

e estudios/Working Papers

(WP-2016-10)

Título

El control parlamentario sobre las políticas públicas: los casos de Chile y Perú

Autor(es):

Patriau, Enrique

Cargo/Adscripción:

Pontificia Universidad Católica del Perú



Recibido: 09/09/2015

Aceptado: 12/01/2016

Publicado: 28/01/2016



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



El control parlamentario sobre las políticas públicas: los casos de Chile y Perú

Patriau, Enrique

Resumen/Abstract:

Este trabajo discute el control que los Congresos pueden ejercer sobre los cuerpos burocráticos y el proceso de las políticas públicas. Varios estudios explican de qué forma el Parlamento en los Estados Unidos influye sobre la administración, con la intención de garantizar que sus intereses y preferencias sean considerados en la toma de decisiones. El ejemplo estadounidense, que será abordado brevemente, demuestra que el modelo de separación de poderes que impera en América Latina no supone que los Legislativos deban renunciar a controlar a la burocracia. A continuación, se desarrollan los casos de Perú y Chile y se expone cómo los Congresos de ambos países influyen informalmente sobre la burocracia y participan en el proceso de las políticas públicas, a pesar de la existencia de un diseño constitucional fuertemente presidencialista.

Palabras clave/Keywords:

Accountability, poder legislativo, políticas públicas, América Latina

Extracto curricular/Author Information:

Enrique Patriau es Doctor por la Universidad de Salamanca (España). Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca. Magister en Ciencia Política (PUCP). Periodista por la Universidad de Lima.

El control parlamentario sobre las políticas públicas: los casos de Chile y Perú

Patriau, Enrique

Introducción

En América Latina se asume que la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo implica, de un lado, que el primero tiene a su cargo exclusivo los organismos administrativos y, del otro, que el segundo carece de la capacidad para realizar aportes o, por último, influir en el proceso de las políticas públicas, tanto en su elaboración como implementación (Ferraro, 2006: 81). ¿Esto es así realmente?

La idea de Congresos comprometidos con el proceso de las políticas públicas y con un papel influyente –incluso dominante– sobre la burocracia ha sido materia de una profusa tradición académica (por ejemplo, en Estados Unidos). Esos estudios argumentan que al ejercer un control político sobre los funcionarios de la administración e influir en sus decisiones, el Congreso de ese país logra que se desarrollen e implementen las políticas de su preferencia o interés (Hammond y Knott, 1996: 123).

Este trabajo se encuentra dividido de la siguiente forma. En la primera parte, se hace un breve repaso de parte de esa producción académica que desarrolla de qué manera el Congreso de Estados Unidos ejerce una influencia sustancial sobre la burocracia. El caso estadounidense demuestra que el modelo de separación de poderes –que impera en Latinoamérica– no implica que los Parlamentos deban inhibirse de influir en la administración pública y de intervenir en el proceso de las políticas. De ahí la importancia de destacarlo.

La segunda parte, en tanto, se detiene en los casos chileno y peruano. Los Ejecutivos en Chile y Perú están considerados entre los más poderosos de América Latina. En paralelo, suele afirmarse que los Legislativos de ambos países ejercen una influencia escasa sobre el proceso de las políticas.

Sin embargo, una variable que no ha sido suficientemente atendida en los estudios sobre los Congresos en América Latina está referida a la influencia que estos pueden ejercer a través de vías informales sobre la burocracia y, por tanto, sobre el proceso de las políticas públicas. Si bien un análisis basado en las reglas formales–escritas puede ser un punto de partida razonable en países donde aquellas poseen una fuerza considerable (y, por lo tanto son respetadas), en la región resulta indispensable preocuparse, además, por las prácticas informales de la política porque ayudan a moldear los comportamientos de los actores (Weyland, 2002: 66).

Helmke y Levitsky (2006: 5) definen a las “instituciones informales” como las “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales sancionadores oficiales”. En el caso de Chile y Perú, los Parlamentos recurren a prácticas políticas informales para influir sobre la burocracia, un actor crucial en el proceso de las políticas públicas. Las reglas informales permiten que los legisladores chilenos y peruanos participen en el proceso de toma de decisiones, ya sea negociando directamente con funcionarios estatales, arribando a acuerdos con el gobierno o promoviendo determinados proyectos de su interés. Estas vías informales se identifican a partir de una serie de entrevistas a profundidad realizadas a actores claves entre octubre del 2010 a octubre del 2014, en Valparaíso y en Lima.¹

1. El control parlamentario sobre la administración pública

El control parlamentario puede definirse como una herramienta con la que 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: 15–17). 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.²

El control es una de las más importantes funciones de cualquier Parlamento. En 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 Halley, 1994: 8). De hecho, en su célebre libro *La Democracia en América* Tocqueville (1957) 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”, que “el legislador penetra, en cierto modo, en el seno mismo de la administración; la ley descende a minuciosos detalles”.

Este panorama, con el Congreso estadounidense desempeñando un papel preeminente en temas administrativos, empieza a cambiar en la transición del siglo XIX al XX en base a una serie de reformas que promovieron la emergencia de una administración pública moderna, las

1 La selección de entrevistados incluye a congresistas, funcionarios de carrera del Estado, funcionarios políticos (ministros, viceministros, asesores) y expertos en administración pública. Se realizaron 38 entrevistas en Valparaíso y 31 en Lima, sedes de los Parlamentos chileno y peruano, respectivamente.

2 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. Esta última 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. 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).

cuales trajeron como consecuencia la restauración de cierto poder al Ejecutivo, abriendo la posibilidad de una mayor competencia entre ambas ramas (O’Toole, 1987: 17–18).

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

Los estudios publicados en las décadas de los sesenta y setenta 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 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 responsables de políticas (Huber y Shipan, 2002: 21–22).

A partir de la década de los ochenta, sale a la luz una nueva vertiente teórica que cuestiona directamente la asunción de que la burocracia estadounidense actúa autónomamente. Un número relevante de investigaciones empíricas establece la existencia de una relación entre las preferencias de políticos electos y las acciones emprendidas por los cuerpos burocráticos (Moe, 1987; Hammond y Knott, 1996; Furlong, 1998). Así, el paradigma dominante varió de uno que resaltaba la extrema dificultad que las instituciones tenían para ejercer su dirección sobre la burocracia 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 ese control (Wood y Waterman, 1991).

En ese sentido, 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).³ Esta tesis de la efectiva influencia parlamentaria sobre la burocracia es defendida con una profusa producción teórica desarrollada desde los fundamentos de la elección racional y la relación principal–agente.

³ 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.

Un aporte 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, racionalmente, 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.

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 (McCubbins y Schwartz, 1984: 166).

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

Existen ejemplos adicionales que exploran el trabajo de control político que realiza el Congreso estadounidense sobre la burocracia: McCubbins et al. (1987), Woods y Baranowski (2006), MacDonald y Franko (2007), MacDonald (2010), entre otros. Esta producción teórica sugiere que el Congreso estadounidense elabora estrategias encaminadas a constreñir la actuación de las agencias del Estado a fin de no perder o, en todo caso, recuperar autoridad en materia de decisiones públicas.

Otro tipo de aproximación al control parlamentario sobre la burocracia puede revisarse en Aberbach et al. (1981), quienes ponen el foco en los patrones de contacto entre legisladores y burocracias en seis democracias occidentales.⁴ Señalan que la noción de dos cuerpos —políticos

4 Gran Bretaña, Alemania, Italia, Holanda, Suecia y Estados Unidos.

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 de ser 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).

En un trabajo posterior, centrado en el Congreso de Estados Unidos, Aberbach (1990: 14) cuestiona los supuestos de la escuela de la elección racional, sobre todo el consenso 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, son los más empleados ya que no implican mayor costo en tiempo y esfuerzo y resultan más beneficiosos en términos electorales. En cambio, argumenta que el Parlamento estadounidense es mucho más activo de lo que se piensa en la búsqueda de información referente al Ejecutivo. Por cierto, ese control no involucra aspectos formales en exclusiva. Aberbach 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.

Un estudio que se concentra en cómo el Congreso estadounidense modificó la percepción sobre su propio papel es el de Rosebloom (2001). Argumenta que 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” (Rosebloom, 2001: 773).

En resumen, los trabajos sobre la relación del Congreso de Estados Unidos con la administración pública presentan, a grandes rasgos, dos fases. Una primera plantea la existencia de una burocracia grande y poderosa, la cual actúa autónomamente. Una segunda revisa el argumento anterior y asegura que otras instituciones —una de ellas, el Congreso— influyen decisivamente sobre ella (y muchas veces, de manera informal). La revisión del caso estadounidense resulta de interés porque demuestra que el modelo de división de poderes no significa que los Legislativos deban renunciar a ejercer un control sobre los organismos administrativos y, por ende, a participar activamente en las decisiones públicas.

Los diseños constitucionales en Chile y Perú sugerirían que el control que ambos Congresos ejercen sobre la burocracia y el proceso de las políticas es mínimo. Esta premisa no se ajusta a la realidad cuando se observa, con detenimiento, el comportamiento de los actores en la arena política. Esto se verá a continuación.

2. Chile: control parlamentario y políticas públicas

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 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 chilena (Siavelis, 2000: 2).⁵

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 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 con Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay (Santos et. al, 2014: 531).

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.

⁵ Pese a esa alegada debilidad, el Congreso chileno –en comparación con otras legislaturas latinoamericanas– se encuentra en una buena posición (Altman y Chasquetti, 2005). Lidera el índice de capacidades parlamentarias que incluye criterios como la experiencia de los legisladores, la pericia técnica y la fuerza 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). 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).

Tabla 1. 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, de los 2140 proyectos que se aprobaron durante el periodo 1990–2011, el 77,6% tuvieron su origen en el Poder Ejecutivo:

Tabla 2. 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, 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).⁶

Tal como se ha visto, la literatura especializada en el caso de Chile coincide en destacar su fuerte presidencialismo el cual le permite mantener un importante control sobre la agenda legislativa. 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 sí ejerce una influencia importante en decisiones sobre políticas públicas, gracias al empleo de vías de influencia informal.

2.1 Reglas informales

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)

⁶ De 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”.

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 “es guiado por 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 (1971) 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.⁷

Agor (1971) explica que el Senado chileno recurre al “patrocinio” como un medio para vigilar a la burocracia y ejercer su influencia sobre los recursos 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.⁸ 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. ¿De qué forma? Los ministros de gabinete presentan propuestas a los legisladores para que estos les digan 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.

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.

Las prácticas identificadas por Agor (las recomendaciones informales a favor de terceros para ser nombrados en puestos 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

7 Para su trabajo, Agor realizó entrevistas en el Senado chileno durante el periodo presidencial de Eduardo Frei Montalva (1964–1970).

8 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.

herramientas utilizadas por el Congreso chileno para ejercer su influencia sobre el cuerpo administrativo y el proceso de toma de decisiones.

Efectivamente, de los 38 informantes claves entrevistados en Valparaíso, 30 respondieron que la práctica de las recomendaciones informales se trata de una práctica muy frecuente o frecuente. Un senador con más de 20 años de experiencia legislativa, que forma parte de la actual coalición de gobierno, sostuvo que son necesarias para asegurar la presencia en el Ejecutivo de personas que crean en el proyecto político:

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 tranzó 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 defiendo 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 poner a actores que representen la voluntad del gobierno, que vayan en la dirección de lo que la gente mayoritariamente decidió (entrevista realizada en octubre del 2014, Valparaíso).

La regla informal 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, esta limitación constitucional es ignorada por los parlamentarios chilenos.

Una segunda vía de influencia informal son las reuniones informales 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.⁹ De los 38 informantes claves, 37 respondieron que esta clase de contactos suele ocurrir. Es más, 23 de ellos respondieron que son muy frecuentes o frecuentes. Como en el caso de las recomendaciones informales, esta práctica había sido detectada en investigaciones anteriores. Reciente evidencia demuestra que se 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 periodo 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:

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

⁹ Mientras que las reuniones formales son aquellas que se desarrollan en las comisiones del Congreso, previa invitación, las informales son, por lo general, producto de encuentros casuales o coordinados (por fuera de las comisiones), incluso llamadas telefónicas (Furlong, 1998: 42).

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 (entrevista realizada en octubre del 2014, Valparaíso).

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:

(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 (entrevista realizada en octubre del 2014, Valparaíso).

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. 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.

Un tercer mecanismo son las redes de contactos dentro de la administración, para obtener información relevante y promover temas del interés del legislador. Estas redes pueden ser conformadas a partir de las dos reglas informales previamente analizadas: las recomendaciones y las reuniones con los funcionarios públicos. La conformación de las redes de contactos dentro de la administración pública permanece como una regla informal en el Congreso chileno. Un diputado de la coalición gobernante explicó que su amplia 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:

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 (entrevista realizada en octubre del 2014, Valparaíso).

Los entrevistados coincidieron en que estas redes 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 del siguiente modo:

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 (entrevista realizada en octubre del 2014, Valparaíso).

3. Perú: control parlamentario y políticas públicas

Las diversas mediciones que se han hecho a partir de la vigente Constitución de 1993 concuerdan en que el presidente del Perú posee un poder importante en su relación con el Congreso gracias a sus prerrogativas constitucionales, entre ellas el derecho de legislar por decreto y la potestad de introducir legislación exclusiva en materias específicas. 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. Por el artículo 74, el presidente puede regular aranceles y tasas a través de decretos supremos. En cambio, 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 (Shugart y Mainwaring, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Tsebelis y Alemán, 2005; Payne, 2006). En resumen, según 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.

Si las facultades constitucionales presidenciales son amplias, se deduce que las políticas públicas aprobadas serán más cercanas a las preferencias del Ejecutivo (Scartascini, 2011: 37). Es esperable que un presidente formalmente poderoso como el peruano refleje ese poder en su desempeño político. La tabla siguiente demuestra que el Ejecutivo tiene una mayor participación en labores legislativas que el propio Parlamento gracias a la utilización de decretos legislativos y de urgencia.¹⁰ Es cierto que la contabilidad de leyes no permite conocer los procesos de negociación previos a la aprobación de proyectos, ni revela su real importancia (muchas iniciativas pueden abordar temas triviales); a pesar de ello, es una medida útil para saber de qué manera se inclina la balanza institucional (Levitt, 2012: 168).

10 Los decretos legislativos se emiten con previa delegación de facultades del Congreso en materias específicas y por un tiempo determinado, mientras que los decretos de urgencia se emiten sin necesidad de delegación o autorización.

Tabla 3. 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), Levitt (2012) y Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú)

Dado que los criterios de contabilidad entre un autor y otro pueden variar, es conveniente tomar con cierta cautela las cifras. Lo que sí queda en evidencia es la preeminencia del Poder Ejecutivo peruano en materia legislativa. Entre los años 1980 y 2011, el 55% de la legislación producida nació gracias a la emisión de decretos, la gran mayoría de ellos de urgencia, esto es sin que haya sido necesario que el gobierno le solicite una autorización previa al Parlamento.

En paralelo a un Ejecutivo constitucionalmente poderoso, al Congreso de Perú se le considera uno de los más débiles de América Latina en lo que respecta a criterios técnicos y profesionales (Saiegh, 2010),¹¹ por lo que se estima que su trabajo de control político es limitado (Morón y Sanborn, 2006: 47). Sin embargo, estas evaluaciones no toman en cuenta las reglas informales que el Parlamento peruano ejerce sobre la administración y que le permiten tener un papel más relevante en materia de políticas públicas (Patriau, 2014).

3.1 Reglas informales

El Congreso peruano emplea también las reglas de influencia informal sobre la burocracia detectadas en Chile: las recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos.

Las recomendaciones informales son una costumbre extendida entre los legisladores, según se comprueba a partir de las entrevistas realizadas. De los 31 informantes claves, 22 respondieron que las recomendaciones informales son muy frecuentes o frecuentes, mientras que 8 dijeron que se producen de manera ocasional.

11 La capacidad del Parlamento peruano es considerada “baja”, provocando que su participación en el proceso de las políticas públicas sea mucho más reactiva que constructiva, vetando iniciativas del gobierno y sin involucrarse en los aspectos técnicos de las políticas ni en la supervisión sobre su ejecución (BID, 2006).

Las recomendaciones informales tienen una mayor posibilidad de hacerse efectivas cuando son realizadas por congresistas del partido de gobierno. Si bien varios entrevistados han hecho notar que detrás de las recomendaciones informales existe una motivación clientelar, otros consideran que es una manera de promover el ingreso de personas capacitadas en la burocracia. Un congresista argumentó que es preferible recomendar personas prestigiosas a arriesgarse a que los cargos públicos sean ocupados por funcionarios inexpertos, o deficientemente preparados:

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 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 (entrevista realizada en noviembre del 2011, Lima).

Las reuniones informales son un instrumento de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo peruanos. De los 31 informantes, 19 respondieron que celebran, muy frecuente y frecuentemente, esta clase de encuentros, mientras que otros 9 dijeron que los realizan de manera más ocasional. Estas reuniones las utilizan los legisladores para solicitar información o una opinión entendida sobre algún tema en particular. Otras veces son buscadas por el Ejecutivo. Un congresista especializado en temas económicos y tributarios explicó en qué consisten esas coordinaciones:

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 de Economía y Finanzas se respaldaba más en nosotros que en la propia bancada del gobierno (entrevista realizada en noviembre del 2011, Lima).

Las reuniones informales son una herramienta para los congresistas quienes buscan generar presión y conseguir que ciertos proyectos obtengan una opinión favorable. Por ejemplo, son procedimientos habituales de negociación entre el Ejecutivo y el Congreso en el debate de la Ley de Presupuesto, donde se negocian los cambios propuestos por la Comisión de Presupuesto a la iniciativa original del gobierno. La Dirección Nacional de Presupuesto, del Ministerio de Economía y Finanzas, acuerda con miembros de la comisión y congresistas con influencia política asignaciones para iniciativas de impacto local a fin de asegurar un respaldo mayoritario al momento de la votación en el Pleno (Carranza et al., 2007: 51). Estas reuniones de negociación fueron confirmadas por un parlamentario:

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' (entrevista realizada en noviembre del 2011, Lima).

Asimismo, un sistema que ha cobrado importancia es el de los coordinadores parlamentarios. La Oficina de Coordinación Parlamentaria adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros tiene entre otras funciones el encargo de efectuar el seguimiento de los proyectos del gobierno enviados al Congreso. Los coordinadores parlamentarios funcionan de enlace entre los legisladores y las instituciones públicas haciendo saber la posición del Ejecutivo con relación a temas puntuales.

Y en tercer lugar, los legisladores construyen redes de contactos en la burocracia a partir de las recomendaciones informales y de las reuniones que mantienen con miembros de la administración. Un congresista dijo que la presencia en el aparato público de funcionarios que él ha logrado conocer a lo largo de su trabajo político le permite mantenerse informado y ejercer un nivel de influencia en la ejecución de programas en su región, lo cual le ayuda a mejorar su propia imagen:

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 (...) y eso te da una mejor relación con la gente (entrevista realizada en diciembre del 2010, Lima).

De manera similar, otro congresista destacó la importancia de establecer una relación cercana con funcionarios con poder de decisión:

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 (entrevista realizada en noviembre del 2011, Lima).

Las reuniones permanentes con miembros de la burocracia son decisivas en la construcción de estas redes de contactos, a través de las cuales los legisladores obtienen información especializada y pueden impulsar proyectos o políticas. 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 del siguiente modo:

(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 (entrevista realizada en noviembre del 2011, Lima).

Conclusiones

El control parlamentario es un elemento clave en la arquitectura democrática. Es la actividad que los Congresos realizan para vigilar al Ejecutivo y a la burocracia e influir en las decisiones públicas. El ejemplo de Estados Unidos, que ha sido revisado, evidencia que el modelo constitucional de separación de poderes no supone que los Parlamentos deban inhibirse de intervenir activamente en el proceso de las políticas.

La literatura sobre los casos chileno y peruano suele privilegiar un enfoque según el cual la tarea en materia de políticas públicas es ampliamente dominada por el Poder Ejecutivo. En cambio, el presente artículo ha discutido que, a través de mecanismos informales, las legislaturas en ambos países influyen en el proceso de las políticas.

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 que ocupen puestos públicos, 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. Aunque en el Perú no existe una sanción así de explícita, las recomendaciones informales se consideran una falta ética. Pese a ello, 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.

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, muy útiles para acceder a información relevante (por ejemplo, para la elaboración de proyectos de ley) y alcanzar acuerdos con el Ejecutivo.

Mucha de la literatura que se ha ocupado de investigar a 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, otra contribución importante del presente trabajo 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 el Poder Ejecutivo dispone de una serie de prerrogativas que lo 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 verdad que la documentada práctica de recomendar a terceros para ocupar puestos públicos puede ser considerada una falta ética (y en el caso de Chile, hasta una infracción constitucional). Sin embargo, tal como se desprende de las entrevistas realizadas a los informantes claves, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos dentro de la burocracia, lejos de ir en contra las leyes o de la Constitución, 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 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. 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. En aspectos cruciales de la vida política, las normas que figuran en el papel pueden ser muchas veces superadas, por cierto. 

Referencias y fuentes/References

- 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, Bookings Institution.
- 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.
- Altman, David y Chasquetti, 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.
- 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.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001). "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol.41, núm.163, pp.373–393.
- Ferraro, Agustín. (2006). "Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina", *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 8, pp. 80–111.
- 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.
- Gil, Federico (1966). *The political system of Chile*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- 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.
- 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 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
- Huber, John y Shipan, Charles (2002). *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*, New York, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel (1965). "Congressional responses to the Twentieth Century", en Truman, David (ed.), *The Congress and America's Future*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Kaufman, Herbert, (1981). *The administrative behaviour of federal bureau chiefs*, Washington DC, Brookings.
- Levitt, Barry S. (2012). *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- 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.
- 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.
- 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.
- Moe, Terry (1987). "An assessment of the positive theory of congressional dominance", *Legislative Studies Quarterly*, vol.12, núm.4, pp.475–520.
- 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, 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.
- 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.
- 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.
- Patriau, Enrique (2014). "El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia", *Perfiles Latinoamericanos*, vol.22, núm. 43, pp. 103–126.
- 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.
- Pintor, Rafael (1972). *Development administration in Chile: Structural, normative and behavioral constraints to performance*, University of North Carolina, Chapel Hill.
- 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.
- Rosenbloom, David (2001). "Whose bureaucracy is this, anyway?", *Political Science and Politics*, vol.34, núm.4, pp.773–777.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 (2000). *The president and congress in post-authoritarian Chile: Institutional constraints to democratic consolidation*, University Park (Penn.), Penn State University Press.
- Tocqueville, Alexis de (1957). *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tsebelis, George y Alemán, Eduardo (2005). "Presidential conditional agenda setting in Latin America", *World Politics*, núm.57, pp.396–420.
- 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.
- 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.
- 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.

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.

Citación recomendada/Recommended citation

Patriau, Enrique (2016): El control parlamentario sobre las políticas públicas: los casos de Chile y Perú. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. Documento2. 20 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org

El control parlamentario sobre las políticas públicas: los casos de Chile y Perú
Patriau, Enrique