo, en la ley presupuestal del 2012 se incluyó una transferencia por 460 millones de soles para cancelar obligaciones sociales. Se financió en su gran parte, según consta en el decreto supremo correspondiente, con saldos disponibles de diversas entidades públicas. De esta forma, no es necesario elevar el techo de gasto anual establecido por el gobierno.

²⁵⁰Entrevista realizada en mayo del 2011, en Lima, en una oficina privada.

directamente el artículo 79 de la Constitución, ya citado, según el cual los congresistas no pueden tener iniciativa de gasto.

Según se concluye a partir de lo declarado por los informantes clave, que los congresistas peruanos hagan propuestas de gasto y que estas sean tomadas en consideración se ha convertido en una regla informal, en la medida que es aceptada por las partes en la búsqueda de un consenso. Helmke y Levitsky (2004: 728-729) señalan que las reglas formales e informales conviven, haciendo que se generen diferentes formas de relación entre ellas a partir de dos dimensiones. La primera es el grado de convergencia; es decir, si el hecho de recurrir a una regla informal produce resultados sustantivamente similares o diferentes a los esperados de una estricta adherencia a las reglas formales. Si los resultados son similares se asume que las instituciones formales e informales convergen. Si en cambio son resultados diferentes, se dice que son divergentes. La segunda dimensión tiene que ver con la efectividad de las instituciones formales, esto es si las reglas o procedimientos que existen en el papel son realmente cumplidos en la práctica. Las reglas formales son efectivas cuando los actores consideran que su no obediencia será sancionada por las autoridades oficiales, y son inefectivas cuando estiman que el costo de no cumplirlas es bajo o marginal.

La práctica expuesta y documentada es lo que Helmke y Levitsky (2004; 2006) denominan una institución informal que “compite” con una formal, en tanto contraviene un mandato constitucional. Mediante la aplicación de esta institución informal, respetada por el gobierno y el Congreso, los actores involucrados en el proceso presupuestario obtienen resultados distintos a los esperados en virtud de una adherencia estricta a las reglas de juego formalmente establecidas.

¿Por qué razón no se modifica la Constitución para regularizar la iniciativa de gasto de los congresistas peruanos en el proceso presupuestal? Una de las prerrogativas del Parlamento peruano, por cierto, es la modificación constitucional. No obstante, como señalan Elkins *et al.* (2009: 67), cualquier reforma de esa naturaleza es una empresa costosa porque la negociación entre los actores implica invertir tiempo y capital político. Para intentar modificar la Constitución en el Perú se necesitan requisitos altos: que la iniciativa de reforma se vote en dos legislaturas ordinarias sucesivas y que, en ambas ocasiones, sea aprobada por los dos tercios del número legal de congresistas.²⁵¹ En un Parlamento fragmentado como el peruano, arribar a dichos acuerdos supone una tarea muy complicada. Es por eso que el recurso de reglas informales, en un escenario como el descrito, aparece como una mejor opción.

Finalmente, se ha demostrado que un análisis basado exclusivamente en las reglas formales no permite vislumbrar, en su real dimensión, la capacidad de influencia de la legislatura peruana en el proceso presupuestal. Esto sugiere que los rankings de poderes presidenciales deberían tomar en consideración, además, la existencia de las reglas informales, su impacto en las negociaciones políticas así como los resultados que se deriven de ellas.

Conclusiones

El objetivo del presente capítulo ha sido discutir el alcance en materias de políticas públicas por parte del Congreso peruano. De esta forma, se ha querido demostrar que, a través de mecanismos informales de influencia, la legislatura en el Perú sí incide en el

²⁵¹ Artículo 206 de la Constitución Política del Perú.

proceso de las políticas yendo más allá, incluso, de lo que diversos estudios de ciencia política han reconocido o sugerido hasta el momento.

Ciertamente, de un lado los estudios sobre el Perú colocan al poder Ejecutivo en una situación de gran preponderancia o fortaleza frente el Congreso. Paralelamente, sobre este último suele decirse que su capacidad técnica y profesional, en comparación con los demás países de la región, es bastante baja. Esta combinación de factores sugeriría que la intervención del Parlamento en el proceso de las políticas sería apenas marginal o, en todo caso, digna de consideración.

Sin embargo, en las páginas precedentes se ha establecido que existen vías de influencia informal, no consideradas por la literatura especializada en Perú, que los congresistas utilizan para ejercer su influencia sobre la burocracia, un actor decisivo en la formulación de políticas. Esta influencia informal, detectada y explorada mediante entrevistas a informantes clave, va en contra de la extendida asunción de que le corresponde al Ejecutivo la exclusiva autoridad sobre la administración pública. Finalmente, se ha demostrado que en la elaboración de la ley anual del presupuesto público, un proceso formalmente establecido para ser dominado ampliamente por el Ejecutivo, el Congreso es capaz de influir en el diseño final de la norma en virtud de un acuerdo informal –votos a cambio de proyectos locales– que, técnicamente, viola un artículo de la constitución formal. El gobierno, tiene el control casi completo sobre la elaboración del presupuesto, empero los legisladores ejercen su influencia a través de negociaciones informales. Este periodo intenso de negociaciones persigue que el Ejecutivo alcance un acuerdo con legisladores oficialistas y de la oposición, de cara a que el proyecto final sea aprobado con el mayor consenso posible. Así, la principal

conclusión de este capítulo es que la real influencia de la legislatura peruana en el proceso de las políticas públicas escapa al mero análisis de las reglas formales.

Conclusiones finales

Esta investigación demuestra que un análisis basado en estricto en criterios formales– constitucionales no permite vislumbrar, en su cabal dimensión, el papel que pueden desempeñar los Congresos en el proceso de las políticas públicas. El principal aporte de la presente tesis doctoral radica, entonces, en la identificación de las reglas informales como una variable que debe ser tomada en cuenta para comprender, de una manera más completa, el ciclo de las decisiones públicas.

Son distintos los actores que intervienen –en simultáneo– en el proceso de las políticas públicas, cada cual con sus respectivas funciones y preferencias particulares. Una institución de la cual se espera que asuma un rol protagónico es el Congreso que, debido a su naturaleza representativa, le corresponde velar por los intereses de los ciudadanos. En ese sentido, un elemento indispensable de la democracia es el control político de los Parlamentos, que busca garantizar que las decisiones de los legisladores sean respetadas por el gobierno o la burocracia. Así, y tal como se ha dejado establecido en la discusión teórica que la presente tesis doctoral aporta, la idea del control parlamentario no solamente hace referencia a una mirada punitiva–fiscalizadora sobre los actos del Ejecutivo y la burocracia; el control parlamentario implica, también, participar activamente en la deliberación de los asuntos públicos.

Por ejemplo, existe una amplia producción académica que argumenta que el Congreso de Estados Unidos influye informalmente en la burocracia pública, con la intención de asegurar que los objetivos y las prioridades de los legisladores sean tomados en consideración. De esta forma el caso estadounidense demuestra, primero,

la importancia que pueden llegar tener los mecanismos informales en la tarea de control político que realizan los Parlamentos y, segundo, que el modelo de separación de poderes, en el que se inspiraron los regímenes presidenciales latinoamericanos, no significa que los Legislativos deban inhibirse de intervenir en materia de políticas.

En América Latina, los presidentes disponen de una serie de competencias constitucionales (la capacidad de decreto, la introducción de legislación en materias exclusivas, el poder de veto, entre las más importantes) que les permiten una participación predominante en la toma de decisiones. Sin embargo, como se ha dicho, restringir el análisis a las normas escritas puede conducir a subestimar el nivel de participación de las legislaturas en el proceso de las políticas.

Efectivamente, se ha demostrado que los Congresos de Chile y Perú ejercen control político participando en el proceso de las políticas públicas a través de mecanismos de influencia informal sobre la administración. Estas vías han sido detectadas a través de una serie de entrevistas en profundidad a informantes clave (legisladores, funcionarios públicos, expertos y otros) realizadas entre los años 2010 y 2014 en dos ciudades, Valparaíso y Lima, sedes de los legislativos chileno y peruano.

En la investigación comparada, si bien se destaca que el Parlamento chileno es uno de los más preparados dentro de los estándares regionales, se advierte al mismo tiempo que su capacidad de influencia política es restringida debido a su posición de desventaja frente a un Ejecutivo de amplias facultades. En el caso del Perú, el Ejecutivo es valorado también como uno de los más fuertes de América Latina aunque, a diferencia de Chile, la competencia profesional y técnica del Parlamento es considerada de muy bajo nivel.

Sobre Chile y Perú, suele sugerirse que la influencia de los Congresos en lo que concierne al proceso de las políticas públicas es muy limitada debido a su relación desigual frente a los Ejecutivos. De hecho, y tal como se evidenció en los capítulos respectivos, estos últimos son los que dominan la agenda legislativa gracias a sus considerables prerrogativas constitucionales.

Pero lo anterior es solamente una parte del mosaico. Esta investigación doctoral revela que el estudio a profundidad de los sistemas chileno y peruano ofrece suficiente evidencia de que, más allá de la amplia autoridad constitucional de los Ejecutivos, los Legislativos de ambos países ejercen una participación en las decisiones sobre políticas más destacada de lo que se ha concedido en la literatura, gracias al empleo de vías informales que permiten un grado de control significativo sobre la administración y el proceso de toma de decisiones.

El estudio de las reglas informales en el Congreso de Chile puede rastrearse en investigaciones realizadas desde antes de la interrupción de la democracia, en 1973. Al respecto, puede citarse el estudio clásico de Agor (1971) pero también los aportes de Gil (1966) o Pintor (1972). Esta tesis ha logrado establecer que dichas prácticas se mantienen vigentes y que son un componente habitual en las relaciones entre el Parlamento y la administración pública. En el Perú, en cambio, es la primera vez que se confirma que el Congreso utiliza de manera recurrente mecanismos informales como herramientas de negociación política.

Son tres las vías informales que los Congresos, tanto en Chile como en Perú, emplean de forma regular: las recomendaciones de legisladores a favor de terceros para ocupar puestos en la administración pública, las reuniones informales con

personal de la administración y la conformación de redes de contactos dentro de la burocracia.

En Chile, las recomendaciones informales son una práctica castigada, incluso, con la pérdida permanente del escaño, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Constitución introducido con la reforma de 1980, bajo la dictadura de Pinochet. Esta disposición, por cierto, nunca se aplicó desde la transición democrática. Como se dijo en el capítulo respectivo, dicha prohibición fue un intento de la dictadura de Pinochet por privar al Congreso de una de sus herramientas de influencia más efectivas, con el objetivo de “fortalecer” el presidencialismo chileno, en vistas a una transición manipulada por las Fuerzas Armadas de modo que Pinochet fuera presidente democrático. Este proyecto fracasó con la derrota de la dictadura en el plebiscito de 1988. Los líderes de los tradicionales partidos democráticos chilenos, una vez restaurada la democracia, simplemente ignoraron dicha prohibición de la dictadura. Lo mismo vale para el artículo 53, que prohíbe al Senado “fiscalizar los actos del gobierno.” Puesto que el Senado siempre ha sido la cámara que controla al gobierno de manera más estricta, se trata otra vez de una prohibición introducida por la dictadura de Pinochet, que nunca prosperó. El Senado de Chile es probablemente la cámara que ejerce un control más estricto del gobierno en toda América Latina.

Aunque en el Perú no existe una prohibición explícita, las recomendaciones informales se consideran una falta ética. En cualquier caso, las entrevistas realizadas en ambos países demuestran que cualquier reserva que pudiese existir es obviada. Las entrevistas arrojan que las recomendaciones suelen provenir de congresistas que forman parte del partido o de la coalición en el poder. Es importante hacer notar que

algunos entrevistados señalan que esta herramienta informal representa una opción para promover el ingreso a la administración pública de personas capacitadas o, en todo caso, alineadas con el programa de gobierno. Otros legisladores, en cambio, destacan que se trata de una herramienta de control sobre el Ejecutivo, como es el caso particularmente en Chile, donde dicha herramienta forma parte de prácticas democráticas tradicionales, muy anteriores a la dictadura de Pinochet.

Las reuniones informales (que se celebran por fuera de las comisiones del Congreso) permiten la coordinación entre miembros de la burocracia pública y los parlamentarios, quienes de esa forma promueven aquellos temas que son de su interés. A lo largo de su labor como legisladores, estos logran conformar redes de contactos dentro de la administración, las cuales son muy útiles para acceder a información relevante (por ejemplo, para la elaboración de proyectos de ley) y alcanzar acuerdos con el Ejecutivo.

La importancia de las reglas informales se comprueba, además, cuando se analiza el papel de las legislaturas chilena y peruana durante la aprobación anual del presupuesto público. La lectura de las reglas formales que enmarcan la elaboración, el debate y la aprobación final de la ley presupuestal –en Chile y Perú– llevaría a sugerir que el rol que le toca jugar a ambos Parlamentos en dicho proceso resulta ser apenas relevante. La presente investigación ha podido establecer que dicha opinión constituye sin duda de un error desde el punto de vista empírico.

En efecto, aunque el diseño constitucional vigente en Chile y en Perú le otorga al Ejecutivo amplias potestades presupuestales, pretendiendo reducir al mínimo indispensable la participación del Legislativo, los Congresos de ambos países recurren a

vías informales a fin de extender su influencia en el diseño final de la ley de presupuesto, que es el documento en donde se concentran y cuantifican las prioridades de los gobiernos en materia de políticas públicas.

En Chile, por ejemplo, se ha institucionalizado el empleo de los protocolos, acuerdos adquiridos entre el Ejecutivo y el Legislativo durante las negociaciones de la ley anual presupuestal y que le permiten a este último mejorar su capacidad de control. Su característica principal es que no son regulados por norma formal alguna, sino que están basados en acuerdos informales. A pesar de que incluyen compromisos que se ponen por escrito y van firmados por los negociadores responsables del Ejecutivo y Legislativo, no tienen una base constitucional, legal o reglamentaria.

Asimismo, las indicaciones, que sirven para introducir adiciones o correcciones a un proyecto de ley, son utilizadas por los legisladores chilenos con una finalidad diferente a su sentido original. Una de las funciones formales de las indicaciones consiste en reducir gastos, pero se han convertido en una herramienta de presión sobre el Ejecutivo que persigue, en realidad, el efecto opuesto: aumentar la inversión pública en ciertos programas o proyectos.

En el Perú, en tanto, se ha extendido cada vez más el empleo de las disposiciones complementarias, normas que pese a su carácter excepcional se han convertido en una herramienta importante en la interacción Ejecutivo–Legislativo. A través de ellas, los congresistas negocian informalmente una serie de proyectos, principalmente de carácter local–regional, a cambio de su respaldo a la hora de votar el proyecto presupuestal.

Se puede concluir que las diversas vías informales estudiadas en la presente tesis permiten a las legislaturas chilena y peruana influir a favor de un mayor gasto público durante las negociaciones conducentes a la elaboración de la ley de presupuesto público, a pesar de que dicha opción no se encuentra contemplada en los textos constitucionales.

Mucha de la literatura que se ha ocupado de investigar la política informal suele enfocarse en sus efectos más negativos; tales trabajos han resaltado de qué manera extendidas prácticas informales como la corrupción o el clientelismo debilitan al sistema democrático, al Estado y a las instituciones en su conjunto (Helmke y Levitsky, 2006: 8). No obstante, una contribución substantiva de la presente investigación es que permite reflexionar sobre el papel positivo que pueden desempeñar las reglas informales en los sistemas políticos.

Las reglas informales surgen allí donde los actores no se encuentran satisfechos con los resultados que se obtienen a partir de una estricta adherencia a las reglas formales. En contextos constitucionales como los de Chile y Perú, en donde los Poderes Ejecutivos disponen de una serie de prerrogativas que los ubican en una evidente posición de fuerza y ventaja, se ha comprobado que los Parlamentos utilizan vías informales de influencia sobre la administración para ejercer un mayor control.

No deja de ser cierto que recomendar a terceros para ocupar puestos públicos puede ser considerada una falta ética. También es verdad que dicha documentada práctica debe ser evaluada en el contexto de sistemas de administración pública sobre los cuales los Ejecutivos ejercen un clientelismo masivo. Que estos mantengan un control sobre las designaciones políticas, haría que su poder sobre la administración y

las políticas públicas fuera poco menos que absoluto. Así, los Legislativos estarían renunciando a su labor como contrapesos si dejaran este crucial poder informal en las exclusivas manos de los Ejecutivos.

Eso por un lado. Por otro, y tal como se desprende de las entrevistas realizadas a los informantes clave, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos dentro de la burocracia ofrecen a los legisladores la opción de acceder a información importante para su trabajo e incentivan una colaboración más estrecha con el Ejecutivo. Estas prácticas informales expuestas ayudan a reforzar el rol que los Parlamentos desarrollan en la toma de decisiones sobre políticas públicas. En buena cuenta, promueven una mayor simetría entre las relaciones de los poderes del Estado.

Esta investigación doctoral demuestra, finalmente, que la fortaleza constitucional–formal presidencial no es un predictor lo suficientemente capaz de capturar la complejidad de la actuación de los Congresos en el proceso de las políticas públicas. La literatura académica sugiere que mientras más fuertes y diversas sean las facultades constitucionales presidenciales, el Parlamento tenderá a ejercer un control menos activo y efectivo sobre las decisiones que adopten el gobierno y la burocracia en materia de políticas públicas. Es decir, si las prerrogativas legislativas presidenciales son amplias, se presume que las políticas serán mucho más cercanas a las particulares preferencias del Ejecutivo.

Los casos de Chile y Perú, países de Legislativos con capacidades disímiles pero que conviven e interactúan con presidentes bastante más poderosos, resultan aleccionadores. Las distintas evaluaciones que han medido y comparado las atribuciones de los Ejecutivos de América Latina en su relación con los Parlamentos

presentan un serio déficit: no toman en cuenta las posibles divergencias existentes entre los poderes formalmente establecidos por escrito y la fortaleza real. Por cierto, en aspectos cruciales de la vida política las normas que figuran en el papel pueden ser muchas veces superadas.

Conclusions

This research shows that an analysis based strictly on formal and constitutional criteria does not allow to glimpse –in its complete dimension– the role Congresses play in the public policy processes. Therefore, the main contribution of this doctoral thesis is the identification of informal rules as a variable that is to be taken into consideration in order to understand –in a more comprehensive manner– the public decision-making cycle.

Different players take part –simultaneously– in the public-policy process, each having their own roles and particular preferences. The Congress is expected to assume a key role because, due to its representative nature, it is its duty to protect the citizens' interests, identifying their problems and suggesting solutions.

In this respect, an essential element of democracy is the political control of the Parliaments, intended to guarantee that the legislators' decisions are respected by the Government or by bureaucracy. Therefore, and as has been established in the theoretical discussion contributed by this doctoral thesis, the idea of the parliamentary control not only refers to a punitive and controlling view of the Executive and bureaucracy actions. Parliamentary control also implies actively taking part in the deliberation of public affairs.

For instance, there is a wide academic output arguing that the Congress of the United States informally influences public bureaucracy to make sure that the legislators' objectives and priorities are taken into consideration. Thus, the United States example shows, first, the importance the informal mechanisms could have in

the political control tasks carried out by Parliaments; and, second, that the model of power separation –in which the Latin American regimes were inspired– does not mean that the Legislative branches are to refrain from taking part in political matters.

The Latin American presidents have a series of constitutional competences (power to decree, introducing laws on exclusive subjects, veto power, among others) that allow them to predominantly take part in the decision-making process. However, as previously said, limiting the analysis to the written rules could lead to an underestimation of the participation of the legislatures in the policy process.

Indeed, it has been proven that the Congresses of Chile and Peru, exercise political control by taking part in the public policy processes through mechanisms of informal influence over the government. These methods have been spotted through a series of in-depth interviews to key informers (legislators, public officers, experts, among others); these interviews were performed between 2010 and 2014, in Valparaiso and Lima, seats of the Chilean and Peruvian Legislative branches.

Although the comparative research highlights that the Chilean Parliament is one of the best prepared –within regional standards– it also states that its political-influence capacity is limited due to their disadvantage before an Executive with broad powers. In the case of Peru, its Executive branch is also valued as one of the strongest in Latin America. However, unlike Chile, the technical and professional preparation of its Parliament is considered to be very poor.

About Chile and Peru, it is often suggested that the influence of the Congresses on the public-policy process is quite limited due to its unevenness before the Executives. In fact, and as shown in the respective chapters, the latter are the ones

which dominate the legislative agenda thanks to their significant constitutional prerogatives.

Nevertheless, this is just a part of the puzzle. This doctoral research shows that the in-depth study of the Chilean and Peruvian systems offers enough evidence to prove that –beyond the comprehensive constitutional authority of their Executive branches– the participation of their Legislative branches in the political decisions is far more noteworthy than it has been deemed in other work pieces, thanks to the use of the informal methods, which allow further control over the government and the decision-making process.

The study of the informal rules in the Congress of Chile can be traced in researches made before the interruption of democracy, back in 1993. In this regard, we could mention Agor's classic research (1971), but also the contributions made by Gil (1966) or Pintor (1972). This thesis has established that said practices are still in force and that they are a usual component of the relations between the Parliament and the public administration. In Peru, however, this is the first time in which it is confirmed that the Congress recurrently uses informal mechanisms as political negotiation tools.

There are three informal methods used regularly by the Congresses of Chile and Peru: The recommendations by legislators in favor of third parties to hold public offices, the informal meetings with government staff and the building of contact networks within bureaucracy.

In Chile, informal recommendations are punished with losing their seats in Congress, pursuant to Article 60 of the Constitution. Although in Peru there is not such

an explicit disciplinary measure, informal recommendations are considered an ethical misconduct. Nonetheless, the interviews made in both countries show that any possible reservation is ignored. These interviews indicate that said recommendations are usually from congressmen who are members of the governing party or coalition. It is worth noting that some of the interviewees pointed out that this informal tool is an option to promote the entering to the public administration of competent people or, in any event, people aligned with the government program.

Informal meetings (held outside the Congress Committees) allow coordination among members of the public bureaucracy and parliamentarians, who thus promote subjects of their interest. Throughout their work as legislators, they manage to form contact networks within the government, which are quite useful to access relevant information (for instance, to prepare bills) and reach agreements with the Executive branch.

The importance of the informal rules is proved, also, when we analyze the role of the Chilean and Peruvian legislatures during the annual public-budget approval. The reading of the formal rules framing the preparation, debate and final approval of the budget law –both in Chile and Peru– would lead us to early suggest that the role of both Parliaments in said process is basically irrelevant. This research shows that this is a common mistake.

Although the constitutional design in force in Chile and Peru gives the Executive branch broad budgetary powers, aiming to reduce as much as possible the participation of the Legislative branch, the Congresses of both countries resort to informal methods to increase their influence on the final design of the budgetary law,

which is the document where the government priorities regarding public policies are concentrated and quantified.

In Chile, for instance, they have institutionalized the use of protocols, agreements between the Executive and the Legislative branches during the negotiations of the annual budgetary law and that allow the latter to improve its control capacity. Their main feature is that they are not controlled by any regulation. Despite they include written commitments signed by the responsible negotiators from the Executive and the Legislative branches, they do not have a constitutional, legal or regulatory basis.

Also, the instructions, used to introduce appendixes or amendments to a bill, are used by the Chilean legislators with a purpose different than the original. One of the formal functions of these instructions is to reduce expenses, but they have become a tool to apply pressure on the Executive, which actually wants the opposite: To increase public investment in some programs or projects.

In Peru, meanwhile, the use of additional provisions has increased. These regulations –despite their exceptional nature– have become an important tool in the interaction between the Executive and the Legislative branches. Through them, congressmen informally negotiate a series of projects –mainly regional and local– in exchange for their endorsement when voting for the budgetary project. Finally, these informal methods allow the Chilean and Peruvian legislatures to exercise influence in favor of a greater public spending during the negotiations for the preparation of the public budget law, regardless that such an option is not included in the Constitution.

Much of the literature that has researched informal politics is often focused on its more negative effects; those works have highlighted how widespread informal practices –such as corruption or clientelism– weaken the democratic system, the State and the institutions as a whole (Helmke y Levitsky, 2006: 8). However, another important contribution of this research is that it allows to reflect on the positive role that informal rules could play in the political systems.

The informal rules arise where the actors are not satisfied with the results they get from strictly adhering to the formal rules. In constitutional contexts such as those of Chile and Peru, where the Executive branch has a series of prerogatives that give it evident strength and advantage, it has been proven that the Parliaments use informal methods to influence the government so as to exercise more control.

It is true, though, that the documented practice of recommending third parties to hold public positions can be considered an ethical misconduct. However, as shown by the interviews made to the key informers, the informal meetings and the formation of contact networks within bureaucracy, far from counteracting the laws or the Constitution, are mechanisms that offer legislators the possibility of accessing important information for their work and promote a closer collaboration with the Executive branch. The exposed informal practices help strengthen the role of the Parliaments in the making of decisions about public policies. In short, they promote a greater symmetry among the State branches.

This doctoral research proves, in conclusion, that the presidential formal and constitutional strength is not good enough a predictor to capture the complexity of the performance of the Congresses in the public policy process. The academic literature

suggests that, the stronger and the more varied the presidential constitutional powers, the more the Parliament will tend to exercise a less active and effective control over the decisions adopted by the government and the bureaucracy in terms of public policies. This means that, if the presidential legislative prerogatives are comprehensive, it is presumed that the policies would be much closer to the particular preferences of the Executive branch.

The cases of Chile and Peru, countries having Legislative branches with different capacities but that coexist and interact with much more powerful Presidents, are enlightening. The various evaluations that have measured and compared the attributions of the Executive branches in Latin America regarding the Parliaments have a serious deficit: They do not consider the potential divergences among the branches formally established in written and the actual strength. By the way, in crucial aspects of the political life, the regulations in paper can certainly be overcome many times.

Referencias bibliográficas

- Aberbach, Joel; Putnam, Robert; Rockman, Bert A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Aberbach, Joel (1990). *Keeping a watchful eye*, Washington DC, Brookings Institution.
- Ackerman, John M. (2005). "La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos", *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm.2, pp.227–255.
- Agor, Weston (1969). *The decisional role of the Senate in the Chilean political system*, The Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Agor, Weston (1971a). *The Chilean Senate. Internal distribution of influence*, Austin, University of Texas Press.
- Agor, Weston (1971b). *Latin American legislatures: Their role and influence. Analyses for nine countries*, New York, Praeger.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996). "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis F., (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp.15–84.
- Alcántara, Manuel; García Montero, Mercedes; Sánchez López, Francisco (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, Eduardo (2003). "Legislative Rules and the Amending Process: Theory and Evidence from Argentina, Chile and Mexico", documento presentado en el American Political Science Association Annual Meeting, Filadelfia.
- Alemán, Eduardo y Schwartz, Thomas (2006). "Presidential vetoes in Latin American Constitutions", *Journal of Theoretical Politics*, vol.18, núm.1, pp.98–120.

- Alesina, Alberto y Perotti, Roberto (1996). Budget institutions and budget deficits, Working Paper 5556, National Bureau of Economic Research.
- Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Hommes, Rudolph; Stein, Ernesto (1999). "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", *Journal of Development Economics* vol.59, núm.2, pp.253–73.
- Altman, David y Chasqueti, Daniel (2005). "Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress, 1985–99", *The Journal of Legislative Studies*, vol.11, núm.2, pp.235–253.
- Alvarado, Betty y Morón, Eduardo (2008). *Perú, hacia un presupuesto por resultados: afianzando la transparencia y rendición de cuentas*", Documento de Discusión, Universidad del Pacífico.
- Alza, Carlos (2013). *Diseño y evaluación de políticas públicas (material de estudio)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú–Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Aninat, Cristóbal; Londregan, John; Navia, Patricio; Vial, Joaquín (2011). "Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile", en Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.161–206.
- Aragón Reyes, Manuel (1986). "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, núm.23, pp.9–39.
- Arana, Ignacio (2013). "Informal institutions and horizontal accountability: Protocols in the Chilean budgetary process", *Latin American Politics and Society*, vol.55, núm.4, pp.74–94.

- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blischke, Werner (1981). "Parliamentary staffs in the German Bundestag", *Legislative Studies Quarterly*, vol.6, núm.4, pp.533–558.
- Blöndal, Jón R. y Curristine, Teresa (2004). "Budgeting in Chile", *OECD Journal on Budgeting*, vol.4, núm.2, pp.7–45.
- Blondel, Jean (1973). *Comparative legislatures*, Englewood Cliffs: Prentice–Hall.
- Blondel, Jean (1990). *Comparative Government. An introduction*, Great Britain, Philip Allan.
- Blume, Aldo (2011), *Los decretos de urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Balance constitucional de los decretos de urgencia expedidos durante el segundo gobierno del presidente Alan GarcíaPérez*, Lima, Instituto de Defensa Legal.
- Brewer, Garry D. (1974). "The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline", *Policy Sciences*, vol.5, núm.3, pp.239–244.
- Brinks, Daniel M. (2003), "Informal institutions and the rule of law: The judicial response to state killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s", *Comparative Politics*, vol.36, núm.1, pp.1–19.
- Brinks, Daniel M. (2006). "The rule of (non) law. Prosecuting police killings in Brazil and Argentina", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.201–226.

- Breña, Roberto. (2013). "Liberalism in the Spanish American world, 1808–1825", en Centeno, Miguel y Ferraro, Agustín (eds.), *State and nation making in Latin American and Spain. Republics of the possible*, Cambridge University Press, pp.271–281.
- Brudnick, Ida A. (2011). *The congressional research service and the American legislative process*, Congressional Research Service, en <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33471.pdf>, [12 de junio de 2012]
- Cameron, Maxwell A. (1994). *Democracy and authoritarianism in Peru: political coalitions and social change*, New York.
- Carey, John y Shugart, Matthew Soberg (1998). "Calling out the tanks or filling out the forms?", en Carey, John y Shugart, Matthew Soberg (eds.) *Executive decree authority*, Cambridge University Press, pp.1–29.
- Carey, John (2005). "Presidencialismo e instituciones representativas en América Latina", en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, pp.11–46.
- Carey, John y Siavelis, Peter (2006). "Election insurance and coalition survival. Formal and informal institutions in Chile", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.160–177.
- Carranza, Luis; Chávez, Jorge; Valderrama, José (2007). *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*, Documento de Trabajo #CS-102, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1161515> [15 de mayo de 2011].

- Carranza, Luis; Chávez, Jorge F.; Valderrama, José (2010). Success in sustainability? The case of Peru, en Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto (eds.), *Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America*, London, Inter-American Development Bank, pp. 191–220.
- Colomer, Josep y Negretto, Gabriel (2003). “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, pp.13–61.
- Contreras, Carlos y Cueto, Marcos (2004). *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Ediciones.
- Conrad, Burkhard (2006). “Informal politics”, *Hamburg Review of Social Sciences*, vol.1, pp.256–272.
- Cox, Gary y Kernell, Samuel (1991). “Introduction: Governing a divided era”, en Cox, Gary y Kernell, Samuel (eds.), *The politics of divided government*, Boulder, Westview Press.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001). “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol.41, núm.163, pp.373–393.
- deLeon, Peter (1997). “Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier”, *Gestión y Política pública*, vol. VI, núm. 1, pp.5–17.
- Dür, Andreas, (2008), “Measuring interest group influence in the EU: A note in methodology”, *European Union Politics*, vol. 9, núm. 4, pp. 559-576.
- Dye, T.R. (1992). *Understanding public policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Endress, Sergio (2009). “Derecho presupuestario chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios en la Constitución”, *Revista de Derecho Público*, vol.71, pp.102–116.

- Farr, James; Hacker, Jacob S.; Kazee, Nicole (2006). "The policy scientist of democracy: The discipline of Harold D. Lasswell", *American Political Science Review*, vol. 100, núm.4, pp.579–587.
- Fenno, Richard. F., Jr. (1966). *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Boston: Little, Brown.
- Fernández, Antoni (2008). "Las políticas públicas", en Caminal, Miquel (ed.) *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp.495–517.
- Fernández, María de los Ángeles y Rivera, Eugenio (2013). "Instituciones informales, coaliciones y gabinetes en el presidencialismo chileno", *Revista Política*, vol.51, núm.1, pp.155–184.
- Ferraro, Agustín, (2008), "Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile", *Latin American Politics and Society*, vol.50, núm.2, pp.101–130.
- Ferraro, Agustín (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fiorina, Morris P. (1979). "Control of the bureaucracy: A mismatch of incentives and capabilities", en Livingston, William S.; Dood, Lawrence C.; Schott, Richard L. (eds.), *The presidency and Congress: A shifting balance*, Austin, LBJ School of Public Affairs.
- Furlong, Scott, (1998), "Political influence on the bureaucracy: The bureaucracy speaks", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8, núm. 1, pp.39–65.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Editorial Congreso de los Diputados.

- Gaylord, Sylvia (2010). "Delegation and defensive legislative strategies in Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV; núm.1, pp.5–30.
- Gil, Federico (1966). *The political system of Chile*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Gilchrist, Valerie y Williams, Robert (1999). "Key informant interviews", en Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, pp.71–88.
- Gilmour, Robert y Halley, Alexis (1994). "The struggle for control of policy and program development", en Gilmour, Robert y Halley, Alexis (eds.) *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc, pp.3–18.
- Gilmour, Robert y Halley, Alexis (1994). "Co-managing policy and program development", en Gilmour, Robert y Halley, Alexis (eds.) *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc, pp.335–370.
- Goetz, Klaus H. (1997). "Acquiring political craft: Training grounds for top officials in the german core executive", *Public Administration*, vol.75, pp.753–775.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1994). "Estado y reforma económica: La iniciación y consolidación de las políticas de mercado", *Desarrollo Económico*, vol.34, No.139, pp.355–372.
- Hall, Richard, (1992), "Measuring legislative influence", *Legislative Studies Quarterly*, vol.17, núm. 2, Estados Unidos, pp. 205-231.
- Hammond, Thomas y Knott, Jack (1996). "Who controls the bureaucracy?: Presidential power, congressional dominance, legal constraints and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol.12, núm.1, pp.119–166.

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, (2004), "Informal institutions and comparative politics: A research agenda", *Perspective on Politics*, vol.2, núm. 4, pp.725–740.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2006), "Introduction", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.1–30
- Hogwood, B. W. y Gunn, L. A. (1991). *Policy analysis for the real world*, Oxford University Press.
- Huber, John y Shipan, Charles (2002). *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*, New York, Cambridge University Press.
- Hugues, Sallie (2010). "The Latin American news media and the policymaking process", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter–American Development Bank, pp.269–287.
- Huntington, Samuel (1965). "Congressional responses to the Twentieth Century", en Truman, David (ed.), *The Congress and America's Future*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Huneus, Carlos y Berríos, Fabiola (2005). "El Congreso en el presidencialismo. El caso de Chile", *Revista SAAP*, vol.2, núm.2, pp.345–391.
- Jenkins–Smith, Hank C. y Sabatier, Paul A. (1993). "The study of the public policy process", en Sabatier, Paul A. y Jenkins–Smith, Hank C. (eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Jones, Charles (1970). *An introduction to the study of public policy*, Belmont, CA, Wadsworth.

- Jones, Mark P. (2001). "Political institutions and public policy in Argentina. An overview of the formation and execution of the national budget", en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (eds.), *Presidents, parliaments and policy*, New York, Cambridge University Press, pp.149–182.
- Jones, Mark P. y Mainwaring, Scott (2003). "The nationalization of parties and party systems: An empirical measure and an application to the Americas", *Party Politics*, vol.9, núm.2, pp.139–166.
- Jones, Mark P. (2010). "Beyond the electoral connection: The effect of political parties on the policymaking process", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.19–46.
- Kaufman, Herbert, (1981). *The administrative behaviour of federal bureau chiefs*, Washington DC, Brookings.
- Kettl, Donald (2005). *The global public management revolution*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Kiewiet, Roderick y McCubbins, Mathew (1991). *The logic of delegation. Congressional parties and the appropriations process*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Klarén, Peter F. (2005). *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) Ediciones.
- Kumar, Nirmalya; Stern, Louis W.; Anderson, James C. (1993). "Conducting interorganizational research using key informants", *The Academy of Management Journal*, vol.36, núm.6, pp.1633–1651.

- Langston, Joy (2006). "The birth and transformation of the *dedazo* in Mexico", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.143–159.
- Lasswell, Harold y Lerner, Daniel (1951). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*, Stanford, Stanford University Press.
- Lasswell, Harold (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Bureau of Governmental Research, University of Maryland Press.
- Lauth, Hans-Joachim, (2000). "Informal institutions and democracy", *Democratization*, vol.7, núm.4, pp.21-50.
- Lemieux, Vincent (1995). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval.
- Levitt, Barry S. (2012). *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Liebert, Saltanat (2010). "The role of informal institutions in U.S. immigration policy: The case of illegal labor migration from Kyrgyzstan", *Public Administration Review*, May/June 2010, pp.390–400.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty seven democracies, 1945–1990*, Oxford, Oxford University Press.
- Lindblom, Charles E. (1996). "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, Luis F., (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp.201–225.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2006). "Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas", *Política*, vol.47, pp.29–54.

- Llanos, Mariana y Mustapic, Ana María (2006). "Introducción", en Llanos, Mariana y Mustapic, Ana María (eds.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Homo Sapiens, pp.15–30.
- Lowi, Theodore J. (1996). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Aguilar Villanueva, Luis F., (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp.89–117.
- Lupia, Arthur (2003). "Delegation and its perils" en Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (eds.) *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, New York, Oxford University Press, pp.33–54.
- MacDonald, Jason A. y Franko, William W. (2007). "Bureaucratic capacity and bureaucratic discretion: Does Congress tie policy authority to performance?", *American Political Research*, vol.35, núm.6, pp.790–807.
- MacDonald, Jason A. (2010). "Limitation riders and congressional influence over bureaucratic policy decisions", *American Political Science Review*, vol.104, núm.4, pp.766–782.
- Magaldi de Sousa, Mariana (2010). "How courts engage in the policymaking process in Latin America: The different functions of the judiciary", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.77–117.
- Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (1995). "Introduction: Party systems in Latin America", en Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds.), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997). "Conclusion", Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Mainwaring, Scott (2003). "Introduction: Democratic accountability in Latin America", en Mainwaring, Scott; Welna, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, pp.3–33.
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan (1999). "Elections and representation", en Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan (eds.), *Democracy, accountability and representation*, New York, Cambridge University Press, pp.29–54.
- Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú (2010). Congreso de la República, Lima, Perú.
- Marcel, Mario y Tokman, Marcelo (2002). Building a consensus for fiscal reform: The Chilean case, *OECD Journal on Budgeting*, vol.2, núm.3, pp.33–55.
- Marshall, M. N. (1996). "The key informant technique", *Family Practice*, vol. 13, núm.1, pp.92–97.
- Martínez–Cousinou, Gloria y Andersson, Staffan (2009). "El control institucional de la corrupción: Un marco analítico para su estudio", *Reforma y Democracia*, núm.43, en <http://clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/043-febrero-2009-1/martinez> [7 de junio de 2012]
- McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas (1984). "Congressional oversight overlooked: Police patrol versus fire alarms", *American Journal of Political Science*, vol.28, núm.1, pp.165–179.
- McCubbins, Mathew; Noll, Roger; Weingast, Barry (1987). "Administrative procedures as instruments of political control", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol.3, núm.2, pp.243–277.

- Meier, Kenneth y Krause, George A. (2003). "The scientific study of bureaucracy: An overview", en Meier, Kenneth y Krause, George A. (eds.), *Politics, policy and organizations. Frontiers in the scientific study of bureaucracy*, Michigan, The University of Michigan Press, pp.1–19.
- Meny, Yves; Thoenig, Jean–Claude (1989). *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Mill, John Stuart (2004). *Considerations on representative government*, Pennsylvania State University.
- Moe, Terry (1987). "An assessment of the positive theory of congressional dominance", *Legislative Studies Quarterly*, vol.12, núm.4, pp.475–520.
- Montecinos, Verónica (2003). *Economic policy making and parliamentary accountability in Chile*, Programme Paper Number 11, United Nations Research Institute for Social Development.
- Moreno, Erika; Crisp, Brian F.; Shugart, Matthew Soberg (2003). "The accountability deficit in Latin America" en Mainwaring, Scott; Welna, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, pp.79–131.
- Moreno, Marco (2007). "Las reglas del juego político en Chile: Incentivos y restricciones para la gobernabilidad", *América Latina Hoy*, vol.46, pp.15–40.
- Moreno, Marco (2010). "Think tanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas", *Revista Enfoques*, vol.VIII, núm.12, pp.103–125.
- Moriconi, Marcelo (2011). "¿Ilegalidad justificada?: Clientelismo controlado en la administración chilena", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, pp. 227–247.

- Morón, Eduardo y Sanborn, Cynthia (2006). *The Pitfalls of policymaking in Peru: Actors, institutions and rules of the game*, Research Network Working Paper #R-511, Inter-American Development Bank.
- Müller, Pierre (1990). *Les politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France.
- Müller, Wolfgang C; Bergman, Torbjörn; Strøm, Kaare (2003). "Parliamentary democracy: Promise and problems" en Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, New York, Oxford University Press, pp.3-32.
- Murillo, Victoria y Schrank, Andrew (2010). "Labor organizations and their role in the era of political reform", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.247-268.
- Nacif, Benito (2004). "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm.1, pp.9-41.
- Nagel, Jack H., (1975). *The descriptive analysis of power*, New Haven, Yale University Press.
- Nagel, Stuart S. (1999). "Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (eds.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp.539-590.
- Negretto, Gabriel (2003). "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm.1, pp.41-7.
- Nolte, Detlef (2003). "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm.2, pp.43-67.

- Norris, Pippa (2004). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*, New York, Cambridge University Press.
- North, Douglass (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oberreuter, Heinrich (1992). "Politische führung in der parlamentarischen demokratie", en Bracher, Karl Dietrich et al. (eds.) *Staat und parteien.Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, Berlín, Duncker und Humblodt.
- OCDE–Organización para la Cooperación Económica y el desarrollo (2006). *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, Instituto Nacional de Administración pública.
- OCDE (2012). *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, vol.5, núm.1, pp.55–69.
- O'Donnell, Guillermo (1996). *Another institutionalization: Latin America and elsewhere*, Working Paper #222, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'Donnell, Guillermo (1998). *Horizontal accountability and new polyarchies*, Working Paper #253, The Helen Kellogg Institute for International Studies, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf> [9 de agosto de 2011]
- O'Donnell, Guillermo (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, núm.11, pp.11–31.

- Ogul, Morris. S y Rockman, Bet A. (1990). "Overseeing oversight: New departures and old problems", *Legislative Studies Quarterly*, vol.15, núm.1, pp.5–24.
- Oppenheimer, Bruce I. (1983). "How legislatures shape policy and budgets", *Legislative Studies Quarterly*, vol.8, núm.4, pp.551–597.
- Ostrom, E. (1999). "Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework", en Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview, pp.35–72.
- O'Toole, Laurence (1987). "Doctrines and developments: Separation of powers, the politics–administration dichotomy and the rise of the administrative State", *Public Administration Review*, vol.47, núm.1, pp.17–25.
- Payne, Mark (2006). "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: Papel de la Constitución y los partidos políticos", en Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo Díaz, Mercedes (eds.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.91-128.
- Pedroza de la Llave, Susana (1996). *El control del gobierno: Función del Poder Legislativo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pejovich, Svetozar (1999). "The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development", *Journal of markets and morality*, vol.2, núm.2, pp.164–181.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional theory in political science*, London, Pinter.
- Pintor, Rafael (1972). *Development administration in Chile: Structural, normative and behavioral constraints to performance*, University of North Carolina, Chapel Hill.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market: Political and economy reforms in Easterns Europe and Latin America*, New York, Cambridge University Press.

- Putnam, Robert (1973). "The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report", *British Journal of Political Science*, vol.3, núm.3, pp.257–290.
- Ramírez, Margarita (2008). *El control parlamentario y el proceso de políticas públicas. Profesionalización de carreras legislativas en América Latina con especial referencia a Chile y México*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Rosenbloom, David (2000). *Building an legislative-centered public administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Rosenbloom, David (2001). "Whose bureaucracy is this, anyway?", *Political Science and Politics*, vol.34, núm.4, pp.773–777.
- Ross Schneider, Ben (2010). "Business politics and policymaking in contemporary Latin America", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.217–246.
- Sabatier, Paul A. (1987). "Knowledge, policy-oriented learning and policy change: An advocacy coalition framework", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol.8, núm.4, pp.649–692.
- Sabatier, Paul A. y Pelkey, Neil (1987). "Incorporating multiple actor and guidance instruments into models of regulatory policymaking: An advocacy coalition framework", *Administration & Society*, vol.19, núm.2, pp.236–263.
- Sabatier, Paul A. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, núm.21, pp.129–168.
- Sabatier, Paul A. (1991). "Toward better theories of the policy process", *PS: Political science and politics*, vol.4, núm.2, pp.144–147.

- Saiegh, Sebastian (2010). "Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.47-75.
- Santaolalla López, Fernando (1987). "La función de control y la ciencia del derecho constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, núm.12.
- Santiso, Carlos (2005). *Budget institutions and fiscal responsibility. Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Santos, Manoel Leonardo; Pérez-Liñán, Aníbal; García Montero, Mercedes (2016). "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, vol.34, núm.3, pp.511-536.
- Sanz, Ana (2008). "La administración pública", en Caminal, Miquel (ed.) *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp.477-493.
- Sartori, Giovanni (1999). *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.
- Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (2010). "Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.1-18.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (2011). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (eds.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.1-31.

- Scartascini, Carlos (2011). "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones" en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.33-74.
- Schlager, E. y Blomquist, W. (1996). "A comparison of three emerging theories of the policy process", *Political Research Quarterly*, núm.49, pp.651-672.
- Schlager, E. (1999). "A comparison of frameworks, theories, and models of policy process", en Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview, pp.233–260.
- Seidler, John (1974). "On using informants: A technique for collecting quantitative data and controlling measurement error in organization analysis", *American Sociological Review*, vol.9, núm.6, pp.816–
- Shugart, Matthew y Carey, John (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott (1997). "Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.12–54.
- Shugart, Matthew y Haggard, Stephan (2001). "Institutions and public policy in presidential systems", en Haggard, Stephan y Mc.Cubbins, Mathew (eds.), *Presidents, parliaments and policy*, New York, Cambridge University Press, pp.64–102.
- Siavelis, Peter (1997). "Executive–Legislative relations in post–Pinochet Chile: A preliminary assessment", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.321–362.

- Siavelis, Peter (2000). *The president and congress in post-authoritarian Chile: Institutional constraints to democratic consolidation*, University Park (Penn.), Penn State University Press.
- Siavelis, Peter (2002). "Exaggerated presidentialism and moderated presidents: Executive/Legislative relations in Chile", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.79–113.
- Siavelis, Peter (2006). "Accommodating informal institutions and Chilean democracy", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.33–55.
- Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000). "Societal accountability in Latin America", *Journal of democracy*, vol.11, núm.4, pp.147–158.
- Sobeck, Joanne (2003). "Comparing policy process frameworks. What do they tell us about group membership and participation for policy development?", *Administration & Society*, vol.35, núm.3, pp.350–374.
- Stiglitz, Joseph E. (2003). *El malestar en la globalización*, México, Taurus.
- Steffani, Winfred (1989). "Formen, verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle", en Schneider, Hans-Peter y Zeh, Wolfgang (eds.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlín/New York, de Gruyter, pp.1325–1367.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi, (2006), "La política de las políticas públicas", *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, México, pp.393-416.
- Strøm, Kaare (2003). "Parliamentary democracy and delegation" en Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (eds.) *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, New York, Oxford University Press, pp.54–106.

- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Taylor–Robinson, Michelle M. (2006). “The difficult road from *caudillismo* to democracy”, en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.106–124.
- Thoenig, Jean–Claude (1997). “Política pública y acción pública”, *Gestión y Política pública*, vol. VI, núm. 1, pp.19–37.
- Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tocqueville, Alexis de (1957). *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Trelles, Carlos (2009). *Razones burocráticas. ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tremblay, Marc–Adelard (1957). “The key informant technique: A non ethnographic application”, *American Anthropologist*, vol.59, núm.4, pp.688–701.
- Tsebelis, George y Alemán, Eduardo (2005). “Presidential conditional agenda setting in Latin America”, *World Politics*, núm.57, pp.396–420.
- Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: Las reglas también cuentan. Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.

- Valenzuela, Arturo (1984). "Parties, politics and the State in Chile: The higher civil service", en Suleiman, Ezra N. (ed.), *Bureaucrats and policy making: A comparative overview*, New York, Holmes and Meier, pp.242–279.
- Van Cott, Donna Lee (2006). "Dispensing justice at the margins of formality. The informal rule of law in Latin America", en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp.249–273.
- Van Riper, Paul P. (1983). "The American administrative state: Wilson and the founders—An unorthodox view", *Public Administration Review*, vol. 43, núm.6, pp.477–490.
- Villarroel, Álvaro (2012). "El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público", *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXVIII, pp.617–657.
- Visconti, Giancarlo (2011). "Comportamiento diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o estancamiento de su influencia?", *Revista de Ciencia Política*, vol.31, núm.1, pp.91–115.
- Waldo, Dwight (1948). *The administrative state. A study of the political theory of American public administration*, New York, Ronald Press.
- Waldo, Dwight (1965). "The administrative state revisited", *Public Administration Review*, vol.25, núm.1, pp.5–30.
- Waterman, Richard y Meier, Kenneth (1998). "Principal-agent models: An expansion?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8, núm.2, pp.173–202.
- Ware, Alan (1996). *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press.

- Weber, Max (2008). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, Kurt (2002). "Limitations of rational choice institutionalism for the study of Latin American Politics", *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, núm.1, pp.57-85.
- Wildavsky, Aaron B. (1998). *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview: Scott, Foresman.
- Wilson, Woodrow (1887). "The study of administration", *Political Science Quarterly*, vol.2, núm.2, pp.197-222.
- Willer, David *et al.*, (1997), "Power and influence: A theoretical bridge", *Social Forces*, vol. 76, núm.2, Reino Unido, pp. 571-603.
- Williamson, Claudia R. (2009). "Informal institutions rule: Institutional arrangements and economic performance", *Public Choice*, núm.139, pp.371-387.
- Wood, B. Dan y Waterman, Richard (1991). "The dynamics of political control of the bureaucracy", *American Political Science Review*, vol.85, núm.3, pp.801-828.
- Woods, Neal D. y Baranowski, Michael (2006). "Legislative professionalism and influence on state agencies: The effects of resources and careerism", *Legislative Studies Quarterly*, vol.31, núm.4, pp.585-609.
- Yamada, Gustavo y Pérez, Patricia (2005). *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico.
- Zuñanic, Laura; Iacoviello, Mercedes; Rodríguez, Ana Laura (2010). "The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America", en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp.147-175.