

# El control parlamentario *y* el rediseño de las políticas públicas

Lucero Ramírez León







LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

*Presidente de la Cámara de Diputados*  
Dip. Ricardo Anaya Cortés

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

*Presidente*

Dip. Silvano Aureoles Conejo

*Integrantes*

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Dip. Luis Alberto Villarreal García

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. Ricardo Monreal Ávila

Dip. María Sanjuana Cerda Franco

*Secretario General*

Mtro. Mauricio Farah Gebara

*Secretario de Servicios Parlamentarios*

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

EL CONTROL PARLAMENTARIO  
Y EL REDISEÑO DE LAS POLÍTICA PÚBLICAS

COMITÉ DEL CESOP  
MESA DIRECTIVA

*Presidente*

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez

*Secretarios*

Dip. Ana Isabel Allende Cano  
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel  
Dip. Carol Antonio Altamirano

*Integrantes*

Dip. Lilia Aguilar Gil  
Dip. Sue Ellen Bernal Bolnik  
Dip. Cristina Olvera Barrios  
Dip. Rosa Elba Pérez Hernández  
Dip. Laura Guadalupe Vargas Vargas  
Dip. Martín Alonso Heredia Lizárraga  
Francisco Alfonso Durazo Montaña

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

*Director General*

Dr. Rafael Aréstegui Ruiz

# El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas

Lucero Ramírez León

*El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*

Primera edición: noviembre de 2013

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN: 978-607-7919-59-9

Imagen de portada: *Itzio*, de Antar Aréstegui

Ernesto Cavero Pérez

*Diseño de portada*

José Olalde Montes de Oca

*Formación*

Claudia Ayala Sánchez

*Corrección de estilo*

Alejandro López Morcillo

*Cuidado de la edición*

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

Presentación	11
Introducción	19
Capítulo I. Acercamiento teórico al fenómeno de <i>control parlamentario</i> como instancia de codirección del gobierno	
Introducción	31
El control parlamentario	33
Los modelos de control parlamentario	37
El modelo jurídico-procedimental del control parlamentario	38
El modelo sustantivo-administrativo	41
El control parlamentario como instancia de codirección del gobierno: funciones e instrumentos	46
Las comisiones legislativas	54
El control parlamentario en Estados Unidos: de la negligencia a la hegemonía	56
El cogobierno alemán	60
El control parlamentario en las democracias latinoamericanas	63
¿La crisis del Parlamento complica el control parlamentario?	64
El modelo predominante de control parlamentario en América Latina	68
El control parlamentario ¿un derecho de la oposición?	71
Comentarios al capítulo	74



Capítulo II. Profesionalización de las carreras legislativas:  
hacia la especialización en temas concretos  
de políticas públicas

Introducción	77
La profesionalización de la política en los congresos	80
El <i>Bundestag</i> y los políticos profesionales	83
El conocimiento especializado de las políticas públicas	86
El proceso de especialización legislativa	91
La especialización legislativa en el Congreso de Estados Unidos	93
La especialización legislativa en América Latina.	
El caso de México	97
De la profesionalización de la política a la especialización legislativa	102
Acercamiento teórico al concepto de especialización legislativa	105
Las comisiones como principio de especialización legislativa	108
Legisladores “generalistas” y especializados: análisis de un cambio	110

Capítulo III. Políticas públicas como eje articulador  
del control parlamentario y la especialización legislativa

Introducción	113
El concepto de políticas públicas	118
El proceso de políticas públicas	120
Formación de la agenda	122
Decisión de políticas	124
Puesta en práctica (implementación)	126
Evaluación de políticas públicas	130
Comentarios al capítulo	136

Capítulo IV. Algunas consideraciones metodológicas

Introducción	137
Informalidad e investigación empírica	140
¿Por qué algunos congresos latinoamericanos son influyentes en la codirección del gobierno y otros no han desarrollado este tipo de influencia?	142

ÍNDICE	9
Los casos	144
El análisis comparativo	146
 Capítulo V. Chile: paradojas de las instituciones informales	
Introducción	153
El principio de separación de poderes	158
La profesionalización de las carreras legislativas	163
Reelección indefinida	167
De cómo las comisiones propician la especialización	169
Las políticas públicas en Chile	170
Canales informales	172
Redes para las políticas públicas	177
Comentarios al capítulo	179
 Capítulo VI. La carrera legislativa en México	
Introducción	181
Lo difuso del control parlamentario mexicano	184
El principio de separación de poderes y el trasfondo del control parlamentario mexicano	187
La profesionalización de las carreras legislativas	189
El mito de la no reelección	197
Reelección a la mexicana	200
Las comisiones y el principio de especialización	202
Las políticas públicas en México	208
 Consideraciones finales	211
 Bibliografía	219
 Anexo. Carreras legislativas en México sin el principio de reelección	245
 Siglas y acrónimos de partidos políticos	251



# Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz\*

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Artículo 12, *Sentimientos de la Nación*

La pátina de la historia le viene bien a este texto especializado en el aquí y ahora del Congreso mexicano. Hace 200 años, en mayo de 1813 —mientras sitiaba Acapulco—, el general José María Morelos y Pavón convocó a un congreso nacional de representantes provinciales —por cierto, como respuesta a las iniciativas de Ignacio López Rayón—. Le pidió que reuniera en Chilpancingo a los miembros de su Consejo, donde “serían reelegidos o depuestos”. Dirigió un decreto a las provincias convocándolas para el 8 de septiembre. ¿El propósito? Elegir al nuevo Congreso. Llegado el momento, redactó el texto fundamental, *Sentimientos de la Nación*, que sirvió como base para las deliberaciones de los ahí reunidos; letras que, al paso ya de dos siglos, no han perdido vigencia.

Del artículo 12 de los *Sentimientos de la Nación* se desprende la muy legítima aspiración a una vida republicana para este país. Desde su simiente, el Primer Congreso de Anáhuac —primera asamblea legislativa con la que contó nuestro país— buscaba instituir una forma de gobierno representativa para la nación que en ese momento luchaba por consagrar su independencia.

\* Director General del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP).

La construcción de ese Congreso pretendía dotar al país de buenas leyes, concebidas por legisladores probos, con autoridad moral, y además, convertir en realidad la división de poderes para servir de contrapeso, pero sobre todo, como control del desempeño de la actuación del Ejecutivo y, por tanto, vigilante de la vida republicana de la nación.

El libro que tenemos entre las manos es, ante todo, una provocación que tiende la doctora Lucero Ramírez León para pensar al Congreso mexicano de otra manera. Porque para poder ejercer el *control legislativo* primero hay que conocer al Legislativo.

¿Cómo ocurrió el tránsito del Congreso ideal plasmado por el *Generalísimo* para devenir a la actual carencia de *control legislativo* que identifica a los legisladores “*generalistas*”? Dado que la reelección —consecutiva— hoy día no aplica, ¿a los diputados les preocupa defender los intereses de unos votantes que no volverán a ver? ¿Cómo controlar lo que no se conoce? ¿Es real la visión que priva en Latinoamérica acerca de que las cosas funcionan mejor donde “uno solo manda”? ¿Es deseable —y posible— la división de poderes como freno y contrapeso? Y, a propósito de otras latitudes, ¿qué explica las diferencias entre unos y otros congresos? ¿Qué significan esas diferencias para la formulación e implementación de políticas públicas?

En suma, este texto revisa si la función de elaborar leyes establecida en la Constitución se cumple y de qué manera la vida del Congreso permite formular e implementar políticas públicas que propicien el desarrollo de la nación, pero sobre todo, el bienestar de la sociedad.

Para la autora, el Poder Legislativo en México se ha visto relegado en su quehacer legislativo y subordinado a las decisiones de las élites políticas, por lo que considera urgente reflexionar al respecto para trazar la ruta que nos permita recuperar su espíritu republicano, cuyo valor fundamental tendría que ser la libertad, entendida como autodeterminación del pueblo por medio de leyes reconocidas por el propio pueblo, lo que no es más que la posibilidad de que el ciudadano sea colegislador. Porque el espíritu de un gobierno de la república —como el que tenemos en México— debe entenderse como un gobierno donde el ciudadano es colegislador, es decir, donde el ciudadano acate la ley pero también participe de su hechura.

El propio Kant, en *El conflicto de las facultades* lo resumía así: “Mandar autocráticamente y pese a ello gobernar de modo republicano; es

decir, bajo el espíritu republicano y por analogía con él, es lo que hace a un pueblo estar contento con su Constitución”.

Por eso, el gobierno de la república debe apoyarse particularmente en el Poder Legislativo como una posibilidad de que el ciudadano sea colegislador, sólo así se podrá ejercer el principio de la representación política, intrínseco en el cargo de los senadores y diputados; sólo así los ciudadanos se sentirán representados.

En México, el Poder Legislativo ha delegado a las élites de los partidos políticos esa posibilidad de cogobernar con el Ejecutivo, y se ha convertido en una oficialía de partes que le otorga legitimidad a los acuerdos alcanzados, con la consecuente reacción de los ciudadanos —o de un número significativo de ellos— de no estar satisfechos con la Constitución ni con sus leyes.

Cuando se habla de élite política debe entenderse que ésta se encuentra distribuida entre los principales partidos que tienen presencia en la sociedad. De esa manera, el propósito central del Pacto por México ha sido recuperar el control del Estado por parte de la clase política, además del desplazamiento de los poderes fácticos de dicho control. Al menos esto se observa en algunas de las reformas que se llevan a cabo, como son la administrativa, la laboral y cuantimás la educativa, entre otras.

Otras reformas apuntan en el sentido de devolverle al Estado el papel rector de las políticas públicas en distintos órdenes, como es el caso de la de telecomunicaciones, al romper el duopolio existente en la televisión, pero no consigue poner a éstas al alcance de toda la sociedad; o el caso de la Ley Minera que grava con un escaso 5% las ganancias de las empresas extranjeras del ramo que anteriormente pagaban apenas entre 5 a 100 pesos por hectárea concesionada a su explotación, cuando cualquier ciudadano paga casi 30% de impuesto sobre la renta, sin mencionar que la citada ley no aborda el tema de resarcir el daño ambiental que causa la explotación de esta actividad a cielo abierto.

Un ejemplo más. Los dirigentes del PAN y PRD pidieron acotar las medidas clientelares de programas como la Cruzada Nacional contra el Hambre, y el Ejecutivo federal reculó y accedió a blindarlos. Pero la parte medular de la crítica al programa provino de la izquierda, la cual objeta que no se atienden las causas estructurales que derivan en un alto porcentaje de la población en condición de pobreza alimentaria. Aun con ello, el programa no modificó su carácter asistencialista.

Los anteriores son ejemplos de cómo las instancias republicanas, el Senado y la Cámara de Diputados, se están viendo relegados en su quehacer legislativo y subordinados a las decisiones de las élites políticas. Se requiere reorientar las decisiones cupulares que hoy se están tomando para dar paso a un proceso de oxigenación de la vida parlamentaria del país; de lo contrario estaremos asistiendo a la instalación de una plutocracia. Es aquí donde tiene cabida *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, pues su pretensión es reivindicar el papel republicano del Poder Legislativo. Para ello, se adentra en uno de los mecanismos fundamentales con el que cuenta el Congreso: el *control parlamentario*, que, al combinarse con la pluralidad política representada en las asambleas, le otorga al Poder Legislativo la posibilidad de cogobernar al país.

¿Cómo puede cogobernar el Poder Legislativo? A partir del control de las decisiones y acciones de los integrantes del Ejecutivo, a través de un proceso constante y continuo que facilite la identificación de abusos, irregularidades o ineficiencias de la administración pública en general, pero que no quede nada más ahí; sino que vaya más allá de la mera fiscalización y eventual sanción para que de una vez por todas asuma su papel republicano de la representación política de los ciudadanos, diseñando o rediseñando las políticas públicas para reconducirlas hacia el bien común.

En su carácter de especialista en Poder Legislativo, Lucero Ramírez León propone la instrumentación de un tipo de control parlamentario que incluso está sustentado en el ordenamiento jurídico del Congreso y que denomina *sustantivo-administrativo*; es una perspectiva de control político que prende ir más allá de lo meramente técnico o de la fiscalización y se propone como objetivo que el Legislativo comparta la dirección del gobierno junto con el Ejecutivo, lo que significa asumir la responsabilidad política compartida y adoptar decisiones conjuntas en los distintos momentos del proceso de políticas públicas.

Este modelo nos coloca en la senda para intentar rescatar el papel republicano del Poder Legislativo con la finalidad de convertir a los ciudadanos en colegisladores y que no sólo asuman el cumplimiento de las políticas; para que realmente miren las realidades de los territorios, de las regiones, de las comunidades, y no sólo sean proyectos macro cuya *generalidad* los hace ineficientes e ineficaces.

Una premisa que la autora desarrolla a lo largo del texto es que la perspectiva *sustantivo-administrativa* del control parlamentario constituye un correctivo y un complemento necesario frente al modelo *jurídico-procedimental* que ha caracterizado al Poder Legislativo como un mero hacedor de leyes o, en el peor de los casos, como una oficialía de partes que legitima las decisiones de las élites políticas y del Poder Ejecutivo.

Un acierto más del libro es el aporte sobre el tema de la profesionalización legislativa, entendida como la especialización que los legisladores o grupos técnicos de apoyo debieran tener sobre temas concretos de políticas públicas. Es la única opción para darle viabilidad al Legislativo como actor que codirija o cogobierne a este país; de otra manera, el Ejecutivo siempre tendrá más ventajas por el grado de especialidad técnica que tiene en todos los ámbitos que determinan la vida nacional, ante un Congreso inerte y poco informado sobre aspectos específicos.

El libro puede resumirse de la siguiente manera: los procesos de decisión de políticas públicas son el resultado de interacciones múltiples entre legisladores y funcionarios de alto nivel a través de redes, formales o informales, que permiten una codirección parlamentaria, primero, y luego de cogobierno de los asuntos públicos.

La disciplina del análisis de políticas públicas es un marco pertinente para desarrollar este trabajo porque se parte de un supuesto distinto o por lo menos más amplio de control parlamentario. En un primer momento se asume que el control debe ser constante y continuo, nunca estático ni puramente técnico; y después, que las decisiones de gobierno se toman tras un entrecruzamiento y recambio de información entre Ejecutivo y Legislativo, como opción viable para solucionar de manera eficaz los problemas concretos de los ciudadanos.

En ese contexto, el libro discute que el concepto tradicional, *jurídico-procedimental* del control parlamentario, debe ser complementado con una perspectiva sustantiva y administrativa del mismo fenómeno.

En el Capítulo I se lleva a cabo una revisión bibliográfica sobre el control parlamentario con el propósito de justificar una definición concreta con respecto al modelo de control que nos interesa: el *sustantivo-administrativo*. La revisión del concepto se hace en tres grandes grupos de literatura: la del derecho constitucional, la politológica y la de políticas públicas.



En la primera de ellas se sustenta el modelo *jurídico-procedimental*, que posteriormente retoman los estudios de ciencia política para abordar el estudio del Parlamento; posteriormente entra en el escenario la visión de la ciencia de la administración, que le otorga al concepto de *control parlamentario* otra dimensión más allá de la mera fiscalización *ex post* del gobierno.

En el Capítulo II, a partir de la definición concreta del modelo de control parlamentario *sustantivo-administrativo*, el texto se centra en el examen de cómo algunos congresos pueden colocarse en situaciones de mayor influencia sobre las decisiones de gobierno, tales como el *Bundestag* alemán y el Congreso de Estados Unidos de América.

Así, se destaca su organización interna, sus modelos de profesionalización legislativa que tienen que ver con la especialización en temas concretos de políticas públicas y se describe, a través del sustento empírico, mediante las respuestas de legisladores entrevistados, en el caso de Alemania, y de la literatura consistente en estudios empíricos para el caso de Estados Unidos: cómo es que la creación de redes formales e informales entre parlamentarios y gerentes públicos de alto nivel es un elemento fundamental para el modelo de control que nos interesa.

La discusión teórica y empírica en este sentido pasa de la revisión de los procesos de especialización legislativa a los de políticas públicas, por lo que en el Capítulo III se busca explicar cómo la actividad legislativa de control puede transitar de un modelo *jurídico-procedimental* clásico a un modelo *sustantivo-administrativo* de cogobierno o dirección parlamentaria de la administración pública.

En el Capítulo IV se aborda la estrategia de análisis, se justifica la selección de los casos, así como los criterios de selección. Se refiere la estrategia de investigación con el propósito de justificar el método comparativo que usa, cómo lo usa y cuáles pueden ser sus alcances con miras a un aporte teórico consistente. Se describen cada uno de los casos de estudio, los congresos nacionales de Chile y México, y se intenta justificar el caso de referencia: el *Bundestag*.

Finalmente, en los capítulos V y VI se discute el trabajo de campo, resultado de las entrevistas semiestructuradas realizadas a legisladores de Chile y México en distintos momentos. El trabajo concluye con una serie de sugerencias sobre los aportes que los congresos pueden hacer

a la buena gestión de la administración pública, a través del control parlamentario en su acepción *sustantivo-administrativa*.

Es importante destacar que este libro tuvo su origen en la investigación y trabajo de campo que la autora inició en 2006 para elaborar su tesis y obtener el grado de doctora en la Universidad de Salamanca y el Instituto de Iberoamérica de Hamburgo. Después de algunas consideraciones hechas en ese trabajo, una parte se convirtió en un ensayo que en 2010 obtuvo el segundo lugar del premio que otorga anualmente el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Tras meses de reflexión sobre los distintos temas que se abordan ahora en este libro, con la experiencia adquirida por la autora como asesora en las cámaras de Senadores y de Diputados, y como investigadora en centros de investigación del Congreso, se presenta ahora este documento.



# Introducción

La complejidad que se genera en el trato entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la diversidad de funciones que cada uno desempeña, sus pugnas constantes por el poder político y la invariable utilización de mecanismos formales e informales para relacionarse son fenómenos que provocan que el estudio de esa relación sea por demás relevante y productiva para la ciencia política.

Uno de los aspectos más importantes de este ámbito de estudio se refiere al *control parlamentario*, es decir, el control de las decisiones y acciones de los integrantes del Ejecutivo por parte de la institución representativa de los ciudadanos, porque se trata de un mecanismo que, aliado a la pluralidad que puede encontrarse en el Congreso, puede otorgarle al Legislativo capacidad de cogobierno, la que se materializa en el diseño o rediseño de políticas públicas, además de ser el instrumento tradicional que posibilita la identificación de abusos, irregularidades e ineficiencias de la administración pública en general (Ismayr, 2001: 302-303; Steffani, 1989: 1332), lo que también implica la coconducción del gobierno.

Los estudiosos del derecho y de la ciencia política han teorizado sobre las formas de ejercer el control parlamentario y los alcances del

mismo, aunque la literatura jurídico-constitucional contemporánea se ha preocupado más en analizar aspectos como la vigilancia, limitación, rechazo o modificación de leyes, y eventual sanción de quien ostenta el poder, a partir de una concepción predominantemente técnica, que definiremos en lo sucesivo como *jurídico-procedimental*.<sup>1</sup> Este libro contrapone la visión más clásica con otra perspectiva del control parlamentario informada por la ciencia de la administración, que denominaremos *sustantivo-administrativa*; esta perspectiva pretende ir más allá de lo meramente técnico de la fiscalización y se propone como objetivo que el Legislativo comparta la dirección del gobierno con el Ejecutivo, de modo que se adopten decisiones conjuntas en los distintos momentos del ciclo de las políticas públicas, con lo que necesariamente nos encaminaríamos hacia la posibilidad de codiseñar o rediseñar esas políticas públicas.

El libro presenta, así, una revisión crítica del modelo jurídico-procedimental del control parlamentario y busca discutir, desde una aproximación empírica, la perspectiva sustantivo-administrativa, cuyo sustento normativo está plenamente desarrollado en el caso del Congreso mexicano, pero poco utilizado. Una premisa de este análisis es que la perspectiva sustantivo-administrativa del control parlamentario constituye un correctivo y un complemento necesario para el modelo jurídico-procedimental. Además, como veremos en el transcurso del texto, la concepción sustantivo-administrativa del control parlamentario tiene la ventaja adicional de fomentar y requerir la especialización de los legisladores y/o de sus cuerpos técnicos de apoyo en temas concretos de política pública, incluyendo la estructuración de redes de contactos entre legisladores y funcionarios públicos de alto nivel, lo que definimos como profesionalización legislativa. La perspectiva sustantivo-administrativa del control parlamentario, en síntesis, supera la idea tradicional, vinculada con la doctrina clásica de la división de poderes, según la cual

<sup>1</sup> Hay autores que trabajan con el concepto de *control por legislación*, entendido como un proceso técnico que le otorga al Legislativo la capacidad de revisar, evaluar y sancionar las iniciativas de ley, además de la posibilidad de modificarlas o “congelarlas”, con lo que de alguna manera incide en el proceso de políticas públicas. Esta noción va estrechamente ligada al *control político*, cuya viabilidad la otorga la publicidad de los hechos encontrados; esto es, al hacerlos del conocimiento de la opinión pública, el Congreso encuentra más capacidad para la negociación y eventual imposición por sobre el Ejecutivo, sobre todo cuando son hechos negativos.

unos deciden y otros ejecutan, a la vez que estos últimos son vigilados para evitar posibles desviaciones (Subirats, 1991).

Frente al panorama clásico mencionado, un argumento central de este trabajo sostiene que los procesos decisionales —que eventualmente se convertirán en políticas públicas— pueden ser el resultado de interacciones múltiples entre legisladores y funcionarios de alto nivel a través de redes, formales e informales, que permiten una codirección parlamentaria de los asuntos públicos. Consideramos que la disciplina del análisis de políticas públicas es un marco pertinente para desarrollar este trabajo, porque se parte de un supuesto distinto, o por lo menos más amplio, de control parlamentario: primero, se asume que el control es un instrumento versátil y dinámico, nunca estático ni puramente técnico; y segundo, que las decisiones de gobierno se toman tras un entrecruzamiento y recambio de información entre Ejecutivo y Legislativo,<sup>2</sup> en donde la profesionalización legislativa juega un papel fundamental. Esta deducción busca sustento en entrevistas sistemáticas que se realizaron, en distintos momentos, a miembros de las asambleas legislativas de Alemania (*Bundestag*), Chile y México.

Una pregunta que pretende responderse en este libro es: ¿por qué algunos congresos son más influyentes en la codirección del gobierno y el codiseño de políticas públicas que otros? La pregunta se extiende a otras dos interrogantes: ¿qué explica las diferencias entre unos y otros congresos? Y, ¿qué consecuencias tienen esas diferencias para el proceso de formulación de las políticas públicas?

## Control parlamentario y políticas públicas

Estudiar el binomio control parlamentario-políticas públicas resulta sumamente pertinente en un contexto en que urge revisar el papel del Poder Legislativo y sus aportaciones para conducir al gobierno e influir en

<sup>2</sup> En este caso nos interesa abordar las interacciones entre Legislativo y Ejecutivo, aunque se tiene conciencia de que las interacciones pueden ser entre muchos integrantes de la arena política. Subirats (1991) establece que la disciplina que estudia la construcción de políticas públicas asume que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores de manera simultánea: políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación; sin embargo, la relación Ejecutivo-Legislativo es determinante.

el diseño de las políticas públicas. El control parlamentario como objeto de estudio adquiere relevancia por la trascendencia que este mecanismo tiene en la relación Legislativo-Ejecutivo en tanto instituciones fundamentales para el ejercicio del gobierno: el Legislativo como centro, por excelencia, de la representación popular (Pitkin, 1998; Manin, 1998; Kiewiet y McCubbins, 1991; Shugart y Carey, 1997); y el Ejecutivo por su capacidad para gestionar al Estado. El control parlamentario, entonces, se perfila como punto fundamental en la coestión de los asuntos públicos entre ambos poderes; una dimensión que ha recibido relativamente poca atención en la literatura, particularmente en idioma español.

Por lo que se refiere a la disciplina de análisis de políticas públicas, ésta ofrece un abordaje importante para el desarrollo del presente trabajo, justamente porque vamos a mostrar que esta perspectiva más amplia de control parlamentario permite describir pertinentemente los procesos decisionales, a partir de interacciones entre Ejecutivo y Legislativo en la actuación de determinados parlamentos o asambleas legislativas; y más aún, ese entrecruzamiento o recambio de funciones puede facilitar la profesionalización legislativa.

La relevancia de abordar el tema de la profesionalización legislativa radica en el hecho de que ésta tiene que ver con el conocimiento que los parlamentarios y equipos técnicos de apoyo obtienen al concentrarse en un rubro específico de política pública que los hace establecer redes de contactos, formales e informales, con los altos niveles gerenciales de la burocracia pública y, por tanto, les posibilita influir en aquellos que toman decisiones en asuntos relacionados con esa área específica, en este caso, el Poder Ejecutivo y la administración pública (Wesolowski, 2004; Z'graggen y Linder, 2004; Borchert y Golsch, 2005). El modelo *sustantivo-administrativo* de control parlamentario se nutre de esa profesionalización que facilita impulsar una especie de cogobierno Legislativo-Ejecutivo que la doctrina parlamentaria alemana identifica con el concepto de “cogobierno parlamentario” o *parlamentarische mitregierung* (Oberreuter, 1992).

Ahí radica la importancia del tema “control parlamentario” en las democracias avanzadas. Es un punto clave sobre el cual giran las relaciones entre las asambleas representativas y los gobiernos, independientemente del régimen político, sea presidencial o parlamentario, y desde la concepción sustantivo-administrativa se abre la posibilidad de ir más

allá de la idea clásica del *checks and balance* o de frenos y contrapesos entre Legislativo y Ejecutivo. Es decir, el control parlamentario y su uso eficiente —en su acepción más amplia— permitiría traspasar el modelo clásico de la teoría de separación de poderes, hacia uno de integración y cooperación de poderes (Negretto, 2003).

Para los fines de este libro, la profesionalización legislativa se define como “la concentración de la labor del diputado o senador y/o de su cuerpo técnico de apoyo, en un área específica de política pública, con el fin de adquirir mayor control e influencia en ese campo de actuación, lo que incluye tres recursos principales: conocimiento del asunto, tiempo dedicado a su estudio y análisis, y redes de contactos formales e informales en los organismos y agencias públicas correspondientes.”

Ahora bien, para poder analizar el papel del control parlamentario y la profesionalización legislativa en el sentido sustantivo y administrativo del concepto, resulta imprescindible considerar parlamentos o asambleas legislativas que han desarrollado este mecanismo de manera eficiente. Este tipo de casos se pueden comparar luego con parlamentos o asambleas legislativas que mantienen su actividad de control en los límites de una concepción procedimental y jurídica de este mecanismo a fin de tener una visión sistemática del tema. Por el motivo expuesto, nuestro interés se centra en dos casos de comparación empírica: los congresos nacionales de Chile y México. La primera de estas asambleas legislativas —como veremos— ha desarrollado amplios mecanismos informales de control sustantivo y administrativo de la burocracia pública, mientras que la segunda mantiene todavía sus actividades de control en el plano procedimental y jurídico. Como marco de referencia teórico se revisará al Parlamento federal alemán (*Bundestag*) porque nos sirve para ilustrar distintos aspectos de la doctrina parlamentaria alemana, en la que la teoría del cogobierno se ha desarrollado amplia y sistemáticamente. No estamos comparando las realidades de México y Alemania; el *Bundestag* nos facilita la explicación del concepto de *cogobierno*, porque además, en los hechos, el Congreso mexicano se ha ido parlamentarizando al adoptar mecanismos que antes sólo se desarrollaban en sistemas parlamentarios.

Es importante mencionar que con respecto al *Bundestag*, el control parlamentario se concibe como un instrumento que posibilita un constante aporte del Congreso a la buena gestión pública, de acuerdo con



los estudios de Aberbach, Putnam y Rockman (1981: 231). A su vez, Z'graggen y Linder (2004), así como Borchert y Golsch (2005), desde una perspectiva comparada, ubican al Parlamento federal alemán como el más influyente de Europa, por lo que resulta interesante su análisis para definir las posibilidades de acción de un Parlamento en la elaboración de políticas públicas y en su implementación.

En los casos de Chile y México, la perspectiva de análisis que proponemos se refiere a un fenómeno más incipiente, reciente o en proceso, que ha sido muy poco considerado en la literatura especializada, pues para estos casos la división de poderes se interpreta generalmente de modo que sólo el Poder Ejecutivo tiene a su cargo los organismos administrativos y, desde esa misma óptica, se cree que una asamblea legislativa no tiene, de hecho, capacidad para realizar un aporte a la elaboración e implementación de políticas públicas. El caso de Chile refuta esta perspectiva, que tiene más bien el carácter de un presupuesto formalista y constitucional. Como veremos, el Congreso Nacional de Chile se distingue por su comportamiento organizacional, que lo hace operar de manera eficiente en redes informales y le otorga una influencia sustancial sobre la elaboración e implementación de políticas públicas en su país.<sup>3</sup>

Durante la década de 1990 muchos enfoques formalistas tendieron a subestimar esta capacidad de influencia del Congreso de Chile, pero en los últimos años la evidencia empírica acumulada al respecto se vuelve abrumadora, como lo ha demostrado Ferraro (2008b), y a su vez, Huneus y Berríos (2004) —con evidencia en una amplia base de entrevistas— concluyendo que la influencia del Congreso de Chile sobre la administración y las políticas públicas de su país se ha incrementado constantemente desde la transición.<sup>4</sup>

Son diversas las razones que nos han inducido a adoptar un enfoque de método comparado para analizar nuestro objeto de estudio, es decir, el fenómeno del control parlamentario, el diseño y rediseño de políticas públicas y su relación con la especialización de los representantes populares en países como Chile y México, como posibilidad de que los

<sup>3</sup> Véase Siavelis 1997, 2000, 2002, 2006; Montecinos, 2003; Nolte, 2003; Huneus y Berríos, 2004; Angell, 2005.

<sup>4</sup> Revisar de manera puntual a Figueiredo y Limongi (1999: 10) y Mustapic (2002: 45-46), además de Weaver y Rockman, 1993; Tsebelis, 1995 y 2002; Huber y Shipan, 2002; Huber y McCarty, 2002.

congresos tengan mayor influencia en la gestión pública. Este método se consideró pertinente por las características de los casos analizados. Fuera de este marco —como se mencionaba arriba— se encuentra el caso del Parlamento federal alemán, porque a este respecto el propósito es obtener información útil sobre las consecuencias probables de diferentes diseños institucionales (Peter, 2003). Así pues, Alemania resulta ser un marco de referencia necesario porque muestra la plausibilidad y los detalles de implementación de una propuesta teórica: el cogobierno parlamentario que se ha elaborado a partir de la experiencia parlamentaria de este país.

En el mismo sentido, vamos a revisar también la literatura sobre el Congreso de Estados Unidos, puesto que se trata de una asamblea legislativa con una extensa influencia sobre la gestión administrativa, aunque en este caso la mayoría de los autores —como veremos— sostiene que no se trata ya de un cogobierno, sino de una verdadera “hegemonía” parlamentaria (*congressional dominance*) sobre la administración pública.

La realidad es que los sistemas presidenciales latinoamericanos han sido comparados de manera frecuente y regular con el caso de Estados Unidos, especialmente en lo que concierne a los estudios legislativos (Weyland, 2002). Pero esta comparación —como ya sugerimos arriba— es paradójicamente menos plausible que una comparación con el caso parlamentario alemán, puesto que, pese a los parecidos formales, existen profundas diferencias de funcionamiento efectivo entre los parlamentos latinoamericanos y el Congreso de Estados Unidos; diferencias mucho más considerables que las que separan el funcionamiento de aquellos del propio *Bundestag*. En efecto, mientras que éste ejerce una función de cogobierno en el gerenciamiento de la burocracia pública, el Congreso de Estados Unidos ejerce una *verdadera hegemonía*, según la opinión mayoritaria en la ciencia política norteamericana, sobre la política pública interna en ese país.

La distancia con los casos latinoamericanos, donde la influencia de los congresos sobre la política pública suele ser reducida (salvo, como veremos, para el caso de Chile) es mucho mayor respecto al Congreso de Estados Unidos. Pero de cualquier forma, existen aquí algunas confusiones que es importante apartar: diversos autores han documentado la percepción equivocada que se tiene con relación a la fortaleza del presidente

de Estados Unidos por encima del Congreso (Weyland, 2002; Huber y Dion, 2002), y han podido mostrar que la influencia de éste en materia de política pública, en el interior del país, es inferior en términos generales a la que ejercen los presidentes en otros sistemas. En esa línea de análisis, muy influyente en la ciencia política de Estados Unidos, se destaca que el Congreso en ese país ejerce una *hegemonía* en varios ámbitos de la administración pública, en especial sobre la burocracia pública federal, en una visión que se ha denominado *Congressional Dominance* (Weingast y Moran, 1982 y 1983; Weingast, 1984; Barke y Riker, 1982; McCubbins, 1985; McCubbins *et al.*, 1987 y 1989; Moe, 1987b).

Adicionalmente, otras razones justifican la elección de Alemania como caso de referencia, pues, contrario a la idea de que por ser un régimen parlamentario no tendría nada en común con los de tipo presidencial, diversos autores han hallado puntos de encuentro interesantes porque el avance de la democracia en América Latina ha traído como consecuencia un cambio en las relaciones entre los ejecutivos y los legislativos en casi todos los países, y en algunos de ellos han introducido mecanismos propios de los sistemas parlamentarios para hacer más eficientes a sus asambleas representativas.<sup>5</sup> Además de ello, el desarrollo histórico del Parlamento alemán tiene también elementos en común con el desenvolvimiento de los legislativos en América Latina, toda vez que se caracterizan por un esfuerzo constante para alcanzar mayor nivel de influencia en el sistema político en su conjunto; una diferencia notable con el Congreso de Estados Unidos, donde históricamente el Legislativo ha sido fuerte. Hay, además, otros elementos de cruce entre Alemania, Chile y México, como el multipartidismo y la disciplina partidista por parte de los legisladores, para asegurar la construcción de sus carreras políticas, salvando diferencias formales e informales (Von Beyme, 1998; Z'graggen y Linder, 2004; Borchert y Golsch, 2005).

<sup>5</sup> Weber (1918), al plantear su primera conclusión sobre el Parlamento alemán, criticó que la estructura entera de ese Legislativo se hubiera reducido a una *política negativa*, caracterizada por la crítica, las quejas, los debates, enmiendas y tramitaciones de proposiciones de ley del gobierno, “cuando sólo un parlamento que trabaje puede servir de humus en que crezca y prosperen por la vía de la selección de auténticos talentos dirigentes políticos, y no puramente demagógicos” (Weber 1991: 170-171).

Por lo que se refiere a la elección de los países latinoamericanos, habría que anotar en primer lugar que es a partir de la década de 1990 y en el marco de la reforma del Estado, cuando en la región se refuerza la convicción sobre la necesidad imperiosa de mejorar el funcionamiento de los parlamentos, superar sus debilidades e insuficiencias en los planos institucional y técnico, y en lo que concierne a sus relaciones con la sociedad civil (Alcántara, 1998).

El Congreso Nacional de Chile surge como un caso un tanto divergente, que no satisface muchas de las generalidades que proyectan las teorías más aceptadas sobre la gestión de los regímenes democráticos en América Latina, las cuales, entre otras cosas, plantean la debilidad de instituciones como el Congreso ante presidentes fuertes. Según Valenzuela (1998), históricamente, las instituciones políticas chilenas han tenido una evolución similar a las de Europa y de Estados Unidos, lo que ha hecho que se ubique a este país entre los más democráticos del mundo, y por lo que se refiere a su Legislativo, se caracteriza por haber desarrollado una capacidad técnico-profesional y de socialización de sus miembros con ciertos patrones de comportamiento organizacional como una forma de operar de manera eficiente para dar sustento a la gobernabilidad (Nolte, 2003: 58), además de que desde el Congreso se articularon las principales fuerzas políticas y sociales, y hasta cierto punto antagónicas del país, a fin de solucionar de manera pacífica los conflictos (Siavelis, 2000).

Ese avance que caracteriza al Legislativo chileno lo hizo un caso atractivo para comparar con otro históricamente situado en un papel secundario en materia de decisiones políticas y de gestión pública: el Congreso mexicano, según documentan aspectos que han llevado a esa debilidad: Valadés (1988), Béjar (1995), Ugalde (2000), Lujambio (2001) y Juan José Rodríguez Prats (2006), entre otros muchos que los han trabajado y revisado.

Finalmente, es oportuno mencionar que son muchos los estudios que se encaminan a resaltar el control parlamentario más allá de la simple fiscalización *ex post* del gobierno o de las fronteras de lo jurídico-procedimental. Sin embargo, en un primer acercamiento a los temas de control parlamentario, el diseño y rediseño de las políticas públicas y la especialización legislativa, se comprobó que si bien estamos ante asuntos considerados clave en la relación Legislativo-Ejecutivo, inde-

pendientemente de la perspectiva de análisis, se hace notar una gran coincidencia doctrinal respecto a ciertos problemas centrales: la percepción del debilitamiento *per se* del Parlamento atribuible a la existencia de una crisis de esa institución en el entramado político.

De ahí que este trabajo prefiera enfocarse a partir del neoinstitucionalismo, el cual permitirá superar la idea de declive de la institución, para sustituirla por una imagen en la que la institución ha procedido a reajustar sus funciones en el seno de las sociedades contemporáneas, adaptándose a los nuevos requerimientos (Peters, 2003: 37-38).

En resumen, el propósito es describir la transformación, en la práctica, del modelo de control parlamentario jurídico-procedimental a uno sustantivo-administrativo. De ahí que trabajos como los de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), Oberreuter (1980 y 1992) y Rosenbloom (2000) resulten fundamentales para comprender que el control parlamentario no es sólo preocupación por los mecanismos de vigilancia o sanción, ni tampoco tiene un exclusivo interés por los aspectos formales del proceso legislativo establecido en las constituciones y/o reglamentos, sino que es un mecanismo que va más allá de la fiscalización posterior de los actos de gobierno y que eventualmente puede facilitar la codirección gubernamental entre Legislativo y Ejecutivo a partir de codiseñar las políticas públicas, o bien, rediseñarlas.

Es precisamente el estudio de la formación de decisiones políticas y su implementación, a partir de la disciplina de análisis de políticas públicas, lo que nos abre la posibilidad de examinar el control parlamentario en acción, en su concepción más amplia que es la dimensión sustantivo-administrativa, a fin de explicar procesos de intervención legislativa en la gestión pública.

Sabemos de cierto lo siguiente: la posibilidad de ejercer un control parlamentario sustantivo-administrativo para generar un mecanismo de codirección del gobierno y codiseño de políticas públicas implica una construcción institucional que requiere una gran dosis de disposición política para ir articulando una relación distinta entre Ejecutivo y Legislativo.

También es oportuno mencionar que el resultado de la investigación reflejada en este libro es una versión individual sobre el control parlamentario a través del proceso de políticas públicas y la especialización legislativa. Estamos conscientes de que hay versiones alternativas que

critican e incluso rechazan el enfoque que se imprime aquí. Todas esas observaciones se agradecen y serán bienvenidas, esperando que con el intercambio de puntos de vista y el debate que pueda generarse, se vayan ampliando, esclarezcan y especialicen distintas ramas de la ciencia política.



## CAPÍTULO I

# Acercamiento teórico al fenómeno de *control parlamentario* como instancia de codirección del gobierno

“Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo”.

STEFFANI (1989: 1328), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*

### Introducción

Conducir al Estado y ejercer el poder es un proceso en el que teóricamente están implicados, de manera conjunta, el Legislativo y el Ejecutivo, ya sea en un sistema presidencial o uno parlamentario. Cada poder, por supuesto, se diferencia por el papel que desempeña en su respectivo ámbito, que los hace tener tanto intereses distintos como estrategias diversas para obtener lo que buscan. Por eso, entre otras cosas, siendo un argumento clásico, esa codirección del gobierno es un asunto todavía no resuelto del todo por la teoría de la democracia en las sociedades modernas y, por el contrario, suele haber tensiones constantes entre las capacidades legislativas del Ejecutivo y las facultades de ejecución del Legislativo; de hecho, es común restarle potestad al Congreso para ejercer la acción de gobierno, a fin de restringirlo a sus funciones legislativas.

Sin embargo, el Legislativo o Parlamento es un órgano del Estado con poder 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 del Ejecutivo (Alcántara *et al.*, 2005b). Este último, el control, otorga al Legislativo una capacidad de acción de gobierno que no ha sido suficientemente atendida por la literatura y que tiene que ver con la posibilidad de codirigir al gobierno junto con el Ejecutivo, toda vez que le permite al Parlamento participar en el proceso de políticas públicas y darle seguimiento a las mismas mediante diversos mecanismos, más allá de la mera *fiscalización* de los actos de gobierno. Y es que la fiscalización, entendida como vigilancia o comprobación del gasto público, equiparada con el *control parlamentario*, es una de las más grandes confusiones que surgieron alrededor de este concepto, que se afianzó en gran parte de la bibliografía hacia finales del siglo XIX y principios del XX. Equiparar la fiscalización del gasto público con el control parlamentario es reducir su ámbito de acción y entenderlo sólo como un instrumento de control legal y administrativo del presupuesto público, dejando de lado las capacidades de decisión y de intervención en los asuntos públicos que potencialmente pueden ejercerse desde las asambleas legislativas (Figueroa, 2007).

Hoy día, si bien hay variaciones según el régimen, sea presidencial o parlamentario, y existen instrumentos y procedimientos específicos de control, según sea el caso, el principio del control parlamentario es mucho más amplio que la mera fiscalización del gasto público (Aragón, 1998: 37; Krause, 1999; Fuchs y Nolte, 2005: 61; Valadés, 2007).

La idea central que se defiende en las siguientes páginas se basa en la visión moderna que introdujo Oberreuter (1992) sobre el control parlamentario entendido como instancia de codirección del gobierno (*mitregierung*), es decir, la posibilidad de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, diseñar, gestionar y dirigir los asuntos públicos. Por tanto, en este capítulo se hace una revisión crítica del modelo jurídico-procedimental del control parlamentario, por cierto, el que más abunda en la literatura al respecto y, desde una aproximación empírica, se afronta la perspectiva sustantivo-administrativa del control parlamentario, bajo la premisa de que se trata de un concepto más enriquecido y deseable en la relación Legislativo-Ejecutivo, que facilita la codirección del gobierno y que necesariamente pasa por la especialización legislativa en temas concretos de políticas públicas y las vinculaciones formales e informales entre legisladores y la alta dirección de la administración del Estado.

En el presente capítulo se pretende dejar atrás la idea, muy aceptada en la ciencia política, que surge desde la división de poderes, y que tiene que ver con que un poder decide, otro ejecuta (Lindblom, 1991: 5; Subirats, 1991) y donde el que ejecuta es vigilado para evitar posibles desviaciones. Se infiere como una visión clásica que parece fijar en ámbitos cerrados a cada uno de los poderes, sin posibilidades de colaboración en la acción de gobierno, aun en los sistemas parlamentarios, donde los poderes se comparten; una idea de no colaboración que, por supuesto, tiene más fuerza en los sistemas presidenciales donde, como diría Sartori (2002: 227), los representantes populares se toman muy en serio su apelativo de “legisladores” y, en el mejor de los casos, es lo único que hacen y se olvidan que los parlamentos tienen otras funciones como la de participar en la codirección del gobierno, en una perspectiva de integración y cooperación entre poderes, sobre la que se viene reflexionando desde hace mucho tiempo en las democracias más avanzadas (Negretto, 2003).

Una vez que se describan las perspectivas teóricas de análisis sobre el control parlamentario, el objetivo es dejar clara la hipótesis central sobre la que se basa este trabajo: el control parlamentario como instancia del Poder Legislativo para codirigir al gobierno, junto con el Ejecutivo, a través de su participación en la configuración de las políticas públicas y en los procesos decisionales. Una perspectiva que se fundamenta a partir de los trabajos de Oberreuter (1992), Aberbach, Putnam y Rockman (1981) y Krumwiede y Nolte (2000), en la que el elemento básico de control se obtiene a través de la información adecuada con la que cuentan los legisladores a través de tres fuentes distintas: *a*) por parte del gobierno; *b*) por parte del mismo parlamento, y *c*) por parte de otros actores (Ismayr 2001: 302-303; Steffani, 1989: 1332), de ahí que la especialización legislativa sea primordial en temas concretos de política pública y las redes, formales e informales, que establezcan los parlamentarios con la burocracia pública tal y como se describirá en el Capítulo II.

## El control parlamentario

El control parlamentario es una de las funciones clásicas de la institución representativa, llámese poder u órgano Legislativo, cuerpo colegiado re-

presentativo, asamblea, Parlamento o Congreso.<sup>1</sup> El control constituye el origen de los órganos legislativos liberales, en los que las restricciones al poder del monarca absoluto, por parte de los representantes de la burguesía, constituía el principal objeto, intentando obstaculizar y recortar el poder político de monarcas y nobles (Molas y Pitarch, 1987: 35). Otros autores como Mora-Donatto (2001) documentan cómo en un primer momento, y teniendo como escenario a las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba a salvo a través de la figura del referendo y, en tal sentido, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó dos conceptos: la responsabilidad política, por un lado, y la responsabilidad penal (el *impeachment* inglés); por otro más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno, bajo la amenaza de ser juzgados.

Uno de los clásicos liberales, John Stuart Mill, fue de los primeros en ponderar el papel central del control en los parlamentos, concretamente el control sobre las administraciones públicas, tras advertir los peligros de un aparato grande de Estado y la tiranía que podía suponer la burocracia. En su trabajo, *Representative Government*, Mill consideró que la forma de representación de los parlamentos podía variar, no así la facultad de control como instancia fundamental de un órgano representativo a través del cual podría vigilar, pero también exponer o justificar los actos de gobierno (2004: 51-52).

El desarrollo histórico de este concepto ha sido más prolífico en los estudios jurídicos donde se considera al control parlamentario como un mecanismo con una dosis muy fuerte de sanción al Ejecutivo como su fin último (García Pelayo, 1986: 73). Autores como Montero y García Morillo (1984: 19) describen que este argumento responde a una idea

<sup>1</sup> El uso del concepto *control parlamentario* y no *control legislativo* se justifica por dos ideas básicas, retomando a Pedroza (1997: 29-31): la primera es que, debido al crecimiento de la tecnocracia y por la propia estructura del Ejecutivo, el Parlamento, Congreso o Asamblea, independientemente del régimen de gobierno de que se trate, ya no sólo tiene como actividad la función legislativa, sino que realiza además, según un criterio enunciativo y no limitativo, otras funciones, como la de dirección política, la deliberativa, la informativa, la de control, entre otras; la segunda es que el término “legislativo” remite a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley.

simple y práctica: dado que los elegidos por el pueblo encarnan su voluntad, deben vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la colectividad nacional. Es decir, el control parlamentario del gobierno como técnica jurídico-constitucional nace encaminada a garantizar que la actuación de los gobernantes responda a la voluntad popular (García Morillo, 1985: 20).

A esta perspectiva del control parlamentario se le ha denominado clásica o tradicional, identificada con la exigencia de responsabilidad política, que comprende instrumentos de control como la moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos-leyes, la aprobación de tratados internacionales y la ampliación de créditos, bajo el argumento de que el resultado negativo en el ejercicio de éstos necesariamente corresponde a una sanción (Santaolalla, 1987: 222). Es decir, para la doctrina clásica, el fundamento central del control parlamentario es provocar la caída del gobierno, aunque hay autores que matizan dicha postura como García Morillo (1986: 46), quien considera que la consecuencia de aplicar la doctrina, tal cual, llevaría consigo dejar fuera los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, como Estados Unidos, México, Chile y otros países de América, donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario, como es la remoción del gobierno.<sup>2</sup>

En esencia, la dogmática jurídica de la doctrina clásica tiene puesto su acento en la interpretación y en el problema de la determinación del contenido de la norma. En el análisis jurídico, la acción en la vida social ocupa un papel secundario, cuando no inexistente, aunque en los últimos años se ha experimentado un cambio significativo ante el hecho de que este tipo de control parlamentario no es adecuado a la realidad presente, ni en la teoría ni en la práctica (Rubio, 1985: 84), por

<sup>2</sup> La doctrina clásica del control parlamentario distingue, por cierto, entre sistemas parlamentarios en Europa y sistemas presidenciales en América. En el primero de los casos, el gobierno depende del Parlamento, por lo que es necesaria la confianza de la institución representativa en los gobernantes para mantenerse; en el segundo de los casos, en cambio, el titular del Ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento (Pedroza, 1996: 27, 32-33).

lo que los propios juristas comienzan a tomar conciencia de la naturaleza dinámica de las leyes y de las funciones que le corresponden a los legislativos, más allá de legislar (Figueroa y Osés, 1998: 215).

Ese cambio se ha visto reflejado en una multitud de interpretaciones y aproximaciones a través de las cuales se ha querido explicar el control parlamentario. Krause (1999: 535) ya advertía que no existe una noción que con tanta frecuencia se quiera explicar de distintas formas y, de hecho, hay un campo rico en las variaciones terminológicas del concepto. Sin embargo, esas aproximaciones bien podrían agruparse en tres:

1. Según las funciones puede ser *control legislativo* o *control político* (Sartori, 2002: 227).<sup>3</sup>
2. Según el momento se le considera control *ex ante* o control *ex post*.
3. Dependiendo del tipo de régimen político, sea presidencial o parlamentario, porque los instrumentos de control varían<sup>4</sup> (Strom 2003).

A partir de estos acercamientos, el control parlamentario puede adoptar un cúmulo de elementos en torno a los cuales se puede debatir, pero a nuestro juicio, destacarían dos grandes modelos: uno, desarrollado por la literatura jurídico-constitucional que se ha preocupado más por el

<sup>3</sup> Sartori (2002: 227) considera que en los parlamentos de nuestro tiempo se ejerce el control de la legislación y el control de la actividad de dirección política del gobierno con una función asociada de inspección, que denomina “control político” y que, en la dinámica de este libro, se entiende como *control parlamentario*. En todo caso, según la perspectiva de Sartori, el control parlamentario tendría dos vertientes: el control desde la legislación y el control propiamente del Ejecutivo y la burocracia, aunque ambas tengan implícita la preocupación de evitar los excesos del poder. En uno y otro caso, Valadés (1988) advierte que la ejecución de este mecanismo también está condicionada por múltiples factores, los cuales, para intentar describirlos, ubica como aquellos que tienen que ver con la lucha por el control parlamentario, la lucha contra el control parlamentario y la lucha en el control parlamentario.

<sup>4</sup> Aun cuando hay variaciones en cuanto al control parlamentario según el régimen, Aragón (1998: 37) advierte que una cosa son los instrumentos y procedimientos específicos de control parlamentario, y otra la función de control parlamentario, que si bien se realiza particularmente a través de instrumentos y procedimientos propios de cada sistema, no deja de realizarse también de manera general a través de todas las actividades de la Cámara.

estudio de la vigilancia, limitación y eventual sanción de quien ostenta el poder, lo que responde a una concepción técnica que ubicamos en el modelo *jurídico-procedimental*; y otro, el modelo *sustantivo-administrativo*, que establece una vinculación con la disciplina del análisis de las políticas públicas, en donde el concepto de *control parlamentario* se transforma, o bien se enriquece, porque puede convertirse en un mecanismo mediante el cual el Parlamento o Congreso no sólo evalúa y sanciona las acciones del gobierno, sino también puede incidir en las decisiones públicas.

### Los modelos del control parlamentario

El control parlamentario del gobierno es un asunto que todavía tiene varios aspectos por resolver, aun cuando se trata de un mecanismo que surgió junto con la creación de los parlamentos. Es un problema antiguo para el que han surgido diversidad de soluciones con el propósito de hacerlo efectivo, lo que ha resultado difícil por estar enmarcado siempre en el ejercicio del poder entre Ejecutivo y Legislativo, sean sistemas presidenciales o parlamentarios. Por ello es que, si la atención se centra en los aspectos normativos, queriendo hacer valer lo estipulado por las leyes y los reglamentos, se corre el riesgo de tener una visión parcial del problema, aunque también es verdad que si sólo se revisan las pautas políticas, se pierden algunos referentes importantes.

Ante tales circunstancias, es necesario abordar un concepto más amplio que considere toda actividad (normativa y no normativa / formal e informal) de las cámaras, destinada a ejercer el control parlamentario de las acciones del gobierno, a partir de una aproximación empírica que discuta la capacidad parlamentaria para influir sobre la agenda de políticas públicas, de tal suerte que el Parlamento o el Legislativo no continúe siendo un actor institucional independiente pero irrelevante, como ya lo advertía Willoughby (1913; 1934) en sus estudios seminales acerca de la participación del Congreso estadounidense y su contribución en la organización del Estado y en el funcionamiento de la maquinaria gubernamental estadounidense.

En este contexto, diremos que el problema del control parlamentario del gobierno en las democracias modernas es uno de los ejes más importantes de la vida institucional, condicionado por una multitud de

factores, todos relacionados con la lucha por el poder entre Ejecutivo y Legislativo en un intento por ganar o recuperar control a expensas de uno y otro (Valadés 1988: 3-5). De la forma en que se ejecute ese control depende el grado de influencia del Legislativo en el sistema político, su capacidad real de gobernar o la imposibilidad de adoptar decisiones. Por ello, tomando en cuenta que estamos ante un fenómeno jurídico-político, resulta muy conveniente hacer una descripción de los dos modelos de control parlamentario que estamos considerando para analizar los matices o los efectos en realidades diferentes, con el objetivo de sustentar un conocimiento empírico de por qué algunas asambleas legislativas son más influyentes que otras.

### *El modelo jurídico-procedimental del control parlamentario*

Desde una perspectiva teórica *jurídico-procedimental*, el control parlamentario del gobierno no es sino una subespecie concreta de los controles jurídicos (García Morillo, 1985: 41-42) integrado por dos momentos diferentes: el primero, cuando se determina si la actuación del sujeto corresponde al parámetro establecido; y el segundo, cuando el sujeto controlante impide al controlado la continuación de una actividad por no cumplir con los parámetros y, eventualmente, le sanciona. Es un control que se ejerce sobre los órganos y no sobre las normas (Aragón, 2002).

Estas consideraciones responden al concepto tradicional de control parlamentario entendido como exigencia de la responsabilidad política del gobierno (García, 1985: 73), el cual considera que el momento fundamental de este mecanismo es el sancionador, e incluso se centra básicamente en la remoción del gobierno o en la moción de censura.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esta es una concepción genérica del control jurídico sobre la relación de control parlamentario-Poder Ejecutivo. García Morillo (1985) considera que la identificación del control parlamentario del gobierno y la exigencia de la responsabilidad política conducen a negar la existencia de un control del Ejecutivo por parte del Legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes, en los cuales, si bien es cierto que el control se realiza a través de medios diferentes a los usuales en los sistemas parlamentarios, no es menos cierto que existe una actividad parlamentaria de control del Ejecutivo, aun cuando esta actividad no pueda desembocar en la remoción del titular de este último poder. Es decir, la estructura del control parlamentario y de la remoción del gobierno no son similares aun cuando sean fenómenos conexos.

El riesgo de esta perspectiva es el reduccionismo con que se estaría mirando al control parlamentario, entendiéndolo sólo como un acto sancionador a partir de su dimensión normativa, cuando en realidad se trata de un proceso mucho más amplio y complejo, como veremos más adelante.

Este modelo *jurídico-procedimental*, en una acepción más amplia, está estrechamente ligado con una perspectiva *politológica* del control parlamentario, a la que suele llamársele *control político*. Esto es, definido por las teorías democráticas, el control parlamentario se ubica como un control horizontal, que tiene que ver con los límites de los poderes políticos, o bien, por los controles mutuos de los diversos ramos del poder, en este caso, Ejecutivo y Legislativo. En la visión del trabajo clásico de O'Donnell (1998), el control parlamentario se entendería como *accountability* horizontal que presupone la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.

Esta perspectiva *politológica* se basa en la teoría de los contrapoderes, ideología que, a fin de limitar el poder y/o garantizar los derechos fundamentales, propone un sistema institucional de pesos y contrapesos o *checks and balance*, término que proviene del constitucionalismo anglosajón. La teoría de Montesquieu sobre la separación de poderes es, obviamente, la principal fuente doctrinal de este tipo de constitucionalismo, cuyo principio básico es el de prevenir que una rama del poder se convierta en suprema. En esta noción, el control parlamentario sería un instrumento del esquema de rendición de cuentas, el cual remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal o *accountability* horizontal).

Este *checks and balance* está determinado casi siempre por una tradicional visión del diseño constitucional que otorga más autoridad política o de poder al Ejecutivo. El control parlamentario, visto desde aquí, sigue estando en el ámbito jurídico, toda vez que si bien la rendición de cuentas tiene la voluntad política como uno de sus principales elementos, es mediante el ordenamiento jurídico que se consigue el aseguramiento de cumplirse o no, es decir, a través del establecimiento nor-



mativo de controles para los poderes públicos frente a otros: candados, frenos, contrapesos y vigilancia (Figueroa, 2007: 11).

Este modelo, más que control parlamentario, trata de hacer valer la responsabilidad horizontal entre los poderes, que se determina a través de un juego en el que participan de igual a igual y donde lo fundamental es maximizar la transparencia, desvelar el poder ilegítimo o arbitrario, y desalentar abusos e ilegalidades cometidas por las distintas ramas del Ejecutivo, por lo que regulamente tiene un fuerte aliado en la publicidad de los hechos para que un mayor número de ciudadanos los conozca. La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no necesariamente, como consecuencia, opera la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano. Sólo en casos excepcionales, cuando el ordenamiento así lo establece, pueden producirse consecuencias con efectos jurídicos sancionadores (Pedroza, 1996: 31).

Es a partir de la década de 1990 cuando el debate sobre la responsabilidad horizontal de las instituciones comienza a tener auge, no sin críticas fuertes como aquellas de diversos autores que argumentaron que este *accountability* horizontal era fácilmente debilitado o inoperante ante poderes independientes que variaban su responsabilidad cuando de *accountability* vertical se trataba (Moreno, Crips y Shugart, 2003), aunque los defensores de este modelo de control insistieron en que se trataba de un ideal institucional primero, porque supervisar o controlar es una función constitucional o estatutaria propia de los parlamentos y, segundo, porque las legislaturas estaban sujetas a una responsabilidad vertical debido a sus características de representación, lo que las legitimaba. Desde nuestro punto de vista y de acuerdo con Kenney (2003), el control es un producto complejo donde intervienen distintas instituciones que se estructuran en redes, por tanto, la horizontalidad, en todo caso, es rebasada.

En realidad, el *accountability* horizontal no es considerado por la generalidad de la literatura como un control parlamentario en sí, sino más bien, como ya se anotó, responde a la idea clásica del *checks and balances* o modelo de frenos y contrapesos, cuyo objetivo es mantener la separación de poderes mediante el equilibrio, a través de una distribución de poderes tal que permita a cada uno de los agente estatales bloquear las decisiones de los otros, en ausencia de acuerdos entre

ellos. A partir de esta peculiaridad, el modelo *politológico* del control parlamentario es entendido como supervisión y, por tanto, eso sí, una característica importante en la relación Ejecutivo-Legislativo, en la cual el Ejecutivo debe al Legislativo ciertas obligaciones y/o información, según lo establece la norma.

Sin embargo, es común que en la práctica y fuera de lo normativo, surjan posiciones de conflicto, cooperación o independencia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, que es precisamente lo que refuerza al control parlamentario y le otorga la posibilidad de convertirse en un instrumento para la codirección del gobierno, en la que, en todo caso, vendría a ser la versión más moderna de *checks and balance*, es decir, aquella perspectiva que rebasa el sistema de equilibrios y vetos mutuos y da paso a esquemas de integración y cooperación entre poderes (Fix-Zamudio, 1987: 597, 621-622). En este trabajo nos interesa el nuevo modelo de frenos y contrapesos que empieza a discutirse en las democracias modernas y que tiene como premisa la integración y cooperación de poderes, bajo el argumento que sostiene Negretto (2003) en el sentido de que los *checks and balances* clásicos no son el diseño normativo más deseable entre Ejecutivo y Legislativo porque, entre otras cosas, frustra tanto las posibilidades de formar mayorías legislativas con capacidad decisoria, como de lograr decisiones rápidas y efectivas en casos en los que los cambios de legislación se tornan necesarios o deseables para satisfacer las demandas de la ciudadanía, además de que impide la cooperación entre poderes.

### *El modelo sustantivo-administrativo*

Los procesos de legitimación y representación de los parlamentos han cambiado en la práctica y, con ello, también ha evolucionado el concepto de *control parlamentario*. Ismayr (2001: 39) documenta la manera en que la necesaria participación del Parlamento y la administración pública en la formulación de política públicas ha generado un entrelazamiento entre los que se suelen considerar controles *ex ante* y controles *ex post*, por lo que el control ahora se extiende a todas las áreas de actividad y se explica desde una perspectiva más dinámica y compleja.

Una premisa de este análisis, que se comentó al inicio, es que la perspectiva sustantivo-administrativa del control parlamentario constitu-

ye un correctivo y un complemento necesario para el modelo jurídico-procedimental, porque en este último se concibe el término proceso legislativo como un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables y resuelto por decisiones jurídicamente denominadas “leyes” o “decretos” (Serna de la Garza, 1997), y se asume que esas demandas provienen de los ciudadanos que buscan una solución a una problemática, y los facultados constitucionalmente para ello<sup>6</sup> son quienes formulan, a partir de esas peticiones, una *iniciativa* que reúna las condiciones y características legales o constitucionales.

En el fondo, ese proceso legislativo lleva implícito el proceso de políticas públicas, aunque el Congreso mexicano se ha erigido, en el mejor de los casos, como el hacedor de leyes sin implicarse más allá aun cuando constitucionalmente está facultado. Por ello es que el desenvolvimiento que ha tenido la perspectiva de análisis del control parlamentario desde una visión administrativa permite considerarlo, hoy día, como un principio general que le concede al Poder Legislativo jugar otro papel, sea en sistemas presidenciales o parlamentarios, toda vez que si bien son formas de gobierno que responden a lógicas políticas e históricas distintas, ambos sistemas surgen por oposición a estructuras en las que el poder se concentraba en un solo individuo o en un solo órgano. Su desarrollo histórico y teórico, hasta llegar a las democracias modernas, ha convertido al control parlamentario en el medio de intervención política de mayor calado, pues, incluso, teóricamente se considera al gobierno como una “comisión” del Legislativo que ha de ejecutar su política bajo el control del Congreso (Martínez Elipe, 2000: 99-100).

Desde una perspectiva *sustantivo-administrativa*, el control parlamentario tiene que ver con una de las formas de conseguir un elemento de equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo que se manifiesta, precisamente, durante el proceso de elaboración de las políticas públicas. Trabajos como los de McCubbins y Schwartz (1984), Calvert, McCubbins

<sup>6</sup> El artículo 71 de la Constitución mexicana señala que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos, el presidente de la república, los diputados o senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados. En la última reforma constitucional al citado artículo, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de agosto de 2012, se determina que tienen esta facultad también los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

y Weingast (1989) y McCubbins, Noll y Weingast (1989) han demostrado que en la función legislativa del Congreso reside gran parte de su poder para establecer controles efectivos sobre el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas, toda vez que durante el transcurso de la elaboración de la legislación, el Congreso tiene una oportunidad única para introducir las reglamentaciones necesarias para limitar la discrecionalidad que los diferentes actores tendrán durante la implementación.

Dichos autores, además de Epstein y O'Halloran (1999) y Huber y Shipan (2002), coinciden en señalar que el mecanismo de control parlamentario se ejerce, en primer lugar, cuando en una ley se definen en forma detallada los rasgos de la política a llevar a cabo y las atribuciones de quienes la ejecutarán, además de que también se incluyen dispositivos destinados a controlar el poder discrecional que el Parlamento está dispuesto a delegar en el Ejecutivo o en la burocracia. Pero durante la ejecución de la política pública el control parlamentario tiene que continuar, de lo contrario el Congreso perderá toda influencia en las futuras decisiones sobre dicha política, que la reformulan de manera constante. Como señala Peters (1992), la distinción de etapas o fases del ciclo de políticas públicas es solamente analítica: en la práctica, la implementación de una política supone su constante reformulación. Para el caso del Congreso de Estados Unidos, tanto Aberbach, como Kaufmann y Rosenbloom (2000) han mostrado que los comités y subcomités legislativos mantienen un detallado control sobre la implementación de las políticas, mediante sólidas redes informales entre directivos de agencias públicas, legisladores y *staff*.

Por cierto esta perspectiva de análisis no es nueva. De hecho, Weber (1918), tras la crítica al Parlamento federal alemán, planteaba una visión más moderna del mismo que fundamenta en su propuesta de una codirección de la burocracia entre el Legislativo y el Ejecutivo. Idea que retoma Oberreuter (1980: 4), a partir del trabajo de Bäumlín y Kewening (Oberreuter, 1992: 169), cuando a finales de la década de 1960 se genera una discusión sobre el papel que el Parlamento alemán debía jugar en el sistema político de entonces. Estos autores rechararon el *papel negativo* del Parlamento y propusieron articular su *papel positivo*, como recoge Ferraro (2008a), para lo cual no se limitaron a analizar sólo la función de *fiscalización* de los parlamentos, sino que proyectaron la idea de que los comités parlamentarios funcionaran como instancias de

codigobierno (*mitregierung*); es decir, que el Parlamento ejerciera la dirección del Estado conjuntamente con el Ejecutivo, en una especie de codirección de la burocracia.

Para Oberreuter (1980), la idea de control parlamentario del gobierno como codirección (*mitsteuerung*) de los asuntos públicos representa la visión *moderna* del trabajo parlamentario,<sup>7</sup> que va más allá de su función clásica de fiscalización y vigilancia del Ejecutivo; tesis que tiene muchas semejanzas con lo que plantean Aberbach (1990) y Rosenbloom (2000) para el caso del Congreso de Estados Unidos. Especialmente para Rosenbloom (2000: 23), la burocracia de este país es una *extensión* del Poder Legislativo, porque las agencias de la administración pública son las que completan los detalles de la legislación mediante reglamentos, de modo que el Congreso las dirige sin mayor intermediación y simplemente les delega autoridad legislativa. Estos puntos de vista rechazan, por tanto, una distinción estricta entre controles previos a la ejecución de las leyes (contenidos en la ley misma) y controles posteriores, que el Congreso realiza sobre la burocracia para constatar que la ley se aplique según sus propósitos. Más bien, el control parlamentario es un único proceso dinámico de formulación e implementación de políticas públicas, bajo la dirección del Congreso (Ismayr, 2001: 39; Ferraro, 2008a: 206-207).

Incluso, desde la escuela de la elección racional (*rational choice*), autores como Lupia (2003: 44-53) y Strom (2003: 67-73) identifican dos grandes clasificaciones del control parlamentario: el *ex ante* y el *ex post*; *grosso modo*, el primero es para anticiparse a los problemas y, el segundo, para ejercerlo después de cometidos los hechos. Calvert, McCubbins y Weingast (1989: 605) destacan la importancia de la etapa *ex ante*, o etapa de diseño, es decir, ponderan el inicio del proceso de políticas públicas por ser el momento en el que se establece la misión

<sup>7</sup> En Europa, el ideal democratizador del constitucionalismo de la década de 1920, detenido sólo por las dictaduras de la siguiente década, acabó por reforzar, en la segunda mitad de la década de 1940, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de manera que éste no sólo consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativas, presupuestarias y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*, esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política (véase Mora-Donnato, 2001).

de las dependencias administrativas y las atribuciones que tendrán, entre otras cosas; en cuanto al mecanismos *ex post*, los autores llaman la atención sobre las fuertes limitaciones a las que cotidianamente están sometidos los congresos para controlar lo que hacen los ejecutivos y las burocracias, por lo que el control parlamentario *a posteriori* termina por ser poco eficiente y efectivo.

Sin embargo, Aberbach (1990: 14-98) considera que estas dos etapas deben estar fuertemente unidas para hacer efectivo al control parlamentario y afirma que ambas se asocian con un proceso político *informal* como la creación de extensas redes de contacto entre legisladores, *staff* parlamentario, y personal directivo (profesional) de las agencias administrativas. Es decir, no hay un antes ni un después para el control parlamentario, sino que es el resultado de la existencia de redes informales entre legisladores y miembros de la alta burocracia, que funcionan permanentemente durante el proceso de políticas públicas (diseño, implementación y evaluación), a través del cual se entrelazan las funciones del Congreso y las de la administración o burocracia (Aberbach, 1990: 187). Esta tesis de “enlazamiento” coincide con la de Ismayr (2001: 39) cuando analiza el caso del *Bundestag* alemán.

Como se puede apreciar tras unos primeros trazos, el control parlamentario en el proceso de políticas públicas es dinámico y si bien tiene que ser estudiado en diversos escenarios y etapas, en el modelo *sustantivo-administrativo* todo forma parte de un mismo proceso, que tiene que ver con la capacidad del Parlamento de revisar, vigilar y sancionar el comportamiento de otros actores e instituciones, sobre todo gobierno y administración pública (Fiorina, 1981; Stefanni, 1989; Krause, 1999; Fuchs y Nolte, 2005), pero también de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, gestionar y dirigir los asuntos públicos (Oberreuter, 1992).

Por todo ello, en una visión amplia del control parlamentario y de sus instrumentos en los parlamentos modernos, se puede concluir que la idea de control es algo más que revisar las cuentas públicas<sup>8</sup> o sólo la

<sup>8</sup> Es común encontrar autores que consideren sólo la versión más clásica y básica del control parlamentario que es la fiscalización o auditoría contable del Ejecutivo (Portero Molina, 1998). Otros autores, como Figueroa (2007), advierten también que la reducción en el tema de control parlamentario tiene que ver con la fiscalización —ésta equiparada a la revisión del presupuesto y la cuenta pública—, toda vez que

finalidad de sancionar, ratificar o destituir un gobierno y, por el contrario, es un mecanismo que puede fijar con precisión las relaciones para codirigir al gobierno entre el Ejecutivo y el Legislativo, una vez que incluye toda la actividad de las cámaras, destinadas no sólo a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno o de otros entes públicos, llevando aparejada o no la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata, sino también la posibilidad de incidir en los procesos decisionales.

Finalmente, la constatación que hace Valadés (2009: 9) es sumamente pertinente. Este autor advierte que el control parlamentario más eficaz es aquel que no paraliza la acción de los órganos del poder y, por tanto, se requiere de un sistema democrático que garantice, entre otras cosas, un equilibrio de poderes y una distribución del poder, además de controles que verifiquen las formas de acción, evaluación de resultados e impidan el desbordamiento del poder mismo, lo que en términos generales se vincularía a esta idea de codirección del gobierno entre Ejecutivo y Legislativo.

### El control parlamentario como instancia de codirección del gobierno: funciones e instrumentos

Tras esta descripción de los modelos jurídico-normativo y sustantivo-administrativo, podemos decir que el control parlamentario como instancia de cogobierno se concibe como un mecanismo que está presente en toda la actividad parlamentaria (normativa y no normativa), destinado a fiscalizar la acción del gobierno y la administración, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad inmediata, que se ejerce tanto por la mayoría en el Parlamento o de manera indirecta por la oposición. En ese sentido, habría que resaltar que el control no se suscribe a determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras, y actúa en diversas áreas y en distintos momentos (Oberreuter, 1992; Aberbach, Putnam y Rockman, 1981; Krumwiede y Nolte, 2000; Ismayr, 2001; y Steffani, 1989).

---

el control presupuestario es una de las tareas más relevantes del Congreso, puesto que la mayoría de los programas gubernamentales están involucrados.

La anterior enunciación tiene como punto de partida las seis dimensiones que utiliza Steffani (1989: 1326) para definir al control parlamentario, tras considerar que delimitan al concepto de manera precisa y, por tanto, facilita la comparación y permite operacionalizar los dos aspectos relevantes que se desarrollarán más adelante en este trabajo: la profesionalización legislativa y el proceso de políticas públicas (véase Cuadro 1).

Para Steffani (1989: 1328), el control parlamentario es un instrumento que le otorga a la institución representativa una multiplicidad de posi-

Cuadro 1. Seis formas distintas de entender la interrelación entre Legislativo y Ejecutivo (Steffani, 1989)

1. Examen posterior por el Parlamento de las acciones de gobierno y de la administración pública.
2. Vigilancia permanente por parte del Parlamento que acompaña a la acción del 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 las leyes y el presupuesto.
4. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el gobierno (por medio de las elecciones).
5. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estaría vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del gobierno.
6. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).



bilidades de acción y de capacidad decisoria propia, entre las que están la posibilidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública, que además abarca todos los niveles de mando burocrático que definen la dirección política del gobierno, así como a aquellos que la ejecutan. No se trata entonces sólo de una acción de crítica pública, denuncia o sanción, sino de la capacidad de decisión del Parlamento respecto a acciones de gobierno. Steffani hace una fuerte crítica a aquellos que consideran que el control parlamentario es un derecho de la oposición, o bien, ésta sea quien más y mejor ejerza ese instrumento, pues considera que si se limita esa acción sólo a la oposición, el control parlamentario se quedará en eso, en una mera crítica pública, por lo que afirma que, en todo caso, sólo la mayoría es capaz de otorgarle al Congreso capacidad de decisión. Sobre el control como un derecho de la minoría, volveremos más adelante.

Con este postulado nos proponemos abandonar la tipificación clásica o tradicional de los procedimientos de control parlamentario para dejar claro que éste se ejerce no sólo a través de las mociones de censura, los asuntos de confianza, las preguntas y las comisiones de investigación, sino que también está presente en el proceso legislativo, así como en la aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas, en la ratificación de tratados internacionales, en la aprobación de presupuestos generales del Estado, en las decisiones de la Cámara o cámaras, intervenciones en debates, comparecencias o sesiones informativas, entre otros (Pedroza, 1996: 92), sino también, y de manera determinante, en el proceso de políticas públicas. Es decir, el control parlamentario es un mecanismo fundamental que le permite al Parlamento, Congreso o Asamblea, inspeccionar, comprobar, analizar, examinar, revisar y registrar las actividades del gobierno, pero también intervenir en los procesos de decisión que tienen que ver con la conducción y manejo del gobierno, así como en la definición de las políticas públicas (Figueroa y Osés, 1998: 213).

El concepto de *control parlamentario*, definido así, tomando como parámetros las dimensiones de Steffani, es sumamente pertinente para los fines de este trabajo, porque facilita su dimensión comparativa, toda vez que, como lo han comprobado Krause (1999: 536) y Fuchs y Nolte (2005:63) en sus trabajos sobre el control parlamentario —el primero entre Alemania y Estados Unidos, los segundos entre Argentina y Ale-

mananía— de estas seis dimensiones, cinco tienen vigencia tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, mientras que solamente la última no existe en sistemas presidenciales, donde puede tener lugar la destitución de ministros, pero no del presidente, excepto, por cierto, en el caso de juicio político (véase Cuadro 1).

Como se ha enumerado, el repertorio de instrumentos de control parlamentario puede ser una lista más o menos amplia, sin embargo, la riqueza de las posibilidades de control no reside en su número, sino en las combinaciones que se hagan y en los matices que se adopten en cada caso. Estas funciones del control parlamentario se ejecutan a través de distintos instrumentos o mecanismos formales que cada Congreso utiliza de acuerdo con su Constitución o sus reglamentos internos, pero en todos los casos tienen como objetivos generales convertir al Parlamento en un foro decisivo para el control del Poder Ejecutivo (véase Cuadro 2). Hay una amplia gama de instrumentos que pueden ser utilizados en la Cámara, donde el Parlamento puede escuchar a los ministros y al gobierno y someter a debate todo el conjunto de las políticas de éste: pedidos de información, las interpelaciones, las comisiones de investigación, las atribuciones para nombrar a funcionarios o removerlos a través del juicio político, además del veto y del decreto.<sup>9</sup>

Al respecto, el control parlamentario puede adoptar otras modalidades, o bien, facilitar otros esquemas de control como la rendición de cuentas por parte del gobierno, cuando se recurre a los clásicos instrumentos del debate parlamentario y las preguntas; estos recursos permiten mantener discusiones específicas sobre temas concretos y obtener aclaraciones sobre la política gubernamental. Los debates parlamentarios pueden servir perfectamente a este propósito, en especial si la sesión está siendo difundida o si las actas se hacen públicas. Algunos consideran que este tipo de instrumentos son ineficaces, pero tal vez se trate de una reflexión sobre el modo en que se emplean, y no sobre los propios instrumentos. Aunque abundaremos sobre el tema más adelante, por ahora, en términos generales, podría decirse que si bien es posible que algunas preguntas estén centradas en intereses restringidos a una circunscripción, el sistema de preguntas también permite plantear cuestiones de interés general.

<sup>9</sup> Para una explicación detallada de cada uno de los instrumentos del control parlamentario en varios países, ver Pedroza de la Llave (1996: 93-134).

Cuadro 2. Instrumentos de control parlamentario en Alemania, México y Chile

	<i>Alemania</i> ( <i>Bundestag</i> )	<i>México</i> ( <i>Cámara de Diputados</i> )	<i>Chile</i> ( <i>Cámara de Diputados</i> )
Destitución del presidente	Sí Mayoría parlamentaria	No La revocación del mandato es una figura que no existe en el orden jurídico, salvo casos extraordinarios y sólo a través de juicio político (por actos que comprometan la seguridad y el honor de la nación o por traición) (art. 110 de la Constitución).	No La Cámara de Diputados acepta la acusación en contra del presidente mediante el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio (art. 48).
Censura a miembros del gobierno	Sí Mayoría parlamentaria	No	No
Comparecencia del jefe del Ejecutivo (canciller) ante el pleno		Sí Anual y sin debate. Los partidos políticos fijan posiciones previamente sin llevar implícita la aprobación tanto del informe como de los planes de gobierno.*	Sí Anual y sin pronunciamiento del Congreso.

<p>Cuestiones de confianza</p>	<p>Sí La cuestión de confianza consiste en que el canciller o jefe de gobierno, voluntariamente somete a la consideración del Parlamento cierta actividad del mismo; posteriormente, si no se aprueba dicha actividad, puede dar origen a la dimisión del gobierno.</p>	<p>No</p>	<p>No</p>
<p>Decreto-Ley</p>	<p>Sí En el proceso de elaboración de Decreto-Ley se da una valoración de la actuación del gobierno y, posteriormente, se convalida o se deroga esa disposición, para objetivos determinados y por tiempo limitado.</p>	<p>No</p>	<p>No</p>

<p>Citación de integrantes del gobierno (gabinete) ante el pleno</p>	<p>Sí          Mayoría parlamentaria (a solicitud de una bancada o 5% de los diputados).</p>	<p>Sí          Sólo en algunos casos como los secretarios de Estado, el titular de la PGR, los jefes de departamentos administrativos y los directores administrativos de organismos descentralizados federales. No se aplica en el caso del presidente de la república.</p>	<p>Sí          Ministros y funcionarios</p>
<p>Audiencia pública en comisiones</p>	<p>Sí          (la solicitud debe ser avallada por un cuarto de los integrantes de la comisión).</p>	<p>Sí</p>	<p>Sí</p>
<p>Comisiones de investigación</p>	<p>Sí</p>	<p>Sí</p>	<p>Sí</p>
<p>Interpelación del presidente o secretarios de Estado (ministros)</p>	<p>Sí</p>	<p>No</p>	<p>No</p>

Solicitudes de información por escrito	Sí (basta con que un diputado la pida).	Sí No se estipula si hay sanción para las dependencias por no enviar la información requerida, ni tampoco si debe transcurrir un tiempo perentorio.	Sí Hay sanción por no enviar esos informes, pero no se estipula el tiempo que debe pasar entre la solicitud y la entrega.
Informe por escrito con debate	Sí	No	No
Solicitudes de información oral	Sí Un diputado (control por parte de la bancada).	Sin estipular (en la práctica no se celebran sesiones reservadas en forma prioritaria para preguntas orales de los congresistas).	Sin estipular
Cuestiones urgentes	Sí	No	No
Preguntas de actualidad	Sí	No	No

\* Dicha disposición se modificó en septiembre de 2008.

Fuente: elaboración propia.

La información recabada mediante iniciativas individuales queda a disposición de todos los parlamentarios, y ello puede dar lugar a que se cuestione la actuación del gobierno en su conjunto. Es importante mencionar que no se pretende evaluar la idoneidad de los diferentes instrumentos de control, como tampoco emitir juicios generales sobre qué conjunto de instrumentos es más eficaz en comparación con otro, porque la ausencia de un instrumento en un determinado Parlamento no necesariamente implica que su función de control sea “más débil” que la de aquellos que sí lo tienen. Del mismo modo, la presencia de una amplia gama de instrumentos de control en un Parlamento no garantiza una aplicación eficaz. Nuestro interés se centra en otros mecanismos formales, pero sobre todo informales, que ejercitan los propios legisladores para realizar el control parlamentario, tal y como se abordará en el Capítulo IV.

### Las comisiones legislativas

Otro punto central en la ejecución del control parlamentario tiene que ver con las comisiones. Los estudios sobre las comisiones parlamentarias se han centrado, en los últimos años, en su función de control, más allá de su labor legislativa. En algunos parlamentos hay comisiones permanentes que intervienen tanto en la formulación de leyes como en el control, mientras que en otros no ocurre lo mismo. Los poderes conferidos a las comisiones parlamentarias también difieren, además de que algunos parlamentos recurren más que otros a las comisiones especiales, o comisiones *ad hoc*. Para autores como Weingast y Marshall (1988), las comisiones permiten la distribución del poder de agenda de los distintos actores políticos, reducen los costos de transacción y agilizan el proceso de intercambio.

Es innegable, entonces, que las comisiones tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de las asambleas legislativas, hasta el punto de que existe un consenso en torno a la idea de que un sistema de comisiones fuerte, con un alto grado de especialización en temas concretos es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas (García Montero, 2008: 30-31).

Como consecuencia, se afirma que los congresos con grandes facultades para intervenir en políticas públicas tienen sistemas de comisiones

sumamente desarrollados, que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un alto grado de experiencia en los distintos campos específicos (Mezey, 1993: 64). La literatura que apoya tal consideración emergió en la década de 1970 de Estados Unidos, donde se prestó especial atención al sistema de comisiones como factor explicativo de la estabilidad de las elecciones políticas en el Congreso, fundamentado, sobre todo, en factores como la reelección legislativa.

Los teóricos de la elección racional intentaron mostrar que un sistema de comisiones estable conducía al equilibrio institucional (Shepsle y Bonchek, 1997) y, desde la perspectiva de la distribución, la información y los partidos, se trató de explicar el modo en que los legisladores aceptan la estructura de las comisiones y se integran en las mismas. De esta forma, el sistema de comisiones ha sido visto como una plataforma para expresar demandas (Shepsle y Weingast, 1995); como un modo eficiente de obtener y distribuir información (Krehbiel, 1991) y como extensión del control del partido mayoritario (Cox y McCubbins, 1993).

Sin embargo, cabe matizar que no todas las comisiones en los distintos países tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo, es más, quizá ningún sistema de comisiones en el mundo haya adquirido tanta importancia como el estadounidense, a pesar de que prácticamente todas las comisiones posean prerrogativas en el procedimiento legislativo como el escrutinio de las leyes, la recolección de información, la propuesta de enmiendas y la recomendación al pleno mediante un informe final (García Montero, 2008: 31). En general, las comisiones permanentes supervisan los programas de los correspondientes ministerios o secretarías de Estado del gobierno para examinar los aspectos negativos y los aspectos positivos de determinadas políticas y exigir responsabilidades a las autoridades a través de informes que constituyen vehículos fundamentales para formular recomendaciones al gobierno. El problema, en la gran mayoría de los parlamentos de América Latina, es que suelen quedarse en eso, en recomendaciones, porque los informes no son vinculantes.

Resumiendo, de los elementos conceptuales aquí abordados y en la línea de investigación que estamos proponiendo, el control parlamentario tiene por objeto hacer más transparentes los procesos de decisión política, a partir del conocimiento que los parlamentarios puedan tener sobre asuntos concretos para que, de manera informada, crítica y re-



flexiva, el Congreso pueda participar en la discusión sobre las políticas del gobierno (Ismayr, 1999: 302-303). En esta definición amplia, la información obtenida a través de los instrumentos de control formalmente establecidos y de mecanismos informales estructurados por los propios legisladores conocedores del tema, constituye un elemento básico del control parlamentario, ya que el cumplimiento de la función de control se obstaculiza sin las informaciones adecuadas (Fuchs y Nolte, 2005: 62).

Lo anterior está estrechamente ligado con el concepto de *profesionalización legislativa* que hemos introducido en este trabajo y que se define como la especialización de los legisladores y/o sus cuerpos técnicos en temas concretos de políticas públicas: a mayor conocimiento de ellos, mejor será la función de control parlamentario, como se verá a lo largo de este libro.

## El control parlamentario en Estados Unidos: de la negligencia a la hegemonía

En Estados Unidos, el Congreso ha tenido éxito en su intento por recuperar poder e influencia sobre el Ejecutivo y sobre la acción de gobierno, en especial el control sobre la administración burocrática, aun cuando, por algunos periodos se haya registrado un “descuido legislativo” en la supervisión y monitoreo del Ejecutivo, tal y como lo documentan Ogul y Rockman (1990), quienes al evaluar las relaciones Ejecutivo-Legislativo encontraron cierta negligencia en materia de supervisión parlamentaria del monitoreo sobre el Ejecutivo, algunas veces abierta y otras encubierta. Incluso así, concluyeron que aunque la capacidad de control del Congreso estadounidense no siempre se usa, nadie puede negar que se trata de una de las legislaturas nacionales con más capacidad para ejercer ese control sobre las distintas ramas del Ejecutivo.<sup>10</sup>

Por lo que se percibe de la literatura sobre el Congreso de Estados Unidos, en las décadas de 1960 y 1970 se predicaba la inexistencia de la influencia del sistema de control legislativo frente a un “presidente imperial”, como lo llamó Schelinger (1998). Las investigaciones en general

<sup>10</sup> Esta tesis también la comparten autores como Aberbach, Putnam y Rockman (1981: 88-89) y Rosenbloom (2000).

afirmaban que, con respecto a la mayor complejidad de las actividades atribuidas y desarrolladas por el Ejecutivo, el Congreso tenía poco o ningún control sobre la forma y la cualidad de las políticas implementadas. La palabra “negligencia” era frecuentemente utilizada en el debate académico.<sup>11</sup>

William F. Willoughby, a principios del siglo pasado, en sus estudios seminales acerca de la participación del Congreso estadounidense en la organización del Estado y en el funcionamiento de la maquinaria gubernamental, ya advertía del riesgo que corría el Legislativo de convertirse en un actor institucional independiente pero irrelevante si no ejercía su posibilidad de ser “la junta directiva de la empresa pública” (1913: 155). La expresión “empresa pública” no debe entenderse en un sentido comercial, por cierto, sino que Willoughby está hablando en lenguaje metafórico: si el Estado es una empresa, el Parlamento debe ser su junta directiva. Desde una perspectiva que parte de la administración pública, este autor reivindicaba al Parlamento como actor clave en la gestión de los asuntos públicos, y abre la puerta a una concepción más moderna del control parlamentario de la administración pública tras advertir que, con el desarrollo de un Estado regulador que comenzaba a actuar en muchos ámbitos de la vida económica y social —de lo que antes no se ocupaba—, la actividad de la administración cambiaría de manera radical y comenzaría a funcionar mediante la creación constante de normas o regulaciones administrativas y, por tanto, era necesario que la actividad administrativa se convirtiera en una rama del Poder Legislativo para estar bajo la dirección del Congreso.

Esta tesis de Willoughby se lleva a la práctica durante las décadas siguientes en Estados Unidos bajo la iniciativa de destacados parlamentarios, tanto del Partido Demócrata como del Republicano, hasta concluir con la Ley de Procedimientos Administrativos, de 1946 (*Administrative Procedures Act*). Esta ley reforma la estructura de trabajo del Congreso y modifica la estructura de la administración para cumplir con las ideas de Willoughby y asegurarse que la actividad administrativa se encuentre bajo la dirección operativa de los legisladores. Es así que al día de

<sup>11</sup> Revisar los trabajos de Fiorina, 1981; Huntington, 1973; Ogul, 1977; Ripley, 1978; Scher, 1963, y Pearson, 1975, quienes de una u otra forma abordan ese concepto para referirse a la manera de actuar del Congreso estadounidense en las décadas de 1960 y 1970.

hoy existe un amplio consenso en la ciencia política de Estados Unidos respecto a la “hegemonía” del Congreso sobre la administración pública (*congressional dominance*), como señala Moe en su estudio crítico de dicha perspectiva (Moe, 1987). En otras palabras: las agencias administrativas están bajo el control de los comités y subcomités del Congreso que les corresponden por área de trabajo (Moe, 1987; Fiorina, 1981 y Weingast, 1981). A su vez, autores como McCubbins y Schwartz (1984); Weingast y Moran (1982 y 1983); Weingast (1987, 1989), que han trabajado la tesis de la hegemonía parlamentaria estadounidense desde la perspectiva de la escuela del *rational choice*, intentan explicar esa influencia como un fenómeno localizado en ocasiones, lo que implica una cierta crítica a la teoría del *congressional dominance*.

Por ejemplo, McCubbins y Schwartz (1984) advierten que los parlamentarios se ocupan de temas muy específicos sólo cuando hay un incentivo electoral de por medio, por tanto, no es que el Congreso realmente controle a todas las agencias del gobierno, sino sólo a las que están en los proyectos políticos de los partidos, es decir, que hay una especie de “descuido” o “negligencia” por parte del Congreso, lo que vendría a estar en la línea de aquellos autores que durante 1960 y 1970 resaltaron el poco control parlamentario.

En esa misma línea del *rational choice*, Fiorina (1981) también hace consideraciones sobre la hegemonía del Congreso estadounidense y parte de un supuesto de la escuela de la elección racional que supone que los agentes actúan de manera autointeresada, y construye una interpretación novedosa de lo que otros, hasta entonces, habían entendido como una ausencia de control parlamentario de la burocracia. En esta perspectiva, en efecto, el Congreso de Estados Unidos ejerce sobre la burocracia pública federal solamente el tipo de control que resulta conveniente para los intereses de los legisladores.

Estos autores, en otras palabras, sostienen la tesis de la hegemonía del Congreso de Estados Unidos pero no admiten que los legisladores tengan conciencia de su papel institucional: su actuación está dictada por el autointerés en forma circunstancial y específica. En cambio, Aberbach, Putnam y Rockman (1981) defienden la tesis de la hegemonía parlamentaria sin compartir los supuestos de la escuela de la elección racional. También consideran, entre otros muchos datos, evidencia empírica suficiente los *patrones de contacto* existentes entre los miembros

del Congreso de Estados Unidos y los funcionarios jerárquicos de carrera en la administración pública federal. Descubren que la frecuencia de contactos entre los dos grupos mencionados (legisladores y burócratas superiores) resulta significativamente más alta que la que corresponde a la de los burócratas superiores con secretarios de Estado (ministros):

Este hallazgo empírico no solamente permite, para Aberbach, Putnam y Rockman (1981:235) sostener la hipótesis relativa a que el Congreso de EEUU ejerce mayor influencia sobre la burocracia federal que el Poder Ejecutivo, sino también concluir que los secretarios de Estado a cargo de un departamento (ministros) resultan, frecuentemente, nada más que “forasteros” (*outsider*) en un esquema de gerenciamiento dominado por la relación entre el Poder Legislativo y la burocracia (Ferraro, 2005: 200).

En 1990, Aberbach presenta evidencia empírica respecto a la actividad de control del Congreso de Estados Unidos sobre la burocracia, registrando un incremento *dramático* de dicha actividad entre 1970 y 1990. El autor pasa por alto los supuestos metodológicos principales de la escuela de la elección racional y considera que tal incremento *dramático* de las actividades de control no puede explicarse en términos de autointerés por parte de los legisladores, sino que hay un desarrollo de una conciencia institucional para llevar a cabo las actividades, es decir, los legisladores perciben dicha actividad como apropiada y parte de las obligaciones de su función (Aberbach, 1990: 160).

En esa misma línea, Rosebloom (2000: 22-59) introduce la tesis de que el Congreso de Estados Unidos no solamente controla (en el sentido de que dirige) la burocracia pública federal de ese país, sino que este fenómeno es resultado de un desarrollo teórico y político deliberadamente puesto en marcha y llevado adelante por el propio Congreso. Según el autor, se trata de un verdadero plan estratégico, que constituye la respuesta del Congreso a la creación de un “estado administrativo” en la década de 1930, y a los intentos, por parte del Poder Ejecutivo, de poner dicho estado administrativo bajo su control. El eje central de la respuesta del Congreso, tanto en su propuesta teórica originaria como en su implementación práctica en las décadas sucesivas, consiste en diseñar y estructurar la administración pública de modo que ésta actúe *como una extensión del Poder Legislativo*.

Resumiendo, Aberbach, Putnam y Rockman (1981: 24), tras un análisis comparado entre nueve países, concluyeron que, en Estados Unidos, los legisladores tienden a jugar un papel más importante que en otras naciones en la supervisión del Ejecutivo y en la puesta en marcha de las políticas públicas, lo que no descarta un papel influyente de los burócratas de alto nivel. Precisamente esto es lo que crea tensiones potenciales en la codirección de la gestión pública en la que, inevitablemente, Legislativo y Ejecutivo se implican en la acción de gobierno.

### El cogobierno alemán

En Europa es Weber (1918) quien plantea una visión más moderna del control parlamentario desde su idea de una codirección de la burocracia entre el Legislativo y el Ejecutivo; idea que retoma Oberreuter (1992: 169) a partir del trabajo del Bäumlín y Kewening, en donde se concibe al control parlamentario del gobierno como codirección (*mitregierung*) de los asuntos públicos; tesis que —como dijimos arriba— presenta semejanzas con lo planteado por Aberbarch (1990) y Rosenbloom (2000) en Estados Unidos. La propuesta weberiana fue conducir a la administración pública de acuerdo con las normas aprobadas por el Parlamento —*control parlamentario administrativo*— para convertirlo así en un factor de *política positiva*, pues según su punto de vista el Parlamento alemán de la época ejercía sólo pura *política negativa*. Según Weber:

sólo quien puede agenciarse este conocimiento de los hechos, independientemente de la buena voluntad del funcionario, está en condiciones de controlar eficazmente en cada caso concreto a la administración (...) el *instrumento de poder* más importante del funcionario lo constituye la transformación del *saber profesional* en un *saber secreto* por obra del infausto concepto de “secreto profesional” que, en definitiva, no constituye otra cosa que un medio para *asegurar* a la administración *contra todo control*.

El control parlamentario era concebido por este autor como un requisito previo indispensable con vista a un fecundo trabajo parlamentario y de rendimiento institucional. Dicho control sólo podía ser ejercido por parlamentarios cualificados que hubieran pasado por la “escuela” de las comisiones legislativas, y en ese sentido ponía como ejemplo al

Parlamento británico, al que ubicaba como un “Parlamento de trabajo”, en donde ninguno de los líderes de importancia hubieran llegado a la cumbre sin antes haberse entrenado en el trabajo de las comisiones y sin haber pasado —en muchos de los casos— por toda una serie de departamentos de la administración; en una palabra, haber trabajado para convertirse en políticos profesionales. Todos los demás políticos, en el sentido weberiano, eran funcionarios a sueldo de un partido o representantes de grupos de interés.

La crítica de Weber no contribuyó a una mejor posición del Parlamento alemán en el sistema político de la República de Weimar (1919-1934), a tal grado que al final el diseño constitucional y las prácticas políticas de ese Parlamento se convirtieron en el ejemplo por excelencia de los peligros de un excesivo predominio de la figura del presidente, y así serían interpretadas dichas lecciones en la política alemana de la segunda posguerra, hasta la presente república federal. Tampoco la República de Bonn, bajo la nueva constitución de 1949, brindó condiciones para que el Parlamento se convirtiera en un actor importante en la política alemana, y mucho menos se puede hablar de que haya alcanzado entonces un papel positivo o activo en la formulación de políticas públicas, tan es así que a mediados de la década de 1950 se comenzó a extender en Alemania la denominación de “democracia de canciller” (*kanzlerdemokratie*) para referirse al predominio de la figura del jefe del Ejecutivo en todos los órdenes de la vida pública durante el gobierno de Adenauer (Ferraro, 2005: 205).

Durante la década de 1970 los miembros del *Bundestag* todavía no jugaban un papel predominante en la elaboración de los proyectos legislativos, los cuales eran presentados por la administración pública; sin embargo, en 1969 se inició una discusión importante, basada en los trabajos de Bäumlín y Kewening (Oberreuter, 1992: 164), quienes advirtieron que la función del Parlamento no podía limitarse a la *fiscalización* del gobierno (*Aufsicht ubre fremde Amtsführung*), sino que los comités parlamentarios debían funcionar como cogobierno (*mitregierung*). Con esta observación se hacía hincapié en rechazar el papel *negativo* del Parlamento y se proponía un papel *positivo* que consistía en la codirección del Congreso y el gobierno en el diseño de políticas públicas.

Fue precisamente en 1969 cuando se fortaleció de manera significativa el trabajo de las comisiones en el *Bundestag* con una reforma parlamentaria que, entre otras cosas, introdujo un servicio de aseso-

ría científica, además de la modificación presupuestaria realizada entre 1970 y 1972, que permitió a los bloques parlamentarios (*fraktionen*) disponer de numeroso personal propio para tareas de asesoramiento legislativo (Jekewitz, 1995: 405). Factor clave que, desde el punto de vista organizativo, permitió al *Bundestag* fortalecer su posición en el sistema político alemán y, sobre todo, incrementar el control parlamentario del gobierno porque esos asesores legislativos provenían de la propia administración pública y recibían una licencia durante el tiempo que prestaban sus servicios al Parlamento, es decir, eran personas conocedoras y especializadas en temas concretos de políticas públicas. La especialización de los legisladores empezó a entenderse como una dinámica de dedicación con cierta exclusividad y competencia en determinados temas de las políticas públicas, lo que les permitía establecer contactos formales e informales, así como una red de fuentes de información que le proveían de conocimientos adecuados (Von Beyme, 1998: 71-72, 145).

Con este tipo de asesoramiento se estableció un sistema de contactos *informales* regulares y frecuentes entre el Parlamento y la administración pública alemana, con lo que se empezaron a sentar las bases de un papel *positivo* del *Bundestag* y, con ello, una influencia decisiva sobre el proceso de gobierno. Se consolidó entonces la práctica informal de las *rondas de coalición* (*koalitionsrunden*), de las que existen dos tipos a la fecha: las *rondas de coalición grandes*, que se reúnen semanalmente durante las sesiones del Parlamento y preceden a las reuniones del gabinete de ministros. En estas rondas se encuentra el canciller, los líderes de los partidos que forman la coalición permanente, los líderes de los bloques parlamentarios de estos partidos, el jefe de la Cancillería, así como ministros y parlamentarios especialmente invitados; y las *rondas de coalición chicas*, que técnicamente son las más importantes porque trabajan en áreas muy específicas de la política pública y en ellas participan los especialistas de los bloques parlamentarios, así como funcionarios de la administración y, en ocasiones, el ministro o secretario de Estado parlamentario correspondiente a cada área (Goetz, 1997: 757). La relevancia de este tipo de *ronda* es que permite una verdadera “ósmosis” (Oberreuter, 1992: 169) entre los parlamentarios y los funcionarios y con ello una discusión amplia y rica sobre las iniciativas de ley, haciendo valer cada uno sus puntos de vista, y desde la opinión de

Goetz (1997: 755) en el proceso de *formulación* y *ejecución* de políticas públicas, finalmente suele predominar el papel del Parlamento.

A partir de la década de 1970 el concepto de *control parlamentario* tuvo especial significado en el *Bundestag*, sobre todo porque se demostró que la idea de control como mera *fiscalización* de la actividad gubernamental, a la distancia y *a posteriori*, resultó insuficiente para asegurar un papel activo del Parlamento en el proceso de la elaboración de políticas públicas (Ferraro, 2005: 225). Este autor, haciendo referencia a Schwarzmeier (2001), considera que la palabra clave en la doctrina parlamentaria alemana es la de *mitsteuerung*, que puede traducirse como *codirección*, y que en el caso del *Bundestag* se logra con el establecimiento de rondas de consulta permanente entre legisladores y funcionarios superiores de la burocracia profesional. Se puede afirmar entonces que el *papel positivo* del *Bundestag* está íntimamente ligado al control parlamentario sobre el gobierno, una de las funciones básicas de cualquier Parlamento o Congreso en el mundo y que permite la configuración de la política y/o la codirección del gobierno mediante la legislación y la función representativa (Krumwiede y Nolte, 2000: 61-71).

## El control parlamentario en las democracias latinoamericanas

Krumwiede y Nolte (2000) señalan que las legislaturas de los países latinoamericanos, en el mejor de los casos, lo que llegan a ejercer son controles formales *a posteriori* sobre los organismos administrativos o el gobierno en general, lo que hace que el papel del Poder Legislativo en los sistemas presidenciales de la región pueda ser considerado *obstructivo o negativo*, perspectiva teórica que, como ya hemos visto, coincide con el paradigma weberiano antes expuesto, que concibe un Parlamento con un papel obstructivo o negativo cuando carece de iniciativa en la formulación de políticas públicas y se limita a reaccionar ante las propuestas del Poder Ejecutivo.

Cox y Morgenstern (2001) califican a los parlamentos latinoamericanos de “reactivos”, es decir, que sólo enmiendan y/o vetan las propuestas del Ejecutivo, a diferencia de las legislaturas “generativas” como las europeas, que forman y remueven gobierno y, a su vez, cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones; o bien, con las



“proactivas”, como el Congreso de Estados Unidos, que propician y sancionan sus propias propuestas legislativas. Esto no significa que los congresos de América Latina no tengan poder, como veremos más adelante. Los mismos autores advierten de los juegos políticos que pueden generarse entre legislativos-ejecutivos, porque aunque se siga considerado al presidente como actor central, en teoría la previsión de un (posible) veto legislativo condiciona la mayor parte de sus actos de gobierno:

La estrategia más *económica* (por parte del Ejecutivo) será a menudo reunir la mayor cantidad de votos posibles basándose puramente en sus méritos, y reservar otros activos, como los favores políticos menudos (*pork*) y el patronazgo (*patronage*), para asegurarse los restantes votos marginales que pueda necesitar (Cox y Morgenstern, 2000: 373).

El estudio comparativo de Krumwiede y Nolte (2000: 108), en el que se analizan 11 congresos latinoamericanos, ilustra muy bien la anterior situación. Los autores hablan de las “no decisiones”, es decir, el no llevar a cabo una determinada acción, por parte del Ejecutivo, si éste anticipa o prevé la resistencia por parte del Legislativo. Dicha acción se ve reflejada en *no realización* de cierta acción, y así se van generando las acciones *obstructivas* o *negativas* del Legislativo, siempre en ese juego que describen Cox y Morgenstern, que muestra que los congresos no son débiles *per se*.

Ahora bien, antes de abundar sobre el modelo de control parlamentario que impera en América Latina, es pertinente comentar que en una primera aproximación al estudio sobre los aportes que el Poder Legislativo puede realizar a la gobernabilidad en los países de la región, entendida ésta como el conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno (Alcántara, 1993: 38-39), se evidenció una notable coincidencia doctrinal en torno a un asunto central: la existencia de una crisis del Parlamento, que da como resultado poca influencia del Legislativo en el sistema político en su conjunto (Aragón, 1998: 36; Prats, 1997: 25).

### *¿La crisis del Parlamento complica el control parlamentario?*

Los problemas para ejercer el control parlamentario y esa idea de debilidad de los legislativos, tiene que ver con lo que se ha denominado

“crisis del Parlamento”, situación que no es propia de América Latina. A principios del siglo xx, Weber (1918) ya condenaba al Parlamento federal de Alemania por su completa ausencia de poder político, que se expresaba en términos del papel puramente *negativo* del Parlamento, sin otra función más que la de manifestar reservas u objeciones ante el curso de los acontecimientos. Otro autor, también alemán, Carl Schmitt, en su crítica al liberalismo, consideraría que el parlamentarismo, en medio de un contexto social masificado y democratizado, habría perdido su identidad, para transformarse en un “mero medio práctico-técnico”, asumiendo una justificación de carácter meramente “sociotécnico”, dejando a un lado la discusión pública como principio rector (Schmitt, 1990: 12).<sup>12</sup>

La prolongada duración de esta crisis, bien sea una percepción o una realidad, ha contribuido a colocar en segundo plano a las asambleas representativas en los sistemas políticos y, con ello, se ha visto vulnerada la capacidad potencial de los parlamentos para codirigir al gobierno, circunscribiéndolos en su papel de “hacedores de leyes”, de las que, además, suele ser el Ejecutivo quien propone la mayor cantidad de iniciativas.<sup>13</sup> De ahí que la función más analizada cuando se estudia a los parlamentos sea la legislativa, lo que explicaría, según Norton (1990), la extensión de la tesis de la “crisis del Parlamento”, pues si sólo se observa esta parte, el predominio del Ejecutivo hace que se muestren parlamentos débiles, que se limitan a la tramitación de asuntos que son elaborados fuera del ámbito legislativo.

Así es que la denominada “crisis del Parlamento” se fundamenta en la relevancia política y jurídica que alcanzaron los partidos en los sistemas políticos, a tal punto que se llega a hablar de un “Estado de partidos”. El centro de esta crisis se atribuye al dominio que los partidos políticos logran sobre las instituciones estatales y el propio Parlamento y, por tanto, la ausencia de deliberación o discusión en el seno legislativo, pues las fracciones partidistas pueden tomar decisiones de antemano fuera de las cámaras (Garrorena, 1992: 50; García Pelayo, 1986; Leibholz,

<sup>12</sup> Otros críticos de la democracia parlamentaria fueron autores como Mosca, Pareto y Michels (ver Alcántara *et al.*, 2005b: 37; Bejarano, 1998: 114).

<sup>13</sup> Trabajos comparativos de las últimas décadas demuestran que en la mayoría de los sistemas, por lo menos 90% de las propuestas de ley son presentadas por el Ejecutivo, y un porcentaje similar de esas iniciativas son aprobadas por los legislativos (véanse Lowenberg y Patterson 1979; Schwarz y Shaw, 1976).

1971). Aragón, (1998: 36) considera que si bien no hay democracia sin partidos, el problema es que el Estado se ha vuelto patrimonio de los partidos, con graves consecuencias para el Parlamento.

Por lo que se refiere al control parlamentario y la crisis del Parlamento, autores como Duverger (1970: 178) han considerado que la omisión de control eficaz es producto de la timidez y de la demagogia de ciertos parlamentos, lo que en la práctica se combina con la dependencia que algunos legisladores tienen con respecto del Poder Ejecutivo al que teóricamente deben controlar, es decir, es común que el jefe del Ejecutivo en turno haya influido en la nominación de diputados y senadores, ya porque presione directamente sobre ellos, o bien, porque el presidente compre lealtades parlamentarias con futuros cargos públicos.

De esta forma, los problemas a la hora de ejercer el control parlamentario en distintos países democráticos han pasado por diferentes etapas relacionadas generalmente con el argumento del fortalecimiento de los ejecutivos, producto de fallas en el diseño institucional, que ha dado como resultado una incapacidad del Legislativo para ejercer algunas de sus funciones básicas y, por tanto, una cesión de autoridad legislativa hacia el Ejecutivo. Sin embargo, estudiosos como Carey y Shugart (1998), al pretender explicar los orígenes de la autoridad legislativa del Ejecutivo, dentro de un amplio marco comparativo, descartaron que las potestades legislativas del Ejecutivo sean una usurpación de éste, sino que, por el contrario, son los propios legisladores los responsables de esa capacidad legislativa del Ejecutivo, bien sea por delegación expresa de los legisladores o por medio de una cláusula constitucional que así lo autoriza.

Más aún, la baja producción legislativa podría ser aparente, o bien, responder a una estrategia del propio Legislativo, escudándose en las limitaciones institucionales o la asimetría de información, por ejemplo, con el propósito de transferir facultades legislativas al Ejecutivo y evitar responsabilidades por las políticas públicas aprobadas, como lo sugieren Morgenstern y Nacif (2002).

En América Latina, esta idea de la poca influencia del Legislativo en la gestión de los asuntos públicos se basa regularmente en las facultades constitucionales y legales existentes, pero se dejan de lado aspectos fundamentales que caen en el ámbito informal del poder político y que, eventualmente, hace muy influyentes a los parlamentos

en el sistema del que se trate (Siavelis, 2000). Autores como Alcántara (2001) han advertido sobre la necesidad de relativizar la imagen de debilidad de los legislativos asumiendo que nadie puede negar que la acción de gobierno necesita del trabajo conjunto del Legislativo y del Ejecutivo.<sup>14</sup>

En el caso de Chile, por ejemplo, la percepción generalizada podría ser la de un Ejecutivo muy fuerte y un Congreso débil, lo que no se corresponde con lo que muestran diversos estudios empíricos. Politólogos como Siavelis (2000) han evaluado el poder político en ese país más allá de la constitución y las leyes, y han observado que el Legislativo chileno tiene una influencia sustancial sobre la política pública a pesar de la autoridad que la constitución le otorga al presidente; análisis que se corrobora con otros estudiosos del caso chileno como Valenzuela (1994), Mainwaring y Scully (1995), Carey (2002) y Ferraro (2008). Entre otras cosas, esa influencia que el Legislativo chileno tiene en la gestión pública radica, en mucho, en la especialización legislativa de los parlamentarios en temas concretos de políticas públicas, como se discutirá más adelante en el presente trabajo. Incluso, Carey (2002: 253) documenta cómo el Congreso chileno, a partir de la década de 1990, comienza a caracterizarse por ser excepcionalmente profesionalizado y técnicamente competente.

Un caso contrario es el Poder Legislativo de México, donde a pesar de contar con instrumentos normativos para ejercer el control parlamentario, la percepción de un Congreso débil frente al Poder Ejecutivo tiene más evidencias históricas y empíricas, tan es así que a partir de esa circunstancia se han querido explicar desde las dificultades para consolidar un sistema democrático real hasta las prácticas excesivas por parte de la administración pública, que han dado como resultado mecanis-

<sup>14</sup> Por lo que se refiere a América Latina, Alcántara (2001) argumenta que esa imagen de debilidad de los legislativos tiene que ver con el desarrollo de conceptos como el de *régimen de preponderancia presidencial* manejado por Jacques Lambert (1964), como una herramienta metodológica para diferenciar al presidencialismo latinoamericano del presidencialismo norteamericano y que sirviera para dar cuenta de la fortaleza del Ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad en los países ubicados entre el Río Grande y el Cabo de Hornos. Un segundo concepto ha sido el de *democracia delegativa* acuñado por Guillermo O'Donnell (1992) a inicios de la década de 1990, para explicar el nuevo tipo de liderazgo presidencial personalizado en países como Argentina, con Carlos Menem, y en Perú, con Alberto Fujimori.

mos de corrupción. Las causas de esa debilidad pueden ser atribuidas a diversos factores, pero, sobre todo, a los rasgos característicos de una larga etapa política del país (de 1917 a 1997) distinguida por un partido hegemónico y facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente de la república (Hurtado, 2002: 253), situación que favoreció el incremento sustancial de los poderes políticos del Ejecutivo, sometiendo al Legislativo a sus decisiones.

Esa debilidad del Legislativo mexicano ha impedido una efectiva facultad de control parlamentario sobre el Ejecutivo que involucre a la administración pública, aun cuando la Constitución prevé instrumentos especiales de control parlamentario diseñados para ejercer una supervisión más detallada de la acción gubernamental como lo ha estudiado Mora-Donatto (2001).

Es decir, no es que haya una debilidad *per se* de los legislativos, por lo menos no en todos los casos, simplemente podrían estarse asumiendo postulados sin discusión o, en su caso, los legislativos no estarían utilizando los instrumentos que pueden tener a su alcance. Como ya se ha mencionado, hay voces que se pronuncian a favor de relativizar la debilidad de los legislativos en América Latina, a partir de los resultados arrojados por estudios sistematizados sobre la actividad parlamentaria en la región, que resaltan el protagonismo de las asambleas representativas en los sistemas políticos, sobre todo en la acción de gobierno que necesita del trabajo conjunto entre Legislativo y Ejecutivo, especialmente si se toma en cuenta la división y corresponsabilidad de los poderes, propios de un sistema presidencial.

### *El modelo predominante de control parlamentario en América Latina*

Frente a este panorama latinoamericano, hasta ahora la reflexión teórica no ha sido lo suficientemente amplia como para abarcar, discutir y poner en práctica el modelo sustantivo-administrativo del control parlamentario, que podría conducir a esquemas de codirección del gobierno entre Legislativo-Ejecutivo, aunque el Congreso Nacional de Chile se perfila como una excepción. En cualquier caso, es importante evitar poner como víctimas a los congresos ante los ejecutivos simplemente presentando cuestiones técnicas o normativas, porque casi siempre hay mecanismos

nuevos y más efectivos con los que puede contar el Congreso, capaces de recobrar la autoridad perdida.

Aunque en América Latina la perspectiva jurídico-procedimental por ahora es predominante y el control del gobierno ejercido por el Legislativo en la mayoría de los países es limitado hasta ahora, dejando al Ejecutivo una libertad de movimiento difícil de intervenir y, en consecuencia, ejerciendo el Congreso un control, como afirma Garrorena (1998), más bien rutinario y ritualizado, con resultados previamente conocidos y que se lleva a cabo sólo hasta donde la propia administración pública consiente.

En ese esquema jurídico-formal, el control del Legislativo sobre el Ejecutivo sólo se entiende como la única opción dentro de la técnica constitucional para vincular las acciones de los representantes populares y la responsabilidad del gobierno, y que generalmente se realiza posterior a la ejecución o implementación de las acciones gubernamentales. Como hemos visto, en este modelo se considera que el momento fundamental de este mecanismo es el sancionador, e incluso se centra básicamente en la remoción del gobierno o en la moción de censura (García Morillo, 1986: 73).

Así pues, en esta región, donde los sistemas democráticos siguen en constante proceso de consolidación, esa codirección del gobierno entre Ejecutivo y Legislativo no se ejerce en la mayoría de los países, pero todavía más, es mal entendida, porque se explica a partir de acuerdos entre las élites burocráticas y legislativas para fines muy particulares. Estudiosos de la relación Ejecutivo y Legislativo utilizan el concepto en negativo para describir, por ejemplo:

... la vinculación de los congresistas al gobierno, negociada en privado, fenómeno que tiene el potencial de suprimir la separación de poderes y de engendrar distintas modalidades de cogobierno, que si bien serían naturales en un régimen parlamentario, no se avienen con las características de un régimen presidencial democráticamente saludable (Hernández, 2002: 310).

En esa perspectiva más negativa, incluso el cogobierno se explica como el acuerdo entre las cúpulas de los partidos hegemónicos para conseguir mayoría en las asambleas legislativas con el propósito de modificar el aparato estatal o vender patrimonio nacional. En esa distor-

sión del concepto se considera que un cogobierno favorece la progresiva disolución del partido opositor y el consiguiente debilitamiento de la democracia. Esta visión está muy generalizada en América Latina, donde se prefiere usar el término *concertación* para hablar de colaboración entre poderes, la cual se entiende como un acuerdo que implica la participación de todos los sectores.<sup>15</sup>

Como ejemplo muy ilustrativo de esa perspectiva negativa del cogobierno, puede citarse nuevamente el caso de México, donde, tras las elecciones federales del 2006, en las que el PAN ganó la Presidencia de la República en medio de resultados electorales sumamente debatidos, el candidato triunfante propuso al PRI un gobierno de coalición o un cogobierno para ordenar el ejercicio de gobierno y la administración pública. El dirigente nacional del PRI rechazó tal propuesta por inviable, toda vez que la Constitución no preveía nada así. Un senador del PRI dijo que, en todo caso, “si se busca verdaderamente esto a futuro, tenemos que hacer la modificación constitucional respectiva para que no sean acuerdos de contentillo, momentos ocasionales u ocurrencias de negociación o concertación”.<sup>16</sup>

Esta visión, un tanto desvirtuada de la codirección del gobierno en América Latina, responde a una lectura que se hace de la división de poderes, pues se interpreta de modo que sólo el Poder Ejecutivo tiene a su cargo los órganos administrativos o de gobierno (Ferraro, 2008a: 165) y, por tanto, es el único poder del Estado con capacidad de ejercer la acción de gobierno. Este enfoque, que viene desde la perspectiva jurídico-procedimental, considera que hay una división de funciones políticas entre Ejecutivo y Legislativo bastante clara: el gobierno dirige la política y el Parlamento la controla, pero no hay colaboración entre poderes (Aragón, 1998: 37).

<sup>15</sup> Como ejemplo de esa perspectiva negativa podemos citar a Picado Gatgens (1998) quien hace una distinción entre *concertación* y *cogobierno*, a propósito del pacto entre el gobierno y la oposición en Costa Rica, a mediados de 1995, conocido como Calderón-Figueroa, con el que se buscaba resolver la crisis fiscal y el endeudamiento interno, y que para muchos sólo sirvió para aumentar los impuestos y socavar derechos laborales. Para Picado, *concertación* evoca entendimiento entre las partes, mientras que *cogobierno* es un acuerdo entre las cúpulas para esconder acuerdos políticos negociados a espaldas del pueblo.

<sup>16</sup> Entrevista con el entonces coordinador del Grupo Parlamentario del PRI y presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República. México, DF, 14 de mayo de 2008, difundida por varios medios de comunicación.

*El control parlamentario,  
¿un derecho de la oposición?*

Hay un tema recurrente cuando de estudiar el control parlamentario se trata y es el relativo a la consideración que hacen varios autores de que prácticamente sólo es la oposición la que ejerce este mecanismo. Consideración totalmente errada que, sin embargo, está ampliamente difundida y se fundamenta en el hecho de que la oposición tiene como objetivo conseguir la mayoría en el siguiente proceso electoral, por lo que buscará siempre ejercer más control sobre el jefe del Ejecutivo y su equipo, para evidenciar lo que no funciona. Esto tiene su simiente en el hecho de que durante la época del partido hegemónico, en el caso de México, la mayoría priista no ejercía ningún tipo de control sobre el Ejecutivo y eran los partidos de oposición los únicos que criticaban con el firme propósito de provocar su debilitamiento e influir en el electorado para que le retiraran su confianza al jefe del Ejecutivo.

Fuchs y Nolte (2005: 65) resumen esa perspectiva de análisis al considerar que a través de los pedidos de información, la oposición política no sólo puede controlar al gobierno, sino también proveer información al Parlamento, al electorado y al propio gobierno. Es decir, los autores centran esa posibilidad sólo en la oposición y su argumento se basa en considerar que la efectividad de los pedidos de información depende, en gran medida, de los derechos de la oposición política para utilizar los mecanismos asociados a la misma.

Sin embargo, la literatura al respecto rechaza tal aseveración e incluso establece que es la mayoría quien a veces ejerce más control sobre el Ejecutivo por contar con más información sobre la conducción de la administración pública y los programas de gobierno.

Autores como Krause (1999) han demostrado que también el partido del gobierno ejerce ese derecho e incluso que, cuando lo hace, la asamblea legislativa, como actor institucional, adquiere más influencia sobre el gobierno. Steffani (1989: 1328) es un férreo defensor de esa idea, pues considera que circunscribir el control parlamentario a un derecho de la oposición es limitar el alcance de este instrumento y *convertir al Parlamento en un mero revisor de cuentas*. En una frase que citamos en el epígrafe de este capítulo, dice Steffani:



Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo. Dicho de otra forma, si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece (el control) inequívocamente a la oposición, a la minoría. Si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria.<sup>17</sup>

Sin embargo, es importante mencionar que el argumento central para considerar que el control parlamentario es un derecho de la oposición tiene su origen cuando los partidos políticos comienzan a tener fuerza en el Parlamento, toda vez que la dinámica política no se desarrolla a través de las instituciones como tal, gobierno-parlamento, sino en lo que se conoce como Estado de partidos (Martínez Elipe, 2000: 100) que se manifiesta en las relaciones mayoría-minoría. La literatura le ha otorgado a la oposición —no así a los partidos en el gobierno— el derecho de control sobre el gobierno a través de la posibilidad de obligarlo a dar cuenta de sus actividades de manera pública, a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.

En todo caso, el partido en el gobierno no ejerce el control parlamentario en países donde triunfan las lealtades personales y partidistas sobre las institucionales y los partidos en general, pues aquí los que ocupan el gobierno carecen a menudo del espíritu de autocritica, y entienden de muy mal gusto autocuestionarse y responsabilizarse ante la sociedad de los errores y actos dolosos cometidos por sus dirigentes (Sagüés, 2002: 441). Sin embargo, el panorama puede ser diferente en naciones donde predominan las lealtades institucionales sobre las personales. En una entrevista realizada en junio de 2006 en Berlín, un diputado de la CDU en el *Bundestag* rechazó que la oposición fuera quien más control parlamentario realizara sobre el gobierno y afirmó que solía ser muy común que su partido ejerciera un control muy estricto sobre el gobierno por una simple razón:<sup>18</sup>

Tenemos información de primera mano, somos el partido en el gobierno, tenemos comunicación constante con los funcionarios del gobierno, y esa

<sup>17</sup> Traducción propia.

<sup>18</sup> Entrevista con Ole Schröder, diputado del Partido Unión Demócrata Cristiana (*Christlich-Demokratische Union*, CDU), Berlín, Alemania, 15 de junio de 2006.

información nos sirve para controlar al gobierno. Finalmente tenemos más y mejor información que la oposición.<sup>19</sup>

Ahora bien, en otros contextos, es posible que el control se ejerza por la oposición, pero se ha demostrado que es muy común que la gestión de control pueda fácilmente ser bloqueada por la mayoría congresional del partido al que pertenece el jefe del Estado. En este sentido, el control no sería tan efectivo y tendría que complementarse con otro tipo de mecanismos, como el de publicitar el caso para conseguir una sanción ciudadana sobre el gobierno, lo que algunos estudiosos, como Carbonell (2002: 1) han llamado *controles sociales*, es decir, la exhibición pública negativa de los actos de gobierno, a través de los medios de comunicación, o bien, de los funcionarios o de las políticas fallidas.<sup>20</sup> Para Aragón (1998: 39) este control ejercido por la oposición es importante porque tiene capacidad de crítica, de información y hasta de investigación, pero puede resultar en vano si no va acompañado de un debate con publicidad;

el resultado de este control no lleva aparejada la sanción inmediata para el gobierno, por supuesto, pero puede ocasionar una sanción indirecta, una responsabilidad “difusa”, esto es, convertirse en instrumento de presión, de fomento del control social del poder y de incitación a un futuro control electoral de los gobernantes.

Hay otros contextos que también muestran que el control parlamentario no es un derecho o una práctica exclusiva de la oposición. Hurtado (2002: 252) describe el caso del Congreso de Estados Unidos, donde es común que los congresistas miembros del partido del presidente puedan comprometerlo en una batalla política con los representantes del partido mayoritario en el Congreso, por dos razones fundamentalmente: una, porque las diferencias sobre la legislación pueden ser sólo entre congresistas de partidos diferentes, y no necesariamente entre ramas del gobierno; y dos, porque a los congresistas les puede resultar

<sup>19</sup> Las citas de entrevistas fueron traducidas por la autora del presente trabajo.

<sup>20</sup> Carbonell (2002) hace una amplia exposición sobre otros tipos de control que los congresos tienen contemplados para revisar al gobierno, entre los que considera el control social, junto con el control jurídico, el control jurisdiccional y el control administrativo, además, claro está, del control parlamentario.

más provechoso no aprobar en forma inercial las iniciativas del presidente que hacerlo, aunque ambos sean miembros del mismo partido.

En el caso de México está comprobado que la oposición, aun siendo mayoría, no ejerce suficientemente su función de control. En un estudio realizado en 1997, cuando por primera vez, y después de más de 70 años en el poder, el partido del presidente pierde la mayoría absoluta en el Congreso y la oposición es mayoría, Hurtado (2002: 259) comprobó que tampoco pudo ejercer el control parlamentario sobre el gobierno:

Aun siendo el partido del presidente minoría en la Cámara de Diputados, no necesariamente la oposición produce una mayor vigilancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, ni puede ejercer a plenitud las responsabilidades que en esta materia, en esencia, le corresponden [...] en todo caso, hay otro tipo de arreglos informales.<sup>21</sup>

Antes de otorgarle el derecho pleno a la oposición como ostentadora del control parlamentario sobre el gobierno, habría que considerar, en todo caso, lo que suscribe Califano (1998: 116) en el sentido de distinguir dos tipos de control:

uno, que corresponde a la acción de examen y de verificación desarrollada por la mayoría, que tiene como principal objetivo el cumplimiento del programa de gobierno, las políticas en él anunciadas y sus eventuales modificaciones, y otro, el control que podría definirse como “antagónico” ejercitado por la oposición.

## Comentarios al capítulo

Una vez planteado el anterior panorama, resulta excesivamente simple y poco útil, desde el punto de vista descriptivo y prescriptivo, la pura

<sup>21</sup> Cuando en la LVII Legislatura federal surgió la posibilidad de que la Cámara de Diputados pudiera fincar acusación para juicio político contra los gobernadores Víctor Cervera Pacheco, de Yucatán, y de Tabasco, Roberto Madrazo, esa posibilidad se evaporó en virtud del intercambio que de su voto hizo el diputado Jorge Emilio González, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para reformar la Constitución, reduciendo la edad mínima requerida para ser senador. A la siguiente legislatura, el diputado del PVEM fue senador. Un ejemplo de los arreglos informales a que se refiere Hurtado (2002).

aceptación de un esquema racional-legal o jurídico-procedimental para explicarnos el mecanismo de control parlamentario, porque al quedarnos en ese nivel estaríamos aceptando sin reflexionar el precepto tradicional de la división de poderes, donde unos deciden y otros ejecutan, y los que ejecutan son vigilados para evitar posibles excesos.

Es un hecho que el Poder Ejecutivo está reforzado tanto en los países con sistemas de gobierno presidencial como parlamentario, lo que para muchos autores es considerado como una de las tantas causas de la grave crisis de la institución representativa; sin embargo, la realidad es que el Poder Legislativo se ha transformado y hoy por hoy ya no es un mero creador de leyes o reglamentos técnicos e incluso cada vez tiene competencias más importantes sobre la administración pública, con lo cual la institución representativa se ha transformado en un órgano de decisión y, sobre todo, de control.

Habría que resaltar que el gran problema para los congresos de América Latina es, en el mejor de los casos, que sus integrantes se han tomado muy en serio su apelativo de “legisladores”, como dice Sartori, y se han olvidado que los parlamentos tienen otras funciones más allá de legislar, como la de codirigir los asuntos públicos. En ese sentido, es posible rescatar esas otras funciones y examinar el control parlamentario como un mecanismo clave para los congresos, independientemente del régimen político, presidencial o parlamentario, aunque la única forma de tener un panorama completo es estudiando los efectos de este tipo de controles a partir de considerar que estamos frente a sistemas políticos democráticos, es decir, bajo la hipótesis del funcionamiento de las instituciones políticas en condiciones de separación de poderes,<sup>22</sup> siendo el Legislativo una pieza clave en donde convergen los diferentes actores políticos que se erigen como representantes que gozan de la confianza de los conciudadanos a través de elecciones.

<sup>22</sup> La separación de poderes no significa necesariamente que las tres ramas —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— tengan un poder igual sobre las mismas áreas de actividad. Desde nuestra perspectiva, es más conveniente la tesis de que la separación de poderes gubernamentales difunde la autoridad política y hace mejor la operación del gobierno al introducirse una especie de elemento de incomodidad donde los tres poderes se sienten vigilados entres sí. En el presente trabajo, el planteamiento fundamental que se desarrolla consiste en entender que las ramas del gobierno son diseñadas para competir el uno contra el otro en la formulación de políticas públicas, lo que los obliga a cogobernar y reforzar, de esta manera, el sistema democrático.



## CAPÍTULO II

# Profesionalización de las carreras legislativas: hacia la especialización en temas concretos de políticas públicas

“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”.

GIOVANNI SARTORI. *Elementos de teoría política*

### Introducción

El paradigma weberiano que nos alcanza hasta nuestros días y es asumido en las democracias modernas establece que hay dos grupos de políticos: los que viven para la política y los que intentan ganarse la vida de la política. Los que viven para la política, según Weber, son los profesionales que se caracterizan por la responsabilidad propia frente a su causa; mientras que los que viven de la política tratan de hacer de ella una fuente duradera de ingresos y, entre otras cosas, dejan ahí su espacio de libertad para actuar y decidir.

Sartori (2002: 202) dice que hoy día el grueso de los casos está constituido por políticos que combinan el vivir para y de la política, lo que él llama *político semiprofesional*. Los estudios más recientes sobre los políticos profesionales no dejan lugar a duda de esta combinación; es decir, que la política de nuestros tiempos no solamente es una lucha por el poder, los esfuerzos para el bien común o la formación de las condiciones colectivas de vida, es además una profesión, es decir, una actividad permanente, retribuida, compuesta por individuos que crean redes dentro del entramado político-gubernamental como una forma

de obtener más oportunidades para hacer carrera política, permanecer, y poder influir sobre cualquier decisión institucional (Borchert, 2005); ésta es la noción a la que se hará referencia en el presente trabajo cuando se utilice el concepto de *político profesional*, es decir, individuos cuya vida pública es su carrera.

En la definición normativa que se desprende de la tesis weberiana se concibe a la política como una profesión que denota una clase de políticos capaces de ejercer funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, sistemáticamente implicados en la elaboración de políticas públicas y con claras posibilidades de ejercer el control efectivo del poder político, con especial énfasis en la capacitación y especialización de los individuos, lo que de hecho constituye el núcleo central de la organización, considerado incluso un requisito absolutamente esencial para el éxito (Weber, 1991: 139 y 191). Usando el concepto de Gaetano Mosca, esta definición weberiana nos remite a la noción de “clase política” que postula la existencia, en el seno de cualquier tipo de organización social, de una minoría *organizada* que detenta el poder en los centros de decisión efectivos y que comparten un conjunto de ideologías, creencias y mitos, con lo que justifica su dominio sobre el resto de la sociedad.

Esta definición normativa de Weber y el trabajo seminal de Mosca implican que los políticos profesionales se desenvuelven en un campo de acción muy grande (en lo individual, dentro de las instituciones y en los sistemas). Pero aun cuando el concepto de “clase política” como herramienta conceptual haya resultado muy útil para estudiar las estructuras y los patrones funcionalmente equivalentes del comportamiento de los políticos profesionales, encontrándose semejanzas notables en diversos sistemas políticos,<sup>1</sup> se ha considerado que, para los fines de este libro, esa herramienta conceptual excede nuestro campo de análisis. Sin embargo, la idea de *político profesional* constituye la base a partir de la cual se deriva y se sustenta nuestro objeto de estudio, que

<sup>1</sup> Borchert y Zeiss (2005), a partir del concepto de “clase política” construyen una herramienta conceptual para estudiar las estructuras y los patrones funcionalmente equivalentes del comportamiento de los políticos profesionales. Tras analizar 16 países, llegan a la conclusión de que hay semejanzas notables entre los políticos profesionales de los diversos sistemas, en lo que se refiere al proceso histórico de la profesionalización política, el contexto institucional de la política profesional, las trayectorias que suelen seguir los políticos hacia la profesionalización, así como la importancia de las remuneraciones.

son los políticos que desempeñan su actividad principal en los parlamentos. El objetivo, por tanto, es investigar la profesionalización de los legisladores, es decir, las actividades que los políticos ejercen en las asambleas legislativas.

Hay dos razones fundamentales para concentrarnos en los parlamentos: la primera, porque el papel de los legisladores en el sistema político en su conjunto es primordial y desde su posición pueden jugar un papel central en la conducción del Estado. La segunda, porque desde los parlamentos se puede analizar bien y de manera más focalizada el trabajo de los políticos, pues es en los congresos, considera Borchert (2003: 3), donde mejor se puede observar a la política como profesión. Los legisladores, para profesionalizarse, utilizan oportunidades institucionales, formales e informales, para sobresalir en una escala política. Para esto, no pueden descuidar tres puntos fundamentales que inciden en su condición de ser o haber sido electos: estar atentos a otros actores que puedan dañar su carrera, estar atentos al votante o elector, y cuidar (y cuidarse) del partido.

En este libro se aborda el trabajo de los parlamentarios en los congresos de Chile y México, considerando también al *Bundestag Deutscher* como caso de referencia. Con el propósito de establecer una base para el análisis comparado de la profesionalización de los legisladores en esos tres países, es necesario acotar el fondo implícito, teórico y conceptual de la *profesionalización* de tal forma que podamos tener un esquema común que facilite ese acercamiento comparativo. En ese sentido, la profesionalización de los legisladores se entenderá como la orientación de su actividad hacia un área específica de política pública.

En otras palabras, desde nuestra perspectiva, para que la profesionalización de los políticos en el Parlamento sea un concepto analíticamente útil, tiene que ser explicado a través de una de sus acepciones: la especialización legislativa. Esto es, el conocimiento que los parlamentarios obtienen al concentrarse en un rubro específico de política pública, el hecho de establecer redes de contactos, formales e informales, con directivos públicos de alto nivel para obtener información certera, pronta y expedita, y por tanto, la adquisición de influencia con respecto a los que toman decisiones en asuntos relacionados con esa área concreta, en este caso, el Poder Ejecutivo y la administración pública (Wesolowski, 2004; Z'graggen y Linder, 2004; Borchert y Golsch, 2005).



La noción de especialización legislativa, por tanto, tomará en cuenta tres aspectos fundamentales: la concentración en un rubro específico de política pública por parte del legislador; la construcción de una red de contactos, formales e informales, con burócratas de alto nivel, y su relación con respecto a los que toman decisiones en asuntos relacionados con su área. Definida así la especialización legislativa se considera una noción teórica que permite analizar el trabajo de los parlamentarios en congresos como los de Chile, México y el *Bundestag*, además de que permite establecer una conexión con el concepto de control parlamentario en su acepción *sustantivo-administrativa*. En efecto, este modelo de control requiere la especialización legislativa en temas concretos de políticas públicas, incluyendo vinculaciones formales e informales entre legisladores y alta gerencia pública o directivos públicos de alto nivel.

En este capítulo se abordará, en primer lugar, el concepto de profesionalización de la política, sus orígenes y sus implicaciones teóricas en países como Alemania, Estados Unidos y algunos de América Latina, en general, a fin de construir un marco de análisis que nos permita desarrollar los tres aspectos considerados para describir la especialización de las carreras legislativas. Cada una de esas ideas se abordará por separado. La idea central es puntualizar la utilidad analítica del concepto *especialización legislativa* como una categoría que nos permita observar el aporte que el Congreso, a través del control parlamentario, puede realizar a la buena gestión administrativa, mediante su participación en la elaboración de políticas públicas y en la codirección del gobierno.

## La profesionalización de la política en los congresos

Las tesis que Weber desarrolló sobre el político profesional constituyen uno de los principales fundamentos normativos que, hasta nuestros días, nutren a este concepto. Weber partía de una actitud crítica hacia el Parlamento de su época, cuando advirtió del riesgo relativo de que el Parlamento ejerciera una política meramente negativa, por no disponer de los medios necesarios para hacer efectivos los reclamos de los ciudadanos frente a la administración (Weber, 1991: 154-155). Esa perspectiva ha marcado los estudios posteriores sobre políticos profesionales, destacando los que se refieren a la profesionalización de los legisladores, entre otras cosas, por el peso de los parlamentos en las democracias modernas,

que los convierte en plataformas fundamentales para las carreras de los políticos (Borchert, 2005) o bien, por los malos resultados legislativos que generalmente se atribuyen al trabajo de los parlamentarios.

De esta forma, la literatura sobre la profesionalización de las legislaturas considera casi siempre esa perspectiva weberiana, a partir de la cual han surgido otros conceptos para definir la profesionalización de asambleas legislativas, entre los que pueden mencionarse el de “más eficaz” (Moncrief, 2002); una legislatura que trabaja a tiempo completo (Pound, 1992); el concepto de “institucionalización” de Polsby (1968: 145) quien intentó explicar la profesionalización a través de la rutinización de prácticas y procedimientos, o bien, una legislatura caracterizada por tener largas sesiones, con un sueldo decente para los parlamentarios y con personal capacitado (Thompson y Moncrief, 1992).

Tanto en Estados Unidos como en Alemania, los estudios sobre los políticos profesionales han tenido relevancia, aunque con enfoques distintos a través de su desarrollo histórico. En el primero de los casos, la noción de político profesional se relacionó con el concepto de “*progressive ambition*” (Schlesinger, 1966) en un sentido más bien negativo,<sup>2</sup> mientras que en Alemania el análisis se ubicó en los partidos y los políticos que llegaban al Parlamento fueron asociados con los *old notables*,<sup>3</sup> es decir, con una clase privilegiada. En América Latina también ha predominado esa perspectiva negativa del concepto, relacionándose casi siempre con corrupción o ambición de poder, aunque esto más bien responde a una consideración hecha en términos generales y regularmente por los ciudadanos. Pues en verdad son pocos los trabajos que se han ocupado de estudiar a los políticos profesionales

<sup>2</sup> La *teoría de la ambición* plantea que los individuos utilizan cualquier cosa a su alcance para ascender en su carrera política. Según Joseph Schlesinger (1966), la ambición puede ser clasificada en tres categorías: 1) la ambición *discreta*, es decir, el político que desea ocupar una oficina para un fin específico; 2) la ambición *estática*, cuando el político quiere mantener una oficina para hacer una carrera a largo plazo, y 3) la ambición *progresiva*, la de aquel político que aspira a moverse paulatinamente hacia puestos más importantes del que tiene ahora.

<sup>3</sup> Entre los notables se incluían a los dueños de tierras, clérigos y burócratas, y a algunos profesionales y hombres de negocios en áreas urbanas, los que se caracterizaban por tener cierta independencia económica para autofinanciar sus carreras políticas o bien, dedicarse a la política sólo por el poder y los beneficios que ésta concedía (Sheehan, 1968; Weber, 1991).

y los que hay, se han centrado en aspectos como el reclutamiento del personal para ocupar altos cargos, tanto del Estado como de los partidos políticos. Resaltan, sin embargo, los análisis sobre las élites parlamentarias realizados en casi todos los países del área, a través de los cuales se han estudiado, de manera sistemática, distintos aspectos de las funciones y el papel que desempeñan los legisladores en el sistema político respectivo.<sup>4</sup>

Pero no es una novedad esa idea negativa que rodea al concepto de *político profesional*. Autores como Loewenberg (1967: 43) indican que a principios del siglo xx era común leer en los diarios condenas para los políticos profesionales, a quienes se les consideraba hombres carentes de logros privados, viviendo del tesoro público, y en estudios más recientes, Burns *et al.* (2004) dicen que el cuerpo enorme de la literatura sobre legislaturas profesionales está llena de la expresión “políticos arribistas”.

Es decir que la idea de profesionalización no siempre ha sido aceptada de manera positiva pues a un político que se decía *profesional* se le solía asociar con ciertos privilegios de unos cuantos que tenían la posibilidad de acceder al poder.<sup>5</sup> Al menos así ocurrió durante el lapso que va de finales del Siglo xix hasta las décadas de 1960 y 1970. Es a partir de entonces que el término empieza a ubicarse en el terreno de lo positivo, al considerarse a la política no como una actividad secundaria en la vida de aquellos que la ejercían, sino también como una profesión (Borchert, 2005), rescatándose el sentido weberiano de principios del siglo xx que concebía al político profesional como alguien que vive de y para la política, capacitado y especializado en una materia (Weber, 1991: 139 y 191).

Si bien el término de *político profesional* se ha desarrollado de diferente manera en cada país y es el resultado de una serie de coyunturas

<sup>4</sup> El trabajo sistemático de las élites parlamentarias en América Latina se inicia en 1994 con el Proyecto de Élites Parlamentarias Latinoamericanas (Pela), encabezado por Manuel Alcántara Sáez, ligado al Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y al Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.

<sup>5</sup> Weber, en su famoso discurso ante la Asociación Libre de Estudiantes de Múnich, durante el invierno de 1919, y que tituló “La política como profesión”, señala que las primeras categorías de “políticos profesionales” inicialmente fueron servidores del príncipe o bien gente que no quería gobernar por sí mismos, como los caudillos carismáticos, sino que actuaban al servicio de los jefes políticos.

nacionales, procesos históricos, condiciones institucionales y reformas, lo cierto es que se han encontrado características comunes, independientemente del sistema político del que se trate (Borchert, 2005). Cabe resaltar que todas esas características han incidido en un concepto moderno, que define al político no sólo como alguien que lucha por el poder sino que hace algo por el bien común y por mejorar las condiciones de vida colectiva, es decir, que entienden a su actividad como una profesión.<sup>6</sup>

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que la literatura existente sobre los congresos y la profesionalización de los legisladores dibuja un amplio concepto de *profesionalización* que si bien tiene un principio básico, fundamentado en la teoría weberiana, en el sentido de ser un político que se desempeña en el Parlamento a tiempo completo, que percibe un salario y, como consideraría Polsby (1968: 145), registra prácticas rutinarias que lo institucionalizan, en esa concepción de *profesionalización* hay suficiente espacio para desarrollar distintas interpretaciones, definiciones o acepciones, por ello es fundamental acotar el concepto, como se hará más adelante en este capítulo.

## El *Bundestag* y los políticos profesionales

En Alemania, el desarrollo de los políticos profesionales fue distinto a Estados Unidos, principalmente por el tipo de representación que jugó el Congreso en el sistema político de cada país. En primer lugar, habría que mencionar que históricamente el Parlamento alemán ocupó un lugar particularmente difícil en el sistema político germano, situación que se remonta hacia finales del siglo XIX y hasta la década de los sesenta, en el siglo XX, caracterizándose por la falta de un equilibrio entre la autoridad gubernamental y la participación ciudadana, debido al fracaso del Legislativo para realizar funciones necesarias de la política, tal como el

<sup>6</sup> Para una referencia más precisa sobre la forma en que se ha desarrollado el concepto de *político profesional*, véase la compilación de trabajos hecha por Borchert y Zeiss (2005) que incluye un análisis de 16 países con sistemas democráticos y en el que se hace una descripción comprensiva de los políticos profesionales en cada nación, teniendo como eje de análisis común el concepto de clase política y examinando, en cada caso, el contexto institucional, el tamaño de la clase política, las trayectorias típicas de las carreras, la remuneración de los políticos y las discusiones recientes sobre la viabilidad de reformar las instituciones.

establecimiento de normas adecuadas o procedimientos para solucionar demandas de grupos con intereses distintos, restándole legitimidad a la institución (Loewenberg, 1967: 2).

En ese contexto, la prohibición constitucional establecida por Bismarck<sup>7</sup> de no pagar salarios a los miembros del Parlamento marcó el desarrollo legislativo en diversos aspectos, uno fundamental fue el convertirse en un obstáculo para la profesionalización de las carreras legislativas (Borchert y Golsch, 2005: 142) e incluso, una vez autorizada una “compensación” anual en 1906, ésta no contribuyó en mucho a subsanar esta situación.<sup>8</sup>

Ello provocó que la profesionalización de las carreras legislativas en Alemania ocurriera más tarde en Estados Unidos, país en donde desde 1856 los *diems* se transformaron en salarios, mejorándose notablemente la situación de los miembros del Congreso, aunque esto no necesariamente se reflejaría de inmediato en la formación de legisladores profesionales, pero sí contribuyó a sentar las bases para crear un nuevo tipo de político (Borchert y Copelan, 2005: 396). En Alemania, hasta 1906, cuando se modifica la prohibición implícita del pago de salarios a los legisladores alemanes, sólo el Partido Socialdemócrata (SPD) y otros grupos de interés proporcionaban recursos económicos a sus políticos, con miras a una profesionalización temprana de sus legisladores, acción que era considerada ilegal por el gobierno e incluso perseguida. Son estos políticos profesionales, especializados, los que más tarde reemplazarían a los políticos *amateurs* en el Parlamento alemán. El ejemplo más interesante fue con el sector agrario cuando los políticos concedores del tema llevaron al pleno las propuestas de estos grupos. “Estos grupos de

<sup>7</sup> El artículo 32 de la Constitución del *Reich* decía literalmente: "Los miembros del *Reichstag* como tal no pueden recibir ningún sueldo o compensación", una cláusula que había sido incluida expresamente a petición de Bismarck para conservar el carácter socialmente sesgado de los miembros del Parlamento (Molt, 1963: 38 en Borchert y Golsch, 2005: 143).

<sup>8</sup> Loewenberg cita que incluso la introducción, en 1906, del pago de RM 3000 cada año a los miembros del Parlamento, en forma de compensación para gastos más que como sueldo, el cual estaba constitucionalmente prohibido, hizo poco para reducir la presencia de políticos *amateurs* en el Parlamento (1967: 17). Las políticas conservadoras del *Reichstag* favorecieron a los *Honoratiön* (notables) tan típicos en el Legislativo alemán desde la Asamblea de 1848 hasta el *Reichstag* en la década de 1980 (véase Borchert y Golsch, 2005).

interés ciertamente contribuyeron en mucho a la profesionalización de la política alemana, al mismo tiempo que modernizaron y unieron al campo burgués” (Borchert y Golsch 2005: 143).

Por ello, si se revisa la historia del desarrollo del Parlamento durante la República de Weimar y especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, puede interpretarse como el esfuerzo del Legislativo por alcanzar un rol positivo, es decir, ser activo e incluso protagónico, frente al Poder Ejecutivo y a la administración pública (Ferraro, 2005: 197), y en esa perspectiva, los políticos profesionales tuvieron un papel importante, desarrollándose fundamentalmente en el ámbito legislativo federal alemán por existir condiciones estructurales favorables para su surgimiento. De todos modos, no fue sino hasta finales de la década de 1920 que empieza a incrementarse la presencia de este tipo de políticos, con tendencia creciente, hasta la reconstrucción de las instituciones democráticas en Alemania Occidental. Los viejos líderes políticos del periodo de Weimar —los primeros considerados profesionales— introducen sus ideas en las legislaturas de la República Federal y es entonces cuando se da un empuje decisivo hacia la profesionalización de las carreras de los legisladores.

Si bien en 1949 la democracia parlamentaria empieza a extenderse firmemente en la zona occidental, es recién hacia 1990, tras la unificación con Alemania del Este, que el Parlamento se convierte en el centro de los procesos políticos y se adoptan valores, estructuras y procedimientos comunes. A medida que el Estado toma más responsabilidades y la sociedad refleja más intereses diversos, se ve la necesidad de incrementar el grado de *expertise* entre los parlamentarios, así como de coordinación, responsabilidad y liderazgo. La nueva estructura institucional requirió de políticos entrenados y selectos para responder a las demandas de la sociedad y tomar decisiones lo más responsablemente posible, de ahí que empezara a estructurarse un importante cuerpo de profesionales en materia parlamentaria (Schüttemeyer, 2001: 12).

La primera elección de parlamentarios fue en 1949 y se registraron 16 partidos y grupos electorales para participar en la contienda. El primer *Bundestag* se integró con 410 miembros, de 8 partidos políticos, variando considerablemente el tamaño de los mismos (131 del SPD y 140 CDU/CSU). Estructuras jerárquicas inmediatamente fueron creadas y se aprovechó la experiencia de diputados que habían integrado el *Reichtag* de

la República de Weimar en 1933, con lo que rápidamente se logró una división efectiva del trabajo.

El concepto predominante en esta etapa inicial no era el de una asamblea de jornada completa conducida por políticos profesionales. Los actores políticos de entonces advirtieron que ante la falta de experiencia y conocimiento de los temas se podrían tardar dos años para que los nuevos legisladores fueran capaces de enfrentar y resolver el atraso legislativo heredado de la posguerra, pero que a partir de entonces los diputados serían capaces de manejar sus deberes parlamentarios durante la mitad de cada año y ejercer sus profesiones durante la otra mitad. Es decir, no se puede hablar de un parlamento profesional en un inicio porque incluso, la organización de los partidos políticos locales tampoco funcionaba bien y el personal que los lideraba no tenía buena formación política. Dos factores se combinaron para cambiar esta drástica situación inicial en el curso de la década de 1950: el desarrollo de comités en el *Bundestag* y el número y tamaño de partidos en el Parlamento (Schüttemeyer, 2001: 24).

La división del trabajo fue una clave de éxito. Hoy día, tanto al *Bundestag* como al Congreso de Estados Unidos se les conoce como los “órganos político-científicos” o los “parlamentos que funcionan”, en contraste con la Cámara de los Comunes, de Gran Bretaña, que pone énfasis sobre el debate político de la nación antes que sobre el trabajo especializado en políticas públicas. El trabajo principal del *Bundestag* radica en los comités, que generalmente se corresponden con los ministerios del gobierno federal. Los miembros de cada comité deben hacer un informe sobre cada proyecto de ley que manda el gobierno federal o los ministerios, a fin de realizar enmiendas o recomendaciones para aprobarlo o rechazarlo. Esta clase de trabajo parlamentario se planteó desde el primer *Bundestag* electo. La enorme cantidad de trabajo y el alcance y la complejidad de la legislación tuvieron que ser tratados por un sistema diferenciado de comités legislativos especializados.

### *El conocimiento especializado de las políticas públicas*

Como se mencionó en el Capítulo 1 de este trabajo, durante la década de 1970 los miembros del *Bundestag* aún no jugaban un papel predominante en la elaboración de los proyectos legislativos, los cuales eran

presentados por la administración pública. Sin embargo, a partir de la discusión iniciada por Bäumlín y Kewening (Oberreuter, 1992: 164) se abrió la puerta para comenzar a fortalecer las comisiones legislativas más allá de su papel como órganos internos del Parlamento, es decir, convertirlas en instancias capaces de codirigir los asuntos de gobierno (*mitregierung*). Surgió entonces un servicio de asesoría científica exclusivo para el Parlamento, además, se asignó un presupuesto específico para que las fracciones parlamentarias contratasen asesores legislativos (Jekewitz, 1995: 405), y la organización interna del *Bundestag* en general condujo hacia el fortalecimiento de su posición en el conjunto del sistema político alemán.

Von Beyme (1998: 71-72, 145) documenta la manera en que la especialización de los legisladores se convierte en una dinámica de trabajo de los parlamentarios alemanes, quienes advierten de inmediato los beneficios para ellos mismos y para sus partidos de dedicarse con cierta exclusividad y competencia a determinados temas de las políticas públicas, lo que les permite establecer contactos formales e informales, así como una red de fuentes de información que les proveía de conocimientos adecuados, constantes y actuales.<sup>9</sup> En realidad, los contactos formales —pero más los informales— entre legisladores y funcionarios públicos son una fuente primaria de información para los parlamentarios alemanes. Diputados integrantes del *Bundestag* entrevistados entre mayo y agosto de 2006, coincidieron en señalar como “frecuente” o “muy frecuente” el establecimiento de contactos informales con funcionarios públicos a fin de solicitarles información respecto a un tema específico, siendo una práctica común y muy positiva para agilizar la tarea legislativa el poder establecer esos contactos vía telefónica, aun cuando no se conozcan previamente.

Además, está muy consolidada la práctica informal de las *rondas de coalición* (*koalitionsrunden*), de las que actualmente existen dos tipos: las *rondas de coalición grandes* que se reúnen semanalmente durante las sesiones del Parlamento y preceden a las reuniones del gabinete de

<sup>9</sup> Este tipo de contactos informales, regulares y frecuentes, se inscribe en el planteamiento de Weber cuando sostenía que sólo quien puede agenciarse conocimiento de los hechos, independientemente de la buena voluntad del funcionario, está en condiciones de controlar eficazmente, en cada caso concreto, a la administración (Weber, 1991: 155-170).



ministros. En estas rondas se encuentra el canciller, los líderes de los partidos que forman la coalición permanente, los líderes de los bloques parlamentarios de estos partidos, el jefe de la Cancillería, así como ministros y parlamentarios especialmente invitados.

Además, existen las *rondas de coalición chicas*, mucho más concentradas en áreas específicas de la política pública, asesoradas además por especialistas de los bloques parlamentarios, así como funcionarios de todos los niveles de la administración (Goetz, 1997: 757), lo que permite una discusión muy amplia sobre las iniciativas de ley.

La especialización en un tema de política pública se entiende ahora como parte de la profesionalización de las carreras legislativas y, en ese sentido, los partidos en el *Bundestag* trabajan en dos niveles: en lo que se conoce como *grupos de trabajo (Arbeitskreise)* y en *grupos de estudio o subgrupos (Arbeitsgruppen)*, los primeros son “generalistas” y participan todos los diputados, y los segundos corresponden al número de comités con los que cuenta el Parlamento caracterizado por la especialización de sus integrantes en temas concretos de políticas públicas (Schüttemeyer, 2001). Se reúnen cada martes por la mañana durante el periodo de sesiones del *Bundestag* y son los responsables de preparar el trabajo para las reuniones de los comités parlamentarios; se responsabilizan de fijar posiciones de sus respectivos partidos con relación a un tema y “preestructurar” las decisiones partidistas que se expondrán ante el pleno. Los presidentes de estos *Arbeitsgruppen* son los “oradores” principales de su partido y, se supone, los especialistas en el tema a tratar. Para garantizar el flujo constante de información entre estos subgrupos, los comités parlamentarios, y el Comité Ejecutivo del partido en el Parlamento, estos “oradores” pertenecen a la directiva partidista.

En entrevistas semiestructuradas realizadas a los diputados del *Bundestag* de los partidos Alianza 90/Los Verdes, CDU-CSU, FDP, La Izquierda (*Die Linke*) y SPD, se puso de manifiesto lo habitual que resulta para los parlamentarios alemanes concentrarse en áreas específicas de trabajo, por cuatro razones que comparten en general: les permite estar bien informados acerca del tema en cuestión; el conocimiento del tema les garantiza formar parte en la preparación de una nueva ley y hacer valer sus opiniones en la comisión legislativa a la que pertenezcan; hacia adentro de su grupo parlamentario les beneficia ser expertos en un tema concreto como una forma de asegurar su carrera política; y final-

mente, porque al ser el legislador conocedor de ese tema en cuestión, su relevancia pública es fundamental a través de los medios de comunicación y paralelamente se consolidan hacia dentro de su partido.

Schüttemeyer (2001) considera que, en realidad, los dos grandes partidos representados en el *Bundestag*, el SPD y CDU, están divididos en subunidades especializadas donde expertos de los temas, miembros del mismo Parlamento, discuten proyectos y estrategias. En los *grupos de trabajo (Arbeitskreise)* a menudo está presente el ministro responsable del tema a discusión, con lo que se consiguen reuniones plenarias con una participación activa en la formulación de políticas públicas, además de que se pone en práctica el principio de división del trabajo, importante en el Parlamento alemán.

La especialización de los legisladores es considerada una necesidad para los partidos en el Parlamento federal, porque la conciben como un factor importante para asegurar que sus posiciones políticas sean transformadas en políticas públicas específicas y, sobre todo, en leyes eficaces (Von Beyme, 1998: 118). Para los partidos alemanes, esta manera de proceder asegura mantener la congruencia de sus promesas electorales ante sus votantes, además de que constituye, sobre todo para la oposición, una forma de mantener un control parlamentario continuo sobre la administración pública y el Ejecutivo,<sup>10</sup> y no *a posteriori* como sí lo hacen aquellos congresos que ejercen un papel *obstructivo* o *negativo*, meramente crítico, en el sentido weberiano de los conceptos, como pueden ser los países latinoamericanos, que más adelante se revisarán.

Los diputados alemanes saben que la principal forma de influencia del Congreso sobre el gobierno se da a través del nivel de conocimiento que los diputados tengan sobre determinado tema de la política pública:

Con la especialización, por ejemplo en materia de salud pública, se garantiza que el gobierno no se exceda en ciertas funciones, no sólo en el momento

<sup>10</sup> Kropp (1992: 52) demostró, a través de una investigación empírica, la importancia de la especialización en la formación de coaliciones en el caso alemán, práctica que se realiza desde la Segunda Guerra Mundial y que funciona como un elemento importante en la negociación entre un partido relativamente pequeño y uno grande (*kleine Koalition*), porque los primeros mejoran sus oportunidades de obtener ciertos ministerios en la negociación de las carteras (*portfolio allocation*) si son especialistas en el tema (véase Ferraro, 2008a).

de elaborar una ley sino también cuando se pone en marcha (...) Desde la oposición tenemos la obligación de definir la política y tenemos que saber por dónde podemos hacer que nos llegue información, y eso sólo se logra siendo especialista en un tema, conociendo bien las fuentes de información e incluso, teniendo contactos constantes con integrantes del gobierno y de otros grupos de la sociedad.<sup>11</sup>

Tanto desde la oposición como desde el partido en el gobierno, la especialización legislativa es entendida por los parlamentarios alemanes como una especie de “acompañamiento” bien informado para cogobernar. Un diputado de la CDU comentó:

La especialización de los diputados garantiza el acompañamiento del partido y el gobierno para lograr mejores leyes [...] mientras más especialización tengan nuestro diputados en un tema concreto de política pública, mejor se negociará con la oposición y se lograrán mejores leyes [...] es una forma importante también de controlar al gobierno, mejorando las leyes.<sup>12</sup>

Además, la especialización en asuntos públicos específicos es un tema de “seriedad institucional”, es decir:

si estás en la oposición, es comprensible que el gobierno y la mayoría parlamentaria te tomen más en serio en el momento de discutir un tema porque de antemano saben que lo conoces, tienes información confiable y conocimiento de causa para tomar parte en la preparación de una ley. Saben que te has reunido con funcionarios gubernamentales o has llamado por teléfono para consultarles información, o has pedido informes por escrito. Has hecho tu trabajo.<sup>13</sup>

Para los partidos minoritarios, la especialización en un tema concreto de política pública les garantiza mantener posiciones relevantes en negociaciones importantes y específicas, como podría ser el caso de Los Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*) y los temas relacionados con el medio ambiente:

<sup>11</sup> Entrevista con Niels Annen, diputado del SPD, Hamburgo, Alemania.

<sup>12</sup> Entrevista con Ole Schröder, diputado de la CDU, Berlín Alemania.

<sup>13</sup> Entrevista con Volker Kröning, diputado del SPD, Berlín, Alemania.

La especialización es una de las mejores armas; conocemos el tema, conocemos a los involucrados y los representamos salvaguardando sus intereses. Sin la especialización en temas concretos nunca se lograrían buenas leyes y no ejerceríamos una de las principales funciones del Parlamento que es la representación de intereses de nuestros electores.<sup>14</sup>

Finalmente, es importante revisar las características más comunes en la construcción de las carreras legislativas y la especialización de los parlamentarios alemanes. Usualmente, una carrera parlamentaria en el *Bundestag* se inicia cuando los políticos, durante su juventud, se unen a alguna organización política a nivel local o regional, aprenden algunas habilidades políticas, socializan con los objetivos ideológicos del partido y muestran talento. Todo ello suma a la hora de querer conseguir una candidatura y es casi un requisito para poder optar por una carrera profesional política.<sup>15</sup> Se calcula que antes de llegar a una posición de importancia en el *Bundestag*, en promedio, un político se lleva entre 10 y 20 años, y a menudo conserva el sitio que tiene el partido, porque ello le proporciona influencia y fuerza para su reelección. Un análisis demuestra que por lo menos 10% de los miembros del *Bundestag* no mantienen esa posición dentro de su partido, mientras que casi 75% es presidente o miembro de la Comisión Ejecutiva partidista, ya sea en el nivel local, estatal o federal (Borchert y Golsch, 2005).

También es importante mencionar que las posiciones de mando en el partido a nivel federal casi siempre son logradas después de haber estado en el *Bundestag* por lo menos 12 años, con esto se puede afirmar que “los verdaderos legisladores que tratan con la política profesional son los integrantes de los propios partidos y, en todo caso, la tropa son los aficionados” (Schüttemeyer, 2001: 19).

### *El proceso de especialización legislativa*

Los integrantes del *Bundestag* realizan la tarea de la especialización casi por norma, influidos por su partido y su grupo parlamentario con quienes negocian su incorporación a las comisiones legislativas de su

<sup>14</sup> Entrevista con Ute Koczy, diputada de la Alianza 90/Los Verdes, Berlín, Alemania.

<sup>15</sup> Entrevista con Joachim Bel, consejero científico de parlamentarios del SPD.

interés, no siempre pudiendo formar parte de la comisión que esté relacionada con su trayectoria académica. Dijo una diputada que expresa una opinión muy similar a la de otros entrevistados:

Es imposible porque cada comité tiene un número limitado de integrantes y no siempre puedes esperar entrar a tu comité preferido en el primer año. Eso hay que discutirlo y puedes trabajar en favor de tu propuesta, se puede negociar, todo depende si tienes un buen contacto con tu jefe del grupo, probablemente puedes influir en algo. Es la política.<sup>16</sup>

Esto es —coinciden los diputados consultados—, la especialización en un tema concreto de política pública casi siempre es decisión del partido o del grupo parlamentario. Es decir, la especialización comienza al momento en que el legislador se integra a su tarea parlamentaria una vez que fue electo o reelecto. Lo más probable es que si un diputado fue reelecto, continúe en la misma comisión donde ya ha hecho trabajo, pero con la reelección —coinciden los entrevistados— no necesariamente significa que pueda convertirse en un profesional especialista:

Si has hecho un buen trabajo, en términos generales, es muy probable que te voten otra vez, pero no te votan porque seas especialista en un tema, el electorado no vota bajo esas circunstancias [...] eso lo saben bien los diputados del SPD.<sup>17</sup>

Es decir, si bien la especialización legislativa les otorga beneficios en términos generales a los parlamentarios alemanes, no constituye el principal incentivo para optar por la reelección, porque el trabajo legislativo se entiende como un principio de buena organización del *Bundestag* en lo interno y, en todo caso, para afianzar posiciones ante grupos específicos de la sociedad, cuyos intereses defienden. Pero los diputados alemanes tienen muy claro que una cosa es el trabajo interno en el *Bundestag* en donde la especialización legislativa les da relevancia (en el propio Congreso y en su partido) y otra es hacer campaña para lograr ser reelegido, aun cuando su especialización les puede sumar puntos a favor:

<sup>16</sup> Entrevista con Antje Blumenthal, diputada de las CDU/CSU, Berlín, Alemania.

<sup>17</sup> Entrevista con Niels Annen, diputado del SPD, Hamburgo, Alemania.

Cuando un legislador busca la reelección es bueno decirle a los electores que eres experto en un tema, pero es más importante hacerles sentir que los puedes representar en el Congreso y resolverles sus problemas en general o lo que más le afecte en lo inmediato.<sup>18</sup>

## La especialización legislativa en el Congreso de Estados Unidos

Al analizar la literatura sobre la profesionalización de las carreras legislativas en Estados Unidos se encuentran dos similitudes fundamentales respecto a Alemania: primero, la connotación negativa que el término tuvo en algún momento de la historia; y dos, la importancia que va adquiriendo la especialización de los legisladores en un tema concreto de política pública como una forma efectiva de control parlamentario. En Estados Unidos, según documentan Borchert y Copeland (2005), los fundadores del sistema constitucional mostraron una desconfianza profunda hacia los parlamentarios “profesionales” en la etapa temprana de la república, en el siglo XIX, tan es así que establecieron un máximo de tres años para que un legislador ocupara su escaño. La idea fundamental era que los políticos debieran ser reclutados de entre la ciudadanía para ocuparse de ser legisladores por un periodo corto, para luego volver a su ocupación civil. Esto se conoció como la “*american ideology*” identificada con el republicanismo clásico (Pettracca, 1992).

A finales del siglo XIX, los legisladores estadounidenses que provenían de partidos generalmente se hacían de un cargo público o de una oficina partidista en los niveles federal, estatal y local, e iniciaban así una carrera profesional. Sin embargo, la tendencia fue hacia la monopolización “de la clase emergente política de Estados Unidos” y en ese sentido, el Senado fue considerado “una federación de jefes estatales” o una especie de comité central de la clase política emergente. A partir de aquí, Estados Unidos empieza a trabajar a favor de una clase profesional de legisladores y durante las décadas de 1960 y 1970 se da un impulso definitivo a la construcción de carreras legislativas y su profesionalización, siendo la característica más sobresaliente el porcentaje tan bajo de

<sup>18</sup> Entrevista con Volker Kröning, diputado del SPD, Berlín, Alemania.

renovación de miembros del Congreso que en términos generales no rebasa 30% en cada legislatura, con lo que la permanencia a través de la reelección es considerada hasta hoy un elemento importante para la profesionalización<sup>19</sup> (Borchert y Copeland, 2005: 396).

Uno de los factores importantes de que da cuenta la literatura al respecto señala que el surgimiento de políticos labrándose su propio camino se inicia después de que los partidos muestran debilidades y dejan de estructurar la vida política de Estados Unidos. Borchert y Copeland han llamado a este fenómeno “*a political class of entrepreneurs*”, extracto en el que ubican a los políticos exitosos que se erigen en contra de los corruptos. Paralelamente al surgimiento de esta nueva clase de políticos, durante las décadas de 1960 y 1970 se generó un movimiento importante de “consejeros académicos” que favoreció el profesionalismo en las legislaturas estatales (Fowler y McClure, 1989; Square, 1988a, 1988b), ya que el paso siguiente era ocupar un escaño en el Congreso nacional. Berkman (1993) ha mostrado cómo antiguos legisladores estatales una vez que llegaban a la *House of Representatives* registraban ventajas en algunas actividades en virtud de su experiencia previa. Con este tipo de fenómenos se da un cambio al *modelo de ambición* con el que se identificaba a los parlamentarios en Estados Unidos que poco a poco se van haciendo profesionales.

Polsby (1965), a partir de su concepción sobre la institucionalización de la cámara baja del Congreso de Estados Unidos, señala que la creciente división del trabajo del Parlamento presenta una oportunidad para la especialización de los legisladores, y para aumentar su influencia sobre una gama específica de las políticas públicas:

El fenómeno de la especialización puede ser considerado un duro golpe e incluso una dosis de intolerancia para quien observa desde afuera. Pero el impacto total de un cuadro de especialistas que funciona sobre el espectro

<sup>19</sup> Borchert y Copeland (2005) documentan los porcentajes de renovación —*turnover*— y de permanencia —*tenure*— de los integrantes del Congreso estadounidense desde 1789 hasta 1999. Según esta estadística, en promedio un legislador permanece en su cargo 12 años. Moncrief (2002) señala que en los últimos 15 años, el promedio de permanencia es de 16.5 años, mientras que 90% de los legisladores buscan la reelección, sobre todo en la Cámara de Diputados, siendo más bajo ese porcentaje en el Senado.

entero de política pública es un activo formidable para una institución política; y esto, indudablemente ha permitido al Congreso [estadounidense] conservar un nivel de autonomía e influencia, que es bastante excepcional para una legislatura de siglo xx (1965: 166).<sup>20</sup>

Borchert y Copelan (2005) consideran que no hay ninguna explicación simple para encontrar los orígenes y el crecimiento de las carreras parlamentarias profesionales en Estados Unidos, aunque se pueden mencionar varios factores, el primero de ellos y el más importante, al igual que en el caso alemán, fue el incremento de la responsabilidad del Congreso ante el surgimiento de temas cada vez más complejos, planteados por la sociedad y los ciudadanos, que obligaban a diseñar mejores políticas públicas. Un segundo punto fue la relación del Congreso con el Ejecutivo, la que se hacía más compleja en la medida en que ambas instituciones crecían. Un tercer elemento fundamental fue el aumento de los salarios y las pensiones de los legisladores, así como los recursos con que llegaron a contar sus oficinas.

Simultáneamente, la institucionalización del Congreso y de las legislaturas estatales estableció un nexo muy fuerte entre la tarea legislativa profesional y el desarrollo de la propia institución, haciendo las posiciones en el Congreso más atractivas, así como la continuidad en el cargo. Esto trajo como consecuencia una competencia más fuerte entre quienes querían acceder a esos puestos, así que la política empezó a hacerse de manera independiente, estableciéndose oficinas dotadas con personal capacitado y experto en ciertos temas de interés para el electorado, además de que se empezó a buscar capital privado para mantener la competencia y con todo ello, se estructuraron grupos de trabajo *ad hoc* para servir a las necesidades políticas, lo que también era un reflejo de la debilidad de los partidos.

Un elemento importante que se introdujo en la política estadounidense fue la organización de elecciones primarias para seleccionar a los candidatos a puestos de elección popular, aunque la reelección es un factor determinante, sustentado por los fuertes recursos económicos que se consiguen durante la campaña para refrendar el cargo. Actualmente, 90% de los integrantes de la Cámara de Diputados ha sido reelecto en Estados Unidos, y en este sentido, los políticos sólo usan a su partido

<sup>20</sup> Traducción propia.



como membrete y, en todo caso, se venden a los electores como los expertos en un tema por el tiempo que han estado en el cargo. Borchert y Copelan (2005: 398) consideran que la esencia del sistema político estadounidense puede definirse como un federalismo con oficinas electorales abundantes y fuertes, con una legislatura bicameral y partidos políticos débiles, todo lo cual ha sido propicio para el surgimiento de la “clase política empresarial” (*a political class of entrepreneurs*) que aspira a ocupar un lugar en el Congreso y que suelen ser profesionales. Y es precisamente el sistema federal el que propicia el surgimiento de carreras políticas, toda vez que se cuenta con más de 500 000 puestos electivos en todo el país, los que son una garantía múltiple para acceder al sistema político, tanto más si incluimos a los legislativos y ejecutivos estatales.

Como ya se ha mencionado antes, en la actualidad el *Bundestag* así como el Congreso de Estados Unidos son reconocidos como los “parlamentos que funcionan” y su característica común es el trabajo intenso en comisiones, en contraste, por ejemplo, con la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña, que pone mayor énfasis en el debate político del pleno ante toda la nación (Von Beyme, 1998; Schüttemeyer, 2001; Borchert y Copeland, 2005). Sin embargo, hay importantes diferencias que definen la profesionalización de las carreras legislativas en Estados Unidos y Alemania; una de ellas es la debilidad del sistema de partidos estadounidense, una notable diferencia con el caso alemán, que éste comparte con las naciones de América Latina.

Los partidos de Estados Unidos no son los que distribuyen los cargos, las comisiones u oficinas en el Congreso, es más bien el apoyo o impulso que un candidato a legislador obtiene en lo individual lo que le da relevancia, y nos referimos tanto a capital humano como político y sobre todo económico: este factor es determinante para lograr la posición y por supuesto, la reelección. En el *Bundestag* prácticamente todos los derechos procesales significativos descansan en los partidos políticos y, a diferencia de Estados Unidos, un miembro del Parlamento no puede presentar proyectos de ley si antes no ha tenido la aprobación previa de su grupo parlamentario, con lo que se evitan intereses particulares (Schüttemeyer, 2001). Este tipo de diferencias conllevan una forma distinta de ejercer la actividad legislativa, incluyendo la actividad de control sobre el gobierno.

## La especialización legislativa en América Latina. El caso de México

En América Latina en general se conoce poco sobre el hacer y quehacer de los integrantes de los congresos y mucho menos respecto al grado concreto de profesionalización de las carreras legislativas, el nivel de especialización, la experiencia y la calidad o *expertise* del trabajo parlamentario.<sup>21</sup> No hay, por tanto, suficiente evidencia empírica, al menos sistematizada, que permita saber: primero, si existe una tendencia de los legisladores a profesionalizarse en el sentido de la especialización en un área específica de la política pública; segundo, si hay condiciones para esa especialización; tercero, si ésta es positiva o negativa para la carrera política del diputado/senador y; cuarto, si la especialización en un área determinada le permite al legislador tener capacidad de control sobre la administración pública en su área específica.<sup>22</sup>

La deficiencia del análisis sobre las carreras parlamentarias se corresponde con la falta de atención al papel de los legisladores en los sistemas políticos nacionales (Prats, 1997: 25). La literatura se concentra sobre el presidencialismo, sin que el Poder Legislativo ocupe más que un lugar marginal en esos análisis (Dworak, 2003).<sup>23</sup>

<sup>21</sup> En el caso de América Latina no se tiene información amplia sobre la profesionalización de los legisladores, aunque se han realizado algunos trabajos sobre Argentina (Jones *et al.*, 2002), Chile (Carey, 2002) y Brasil (Leoni *et al.*, 2004), que proporcionan datos muy generales sobre el tipo de políticos en los parlamentos. Véase también un reciente estudio del Poder Legislativo en América Latina (Alcántara, 2005).

<sup>22</sup> Aunque se trata de casos específicos, la situación que se describe a continuación es generalizada para América Latina. En el Informe de Prensa-Encuesta "Trabajo y vida parlamentaria", Chile-Argentina, septiembre de 2005, elaborado por el Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea de Chile, se dice que "las encuestas de parlamentarios hasta ahora han sido iniciativa de académicos extranjeros y su objetivo ha sido principalmente conocer sus opiniones. A comienzos de la década de 1990 se hizo una encuesta a diputados por académicos de la Universidad de Salamanca, España. A fines de los 90, el Instituto Iberoamericano de Hamburgo, Alemania, realizó una encuesta a senadores", pero no ha habido encuestas que pregunten específicamente a los legisladores sobre su especialización dentro de la actividad legislativa.

<sup>23</sup> En el Capítulo 1 se abordó el tema de la crisis del Parlamento en general y la idea generalizada de que el Poder Legislativo siempre se ubica en un segundo orden, después del Ejecutivo.

Todo ello ligado a la percepción nada positiva que generalmente se tiene del trabajo que desempeñan los legisladores, pues actualmente el ciudadano común distingue sólo entre los “buenos” y los “malos” haciendo algunas variaciones entre esos dos extremos en función de los resultados favorables o negativos que percibe en su entorno inmediato según las políticas públicas diseñadas por los políticos,<sup>24</sup> y se deja en un segundo plano la importancia que tiene el conocimiento o la especialización de los legisladores sobre todo en sociedades cada vez más complejas (Lujambio, 2001).

Sin embargo, uno de los problemas más comunes respecto a los parlamentarios en América Latina y su profesionalización, según una gran parte de la teoría, está relacionado con la falta de experiencia legislativa, en el sentido del tiempo tan reducido en que los políticos ocupan o han ocupado un escaño en los congresos. El porcentaje de diputados con experiencia legislativa previa varía entre 61.4% en Chile y el 7.8% en Costa Rica (Martínez, 2006). Por supuesto, en el primero de los casos está permitida la reelección, no así en el segundo, lo que podría ser la explicación obvia del porcentaje tan alto en el caso chileno, en contraparte del costarricense, pero esto no necesariamente es así. En Argentina, por ejemplo, donde hay reelección, tampoco se puede afirmar que haya legisladores profesionales o especialistas por el simple hecho de que pueden ser reelegidos, tal como lo documentan Jones *et al.* (2002: 4-5). La decisión de presentarse a la reelección, en efecto, queda en manos del gobernador provincial o de los jefes partidarios locales y no de los votantes del distrito. Estos autores observan que las reglas electorales transfieren el poder político de los legisladores y partidos nacionales a los líderes partidarios regionales, limitando el control que poseen los legisladores sobre su futuro político y, por ende, sus incentivos para establecer una carrera legislativa.

En México, sin embargo, la falta de especialización legislativa se atribuye casi en exclusiva a la cláusula constitucional que prohíbe la re-

<sup>24</sup> En el caso de América Latina, en el Informe Latinobarómetro 2005 se indica que en la última década la opinión sobre el ejercicio de la política no es muy positiva, ya que sólo 15% declara que es “muy buena” o “buena”, mientras 37% considera que es “muy mala” o “mala”. Estos niveles se han mantenido constantes a lo largo de la década medida (1995-2005), lo que implica que es muy probable que la evaluación sobre los políticos siga teniendo el mismo lugar y calificación.

elección consecutiva de los legisladores.<sup>25</sup> Nacif (2000) considera que es un obstáculo para incentivar la acumulación de experiencia legislativa la que, incluso, a menudo es irrelevante para los diputados cuando buscan moverse a otras posiciones y avanzar en sus carreras políticas porque utilizan otro tipo de mecanismos para avanzar. Han sido varias las iniciativas presentadas por los propios legisladores para establecer la reelección consecutiva bajo el argumento de que, sobre todo en la Cámara de Diputados, resulta muy corto un periodo legislativo de tres años para que un parlamentario refuerce sus conocimientos sobre los problemas nacionales e internacionales, así como su capacidad para legislar.

Sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los legisladores mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas. Desde esta perspectiva, este fenómeno ha sido determinante en el debilitamiento de las tareas legislativas y de control que debería llevar a cabo el Congreso.<sup>26</sup>

El debate sobre la reelección consecutiva como factor que favorece la profesionalización y especialización legislativa ha sido un tema históricamente polémico en México, porque si bien una gran mayoría de estudios parlamentarios la considera necesaria, incluso los propios legisladores,<sup>27</sup> hay quienes afirman que la reelección no es el único medio para lograr el objetivo y que, ante la imposibilidad real y política de hacer avanzar esta reforma constitucional, es necesario trabajar en otros aspectos. Los argumentos en contra de la reelección inmediata

<sup>25</sup> Artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>26</sup> Este argumento resume el contenido de las distintas iniciativas presentadas para reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reelección legislativa.

<sup>27</sup> El principal motivo por el que no han avanzado las iniciativas para establecer la reelección inmediata de los legisladores responde a una percepción de los partidos de que representaría un “costo político” muy alto el apoyar una ley que no goza del consenso de los ciudadanos. En una encuesta realizada en 1998, 52% de los encuestados se manifestó en contra de la reelección inmediata, mientras que 17% se mostró indiferente. Datos citados por José Antonio Crespo (1998), “Reelección parlamentaria”, *Este País. Encuestas y Opiniones*, número 86, México, mayo de 1998, pp. 10-11.

pueden resultar igual de discutibles, como el que considera que el fortalecimiento del Poder Legislativo en México no depende de la permanencia por más tiempo de los legisladores en el escaño, sino de que se cumplan las normas constitucionales y reglamentarias, así como que las prácticas establecidas sean claras y precisas.<sup>28</sup>

Quizá uno de los argumentos que se perfilan como más convincentes en contra de la reelección inmediata de los legisladores en México es cuando se demuestra que, si bien un diputado o senador no puede continuar en su cargo más allá de los tres años en el primero de los casos, y seis en el segundo, la realidad es que pueden cambiar de una cámara a otra, y aún así se ha demostrado que quienes lo han hecho, no están especializados en ningún área de trabajo particular. El ejemplo más claro se observa si se analizan las carreras parlamentarias más largas de México; políticos que han sido diputados locales, diputados federales, senadores y vuelto a ocupar un escaño en cualquiera de esos niveles. Algunos de ellos se han movido en una línea constante; fueron líderes de los grupos corporativos que se organizaron a la sombra del entonces partido mayoritario, el PRI, desde donde se utilizaba la reelección (aun sin ser inmediata) como un sistema de recompensas y de favores para los que habían sido “leales” al sistema. Lo cierto es que esta especie de reelección no se ha traducido en una mayor profesionalización de la política y mucho menos especialización de la tarea legislativa (Carbonell, 1998: 37-38).

Una situación distinta se vive en Chile, donde se considera que la posibilidad de los legisladores de ser reelegidos consecutivamente es uno de los fundamentos centrales que han permitido una mejor calidad de leyes y un ejercicio más positivo del papel legislativo, aunque una diferencia fundamental con México es que no hay un sistema de partidos tan fuerte que determina el futuro de los legisladores, situación que incluso podría registrarse en un esquema de reelección inmediata. Valenzuela (2005) considera que la reelección va mucho más allá de la experiencia técnica y legislativa propiamente; tiene que ver con la lógica misma de los incentivos o desincentivos políticos para la cooperación y la formulación de consensos que surgen del andamiaje institucional de

<sup>28</sup> Esta afirmación se desprende del dictamen que el 24 de mayo de 1965 fue elaborado por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales del Senado mexicano que rechazaba una de tantas iniciativas que se han presentado para modificar el precepto de no reelección legislativa inmediata.

un país, donde los legisladores requieren tener un peso político para tomar decisiones de gobierno.

Estudios sistemáticos sobre élites parlamentarias muestran que, en términos generales, en América Latina se ha registrado un descenso en el número de parlamentarios con experiencia que llegan a los congresos, sobre todo a partir de la década de 1990, aunque hay excepciones que se separan de la media, por ejemplo, en los casos de Chile, El Salvador, Honduras y Panamá, donde el porcentaje de diputados con experiencia es muy importante. De acuerdo a una clasificación que se hace sobre tipos de diputados: súper experto, experto legislador, político experto (que incluye las dos primeras), e inexperto, se concluye que 36% del total de legisladores consultados en la región es inexperto. El segundo grupo, con 24%, lo constituyen los políticos expertos, mientras que en Chile y Colombia el porcentaje de diputados súper expertos se ubica en torno al 18 por ciento.<sup>29</sup>

Por ahora diremos que en términos generales se puede afirmar que la profesionalización de las carreras legislativas tiene que ver con cuestiones procedimentales y de implementación o funcionalidad, más que con el principio de reelección inmediata.<sup>30</sup> Las primeras describen las características deseables o ideales en los individuos o parlamentos (Weber, 1991 y 1998; Squire, 1993, 1998 y 2005; Moncrief, 2001, y Stone, 2004), y las segundas tratan de explicar el éxito o el fracaso de los partidos según la tarea legislativa desarrollada (DeFelice, 1981). Incluso, hay un elemento adicional que es pertinente considerar: la diferencia importante para explicar el concepto de la profesionalización de la política entre la literatura que analiza al Congreso de Estados Unidos y los estudios sobre los parlamentos europeos (Schlesinger, 1966; Norris, 1993: 2-4; Borchert y Zeiss, 2005: 1). Los estadounidenses tienden a estudiar al legislador desde aspectos como su reclutamiento, los modos de elección, reelección y sus intereses políticos, y los europeos se centran más en las condiciones institucionales que se imponen a los legisladores, su

<sup>29</sup> Véanse los indicadores de medición en Martínez (2006).

<sup>30</sup> Los diputados alemanes declararon que la especialización legislativa le otorga beneficios en términos generales al Parlamento como un principio de buena organización y resultados efectivos en el diseño de políticas públicas, y otra cosa es hacer campaña para lograr ser reelegido, aun cuando la especialización les puede sumar puntos a favor.

selectividad para los cargos al interior del Parlamento y su poder como legisladores ante otras instancias. Sin embargo, en ambas perspectivas de análisis, la especialización de los legisladores en rubros concretos de políticas públicas se ha institucionalizado y representa uno de los pilares del Parlamento que lo fortalece ante los otros poderes.<sup>31</sup>

## De la profesionalización de la política a la especialización legislativa

A partir de considerar que la expresión *político profesional* nos remite a la “clase política” e incluso considerando su acepción más simple, como el de “alguien que ocupa un lugar relevante”, en este trabajo nos interesa un concepto más concreto que, como ya se dijo, bien puede desprenderse de este marco teórico general y que tiene que ver sólo con la especialización de los legisladores, es decir, los políticos profesionales que tienen en el Congreso su centro de acción principal. Esta derivación se justifica porque la profesionalización de la política se entiende, en el sentido weberiano, como la dedicación exclusiva de un individuo a esa actividad, por la que recibe un salario y tiene espacios de competencia que le permiten permanecer e incluso ascender; todas ellas condiciones propicias para su especialización en temas específicos de la vida pública. Trabajos como los de Z'graggen y Linder (2004) muestran lo práctico y útil que

<sup>31</sup> Peters considera que las legislaturas pueden ser definidas como instituciones con diverso grado de institucionalización. Es decir, *puede afirmarse que se diferencian por la mayor o menor eficacia con que logran imponer a sus miembros un conjunto de valores comunes. La mayoría de tales valores son los de la profesionalización y la aceptación de la idea de que un cargo legislativo es un empleo de tiempo completo.* La idea de institucionalización da por sentado que existen ciertas concepciones comunes acerca de la mejor manera de manejar el cargo, independientemente de los valores políticos que cada miembro de la institución pueda tener. Dentro de la misma línea de pensamiento, la institucionalización implica el desarrollo de cargos legislativos más amplios y de servicios más centralizados para la legislatura, como un medio de lograr que esta pueda dar cuenta eficazmente de la información disponible a través de la burocracia permanente. Esta concepción se basa, en parte, en el papel de las legislaturas estadounidenses como “legislaturas transformadoras” (Polsby, 1965), a diferencia de las “legislaturas de desacuerdo” de la mayoría de los regímenes parlamentarios, pero también dice algo acerca de la estructura y el funcionamiento de las legislaturas en general (Peters, 2003: 131).

para el análisis puede ser la derivación de un concepto tan general a uno más particular, como se irá desglosando a lo largo de este capítulo.

Z'graggen y Linder abordan el concepto de *político profesional* en tres niveles: el individual, el institucional y el del sistema político. En el nivel individual se analiza el trabajo de la persona que se dedica de tiempo completo a la política, recibe un ingreso continuo por su labor, tiene la posibilidad de una actividad a largo plazo y con ello hace una carrera política con opción de subir de jerarquía o posición. En el nivel institucional se consideran las condiciones de trabajo de una burocracia, parlamento o partido, por ejemplo, que se caracteriza por un ingreso competitivo para sus miembros, condiciones laborales estables y una carga de trabajo que le permite a los integrantes de ese grupo responder en tiempo y forma. Finalmente, el nivel del sistema político o la profesionalización del sistema político, entre cuyas características resalta una estructura bien definida de niveles políticos y responsabilidades, con una posibilidad real de estructurar carreras políticas con ascensos y relativamente altos gastos de financiamiento para su manutención.

Esta propuesta analítica de Z'graggen y Linder (2004) nos permite justificar que nuestro interés se centre en el nivel individual de los políticos y más concretamente en los legisladores y las vías de su especialización. Pero antes de avanzar en nuestra aproximación teórica al fenómeno de la especialización legislativa es oportuno mencionar que al revisar el número considerable de los estudios sistemáticos que se han hecho sobre las diversas actividades realizadas por los parlamentarios, sobre todo en Estados Unidos, se encontró que el tema que nos concierne se circunscribe generalmente dentro del concepto de *carreras legislativas*, noción a través de la que se han querido explicar fenómenos como la permanencia de los diputados y/o senadores en los congresos, las causas por las que abandonan, la búsqueda de la reelección, las motivaciones para presentarse al cargo, los procesos de reclutamiento por parte de los partidos políticos, la actividad que realizan hacia dentro de la institución los legisladores o bien, el trabajo que desarrollan en sus distritos (Hibbing, 2002).

Son dos grandes temas los que han predominado cuando de analizar las carreras legislativas se trata: la calidad legislativa y la profesionalización legislativa (Arnold, 2003). A pesar de los esfuerzos que se han hecho en distintos estudios para ceñir ambos términos a nociones distin-



tas, lo cierto es que la diversidad de criterios para definirlos ha llevado a la amplitud del significado y a veces, hasta a la ambigüedad, es decir, suele confundirse *calidad legislativa* con *profesionalización legislativa*.

La *calidad legislativa* de los parlamentarios está relacionada con cualidades como la integridad y honestidad del parlamentario, así como características de eficiencia y eficacia en términos del número de iniciativas de ley aprobadas (Squire 2005; Moncrief *et al.*, 2001). Estas últimas más bien se refieren a la calidad de la tarea del Parlamento en general, al igual que la técnica legislativa en el sentido del ajuste o desajuste del procedimiento legislativo: lento y reiterativo en algunas materias y, por el contrario, apresurado en exceso en otras. En cualquier caso, la *calidad legislativa* está relacionada con características que pueden atribuirse a parlamentarios individualmente, en algunos casos, o en otras ocasiones están determinadas por el trabajo en general del Congreso, que puede medirse objetivamente por sus resultados.

La *profesionalización legislativa*, por su parte, puede ligarse con *expertise* (Burns *et al.*, 2004); “carrerismo” (Epstein *et al.*, 1997) o bien, con profesionalismo (Moncrief *et al.*, 2001) o profesionalización (Norris, 1997). Consideraciones abstractas de igual forma que se refieren a aspectos como la experiencia con respecto a la elaboración de la legislación, o bien, el conocimiento a fondo de la práctica legislativa, o el carácter de “experto” para escribir las leyes, así como antigüedad en la tarea legislativa; todo esto puede ser considerado como profesionalismo, impregnado también por otras cualidades como la integridad y honestidad del legislador. Estos criterios se refieren a la construcción de una carrera legislativa profesional ligada con una estadía prolongada en el Congreso.

Es muy grande el listado de elementos para definir la calidad legislativa o la profesionalización legislativa. Insistimos en que nos interesa un concepto analíticamente más útil, que permita la comparación y pueda ser un común denominador para estudiar el control parlamentario y el aporte que el Congreso puede hacer a la buena gestión pública en distintos parlamentos, independientemente del régimen. Interesa un modelo de político que se desempeñe dentro del Parlamento, que concentre su trabajo en un rubro específico de política pública, que construya una red de contactos con informantes “clave”, formales e informales, sobre todo con miembros de la alta burocracia, que le facilita acceso

a información de primera mano, y por tanto, capacidad para participar e influir en decisiones fundamentales para la buena gestión pública y que, además, goce de preponderancia (prestigio) con relación a sus compañeros del Congreso y con respecto a quienes toman decisiones en el Ejecutivo y la administración pública.

Este legislador especializado eventualmente puede contar con otras herramientas que no determinan pero sí facilitan su trabajo: el conocimiento jurídico y económico de la situación política nacional de que se trate, y la capacidad de comprender lenguajes técnicos, además de ser capaz de generar una expectativa respecto a la elaboración de leyes consecuentes con las necesidades del sistema y de los electores. Reunir estas características corresponde a lo que podría llamarse, según Wesolowski (2004), un “buen legislador”. Para este autor, la especialización legislativa le otorga al parlamentario la habilidad para formular proyectos que eventualmente serían aprobados e implementados como legislación, lo que podría considerarse como un funcionamiento “adecuado” de los miembros del Congreso y un aporte a la buena gestión pública.

### *Acercamiento teórico al concepto de especialización legislativa*

La *especialización legislativa* es un elemento central en las investigaciones contemporáneas sobre la organización de los congresos. Se ha visto como un elemento de éxito de los legisladores para su propia promoción dentro del entramado político en el que se desempeñan (Buchanan *et al.*, 1960; Wawro, 2000), lo que puede hacerse notar por sus propuestas de ley, que suelen ser importantes, o por su propia actividad legislativa hacia adentro del Parlamento, que también es relevante. Una gran parte de la literatura al respecto ha proclamado la importancia de tener expertos en políticas públicas como miembros de las comisiones legislativas (Cooper, 1970; Gilligan y Krehbiel, 1990, 1991). Sin embargo, y muy a pesar de que la especialización legislativa tenga esa connotación importante, ha habido relativamente poca investigación sobre ese campo y por tanto, no hay una definición única para el concepto o bien, los esfuerzos que se han hecho no han sido a gran escala y las mediciones suelen ser muy particulares (Adler *et al.*, 2004).

La especialización es un concepto que inmediatamente nos remite a la división del trabajo y de las responsabilidades, un principio básico de operación de cualquier institución. En ese sentido, Simon (1957) afirmaba que en una organización que se precie de su buen funcionamiento “todos los procesos que requieren una habilidad particular deben ser realizados por personas que poseen aquella habilidad.” La especialización es una ventaja, consideraba el autor, porque las decisiones que requieran de un conocimiento o habilidad en particular serán tomadas por individuos que sepan del tema, de modo que las decisiones sean responsables; una perspectiva que viene desde la ciencia de la administración, pero que se rescata para los parlamentos como organizaciones funcionales.

En los estudios sobre la especialización de los legisladores en Estados Unidos ha predominado la perspectiva del *rational choice*, tradición que se inició en la década de 1970 con trabajos de Fenno (1978) y Mayhew (1974) relacionados con la organización legislativa. Para Mayhew (1974: 1) la especialización de los legisladores podía explicarse desde la meta de la reelección, mientras que para Fenno (1978: 1), esa intención de saber más y mejor sobre asuntos públicos concretos respondía no sólo a la intención del legislador de ser reelegido, sino también al objetivo de tener más influencia en la Cámara y contribuir a la elaboración de políticas públicas.<sup>32</sup>

La teoría distributiva de la organización legislativa puso especial énfasis en el hecho de que los parlamentarios, especializados en áreas concretas de política pública, servían mejor a sus intereses electorales y, por tanto, la cuestión era abordada desde la eficacia legislativa (Franzitch, 1979), aunque otros autores como Shepsle y Bonchek (1997) o Wawro (2000), simplemente acentuaban el valor de la especialización de los legisladores como miembros permanentes y, por tanto, profesionales de los congresos, más allá de las comisiones o de los cálculos electorales de los diputados o senadores.

<sup>32</sup> Los planteamientos de Mayhew y Fenno sobre los objetivos de los legisladores indujeron al cálculo estratégico acerca de cómo los legisladores, en lo individual, podían alcanzar sus objetivos. Se asumió que tales objetivos estaban vinculados a la obtención, por parte de los legisladores, de distribución favorable de *pork barrel* (fondos públicos a proyectos que están localizados en un determinado distrito), de asignación de comisiones, de recursos para sus distritos y de políticas deseables para sus electores (Pérez Vega, 2006: 81).

Una de las perspectivas con mayor aceptación fue impulsada por Krehbiel (1991) basada en la teoría informativa de la organización del Congreso, que combinaba los conceptos de *expertise*, entendida como habilidad y especialización. Su análisis se centra en el estudio de las comisiones legislativas como organizaciones integradas por expertos, conocedores de los efectos políticos que pueden tener distintos proyectos de legislación, y cuya gran característica era el acceso a información útil, una ventaja con respecto al resto de los legisladores.

Una perspectiva similar de la especialización legislativa ha tenido un papel muy importante en Alemania. Ya desde 1953, los partidos políticos acordaron establecer grupos de trabajo (*Arbeitskreise*) para hacerse cargo de temas tan específicos como la política exterior, la política de seguridad, asuntos internos, economía, finanzas, asuntos relacionados con los refugiados, así como asuntos legales. El SPD organizó siete de estos grupos, y la CDU/CSU cinco. En ambos partidos, los grupos de trabajo se convirtieron en el fundamento para preparar los debates y tomar decisiones. En estos grupos de trabajo, los legisladores podían ser muy productivos debido a sus capacidades y *expertise* en el tema; podían demostrar y profundizar el conocimiento y las habilidades que resultaban de ser especialistas en la materia, para su propio beneficio y el de su partido. De ahí en adelante, la división del trabajo, entendida como la especialización en temas concretos, se convirtió en un principio de organización del *Bundestag* y con ello, tomaron mucha importancia las comisiones, porque a partir de las discusiones y deliberaciones registradas en su seno se comenzaron a ejecutar las principales decisiones del Parlamento, que repercutirían luego en la toma de decisiones públicas desde el gobierno (Von Beyme, 1998: 38).

A principios del siglo XX, Weber advertía sobre la importancia de la especialización de los legisladores en temas concretos, toda vez que el control parlamentario era concebido por este autor como un requisito previo indispensable para un adecuado trabajo parlamentario (Weber, 1991: 178-179). Dicho control sólo podía ser ejercido por parlamentarios calificados que hubieran pasado por la “escuela” de las comisiones legislativas, y en ese sentido, ponía como ejemplo el Parlamento inglés, al que ubicaba como un “Parlamento de trabajo” en donde ninguno de los líderes de importancia hubieran llegado a su posición sin antes haberse entrenado en el trabajo de las comisiones y sin haber pasado, en muchos de los casos, por toda una serie de departamentos de la administración,

en una palabra, haber trabajado para convertirse en políticos profesionales; todos los otros políticos, en el sentido weberiano, eran funcionarios a sueldo de un partido o representantes de grupos de interés.

Por ello es que el tema de la especialización legislativa ha sido objeto de estudio al analizar el funcionamiento de los congresos, sobre todo cuando se trata de analizar las comisiones legislativas como fuentes de especialización y, en ese sentido, son ciertamente relevantes tanto en Estados Unidos como Alemania, aunque es fundamental puntualizar las características propias de cada sistema. A diferencia de Estados Unidos, en el *Bundestag* alemán, un legislador, por muy especializado que sea, no propondrá una iniciativa de ley si antes no ha sido consensuada con su partido; de esta manera, el Parlamento evita hacerse cargo de intereses particulares. La situación es el resultado de varias enmiendas realizadas en las últimas décadas a las reglas de funcionamiento del *Bundestag*, con el propósito además de hacerlo más funcional, pues al evitar que los legisladores propongan iniciativas individuales se reduce significativamente la carga de trabajo del Parlamento.

Una peculiaridad del *Bundestag* es que si bien el canciller (*Bundeskanzler*) y su gabinete son parte de la mayoría parlamentaria, los miembros de este gabinete han tenido que sufrir “un aprendizaje” parlamentario para adquirir habilidades políticas y de mando en el *Bundestag*, además de haber sido seleccionados por su fracción parlamentaria. Bajo estas circunstancias, es necesaria una cohesión estricta entre el partido que apoya a un primer ministro y su gabinete, y están unidos en una relación de dependencia mutua (Schüttemeyer, 2001: 16), porque además, los políticos alemanes creen que la desunión traería consigo incapacidad e indecisión y eso les restaría apoyo de sus votantes. En comparación con el presidencialismo, en el parlamentarismo el miembro individual juega un papel menor en la legislatura; el partido, uno mayor. Esto puede observarse en casi todas las democracias europeas, incluyendo por supuesto, la República Federal de Alemania.

## Las comisiones como principio de especialización legislativa

Hasta aquí hemos querido demostrar que la profesionalización legislativa entendida como la especialización en temas concretos de políticas

públicas puede lograrse en sistemas parlamentarios o presidenciales, incluso en situaciones de no reelección, toda vez que debe ser entendida como un principio básico para el buen funcionamiento del Congreso. En el caso de México, los sistemas de comisiones debieran permitir esa especialización, toda vez que este esquema se ha revelado como un factor sustancial en el fortalecimiento del Poder Legislativo *vis a vis* a los otros poderes, sobre todo, porque es sabido que tanto el Poder Judicial como el Ejecutivo, especialmente este último, tienen una ventaja comparativa en términos de información y su capacidad de procesamiento. La manera más efectiva de disminuir la disparidad de recursos es la creación de patrones de especialización al interior del Congreso, como lo cita Casar en los distintos trabajos que tiene al respecto.

En ese sentido, puede afirmarse que las comisiones legislativas desempeñan una amplia gama de funciones y ofrecen al Legislativo la posibilidad de trabajar con más eficiencia y contar con un mayor grado de competencia técnica. Por medio de las comisiones, las legislaturas pueden examinar a fondo proyectos de ley y fiscalizar los programas del gobierno, y pueden ofrecer al público la oportunidad de participar en el proceso legislativo del diseño de las políticas públicas, o bien, de su rediseño si se ha detectado que no funciona. Aunque el número, el tipo, el tamaño y las funciones de las comisiones varían considerablemente de una legislatura a otra, las comisiones son un componente de importancia creciente para la organización de legislaturas eficaces.

Las comisiones legislativas pueden ser la clave para que una legislatura pueda participar activamente en el gobierno, como en los casos de Estados Unidos y Alemania. En Estados Unidos, como se ha descrito arriba, las comisiones permanentes desempeñan las funciones esenciales del examen de proyectos de ley y fiscalizan las actividades del Poder Ejecutivo. En el caso del *Bundestag*, las comisiones permanentes intervienen en el proceso legislativo pero no son tan importantes como las comisiones del Congreso de Estados Unidos, no hacen gran uso de sus facultades para investigar o recopilar información, pero realizan la mayor parte del trabajo parlamentario, ejercen su poder de enmendar leyes y funcionan como “críticos responsables del gobierno.”

En países de América Latina, en general, los legisladores están privados de la asistencia de profesionales y disponen sólo de secretarios. Si quieren realizar investigaciones legislativas o cualquier otro análisis,

deben hacerlo por su cuenta. Esta deficiencia explica por qué las comisiones en el Senado y la Cámara de Diputados de México, por ejemplo, que están bien afianzadas y organizadas según el modelo de las comisiones parlamentarias de Estados Unidos, “no ejercen una influencia comparable” (Casar, 1998). La misma autora cita un estudio realizado en 1993 de las legislaturas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Honduras, en el que se revela que las comisiones de los cinco sistemas latinoamericanos carecían de personal especializado:

La mayoría de las comisiones tienen un solo profesional no partidario empleado por la secretaría, complementado con un empleado designado por cada uno de los bloques partidarios representados en el panel.

Es verdad que las comisiones, como principio de división de trabajo y, por tanto, de especialización legislativa, son fundamentales en el funcionamiento de los congresos. Sin embargo, autores como Schepsle y Bonchek (1997) se refieren en particular a las ventajas que otorga la especialización de los legisladores, más allá de las comisiones, porque precisamente la consideran una de las características más importantes de los congresos modernos influyentes. Sólo con el conocimiento puntual de los legisladores en temas concretos de políticas públicas es como puede afrontarse con éxito las iniciativas de ley, la complejidad de proyectos, y la codirección de los asuntos públicos; en esa perspectiva se abundará más adelante en este libro.

### Legisladores “generalistas” y especializados: análisis de un cambio

Los estudiosos de la especialización legislativa han dirigido sus esfuerzos a demostrar los beneficios de tener parlamentarios especializados en temas concretos de políticas públicas como posibilidad de lograr un cambio institucional positivo (Thompson y Moncrief, 1992); postura que tiene muchas semejanzas con lo que Weber planteaba al inicio del siglo xx respecto a un *papel positivo* del Parlamento. El principal argumento en común, a favor de la especialización, es el simple hecho de la complejidad de problemas en las sociedades actuales, que requieren respuestas puntuales.

Por tanto, los análisis se han encaminado hacia la forma de conseguir que un legislador *amateur* se convierta en un *profesional*, y para ello, se han desarrollado una serie de argumentos. Se han revisado las condiciones externas de los congresos, el diseño institucional, cuestiones electorales o simplemente el desarrollo natural de los parlamentos en los contextos políticos respectivos. El término de *amateur* se relaciona de inmediato con un parlamentario nuevo, poco conocedor de la práctica y la técnica legislativa y, obviamente, sin ninguna experiencia legislativa previa (Moncrief, 1994). *Amateur* viene a ser la contraparte de *especialista*, sin embargo, nos interesa referirnos a otra categoría de legislador que, incluso teniendo años en el Congreso, no necesariamente se ha sometido a procesos de especialización; estamos hablando del legislador “generalista.”

Los legisladores “generalistas” se identifican porque su papel suele ser muy rutinario hacia adentro y fuera del Congreso y, en la mayoría de los casos, su trabajo consiste en asistir a las sesiones del pleno, a las reuniones de trabajo de su grupo parlamentario y a las comisiones en las que ha sido designado, pero sin ningún incentivo de participar o aportar sobre algún tema en específico. Revisando la literatura, este tipo de legisladores “generalistas” puede relacionarse con lo que se ha llamado el fenómeno del “arribismo”, uno de los temas que mayor atención ha recibido, es decir, la posibilidad de que políticos improvisados puedan acceder a una posición legislativa y con ello, a una situación de poder y su función sea opinar de todo sin especializarse en nada. Price (1971) considera que este fenómeno surge a partir de la debilidad de los partidos políticos, lo que hace que las posiciones partidistas muy a menudo sean ocupadas por políticos improvisados o coyunturales, quienes, de llegar a cargos legislativos, siguen desarrollando patrones de conducta característicos de políticos “aficionados.”

Otros, sin embargo, plantean que ese arribismo puede convertirse en algo positivo, si el legislador en cuestión se dedica a los mismos temas del sector del que proviene y que conoce. Esta tendencia puede presentarse en sistemas donde el parlamentario tiene posibilidad de ser reelegido, porque se convertirá en un profesional si percibe que representa los intereses particulares de un grupo de electores y, por tanto, le puede traer más beneficios si se especializa en el tema con el propósito de poder procesar políticas públicas en beneficio de ese sector, que si



se queda en la generalidad de los asuntos. La especialización del legislador dependería aquí de la representatividad: es una de las líneas de investigación que desarrollan Burns y otros autores (2004) para explicar los factores que influyen en la especialización legislativa.

En congresos donde la especialización de los legisladores es fundamental, como el caso del *Bundestag*, se considera a los “generalistas” como una excepción justificada. Los diputados consultados al respecto coincidieron en que el legislador “generalista” es la excepción porque la tendencia es hacia la especialización en un tema concreto de política pública, como uno de los instrumentos más importantes para mantener el control parlamentario del gobierno. Los entrevistados ubican a los coordinadores parlamentarios, a los jefes de partido y al canciller como los principales diputados “generalistas”, lo que se explica por la responsabilidad del cargo, pero los demás integrantes del *Bundestag* enfocan su tarea legislativa a temas concretos.

En los casos de Chile y México, un porcentaje muy elevado de diputados y senadores consultados dijeron estar muy cerca de ser legisladores “generalistas” por dos razones fundamentales: debido al exceso de trabajo legislativo, que los obliga a pertenecer a distintas comisiones al mismo tiempo y porque reciben una presión muy fuerte de los medios de comunicación para opinar sobre cualquier tema. En aras de consolidar su posición política, sea que puedan ser reelegidos o no, tanto legisladores chilenos como mexicanos dijeron estar dispuestos a opinar sobre cualquier tema para mantenerse en la vida política activa. Como ya se ha dicho, se verán las diferencias fundamentales entre los legisladores chilenos y mexicanos, incluso cuando registren esas presiones para ser “generalistas”.

Evidentemente, hace falta un cambio de estilo de los legisladores hacia una mejora que pueden obtener a través de la especialización en temas concretos de políticas públicas, lo que constituye uno de los principales retos de las asambleas legislativas en América Latina.

## CAPÍTULO III

# Políticas públicas como eje articular del control parlamentario y la especialización legislativa

“El modelo lineal, racional, del proceso de políticas públicas es un criterio interpretativo útil para ser contrastado con la realidad de los procesos sociales de decisión, pero quizá poco más que eso”.

PETERS (1992: 179), “The Policy Process”.

### Introducción

Hemos analizado hasta aquí la tendencia a la especialización legislativa como base operativa de un tipo de control parlamentario que permite al Congreso aportar a la buena gestión administrativa, mediante su participación en el proceso de políticas públicas. Se puede afirmar que, en términos generales, la tarea parlamentaria en los últimos tiempos ya no se centra solamente en la elaboración de leyes o en la mera vigilancia de su ejecución, ni tampoco tiene por exclusivo interés ejercer la representación política a través del comportamiento de los partidos o la organización de las elecciones (Subirats, 1991). A esto se suma otra dimensión: establecer y determinar los objetivos de las políticas públicas, el funcionamiento de las mismas y su organización (Figueroa y Osés, 1998: 213).

Estamos ante la posibilidad de una transformación fundamental de la tarea legislativa que nos remite al estudio de las formas en que los parlamentos pueden contribuir de manera positiva y sustancial en los asuntos públicos. Estas formas se vinculan con el mundo de las políticas públicas, definidas como propuestas de regulación de los múltiples problemas y

contradicciones que afrontan las sociedades actuales, que entrañan mecanismos de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos de interés, los cuales intentan enraizar sus valores, paradigmas e ideas. Y todo ello en un marco de entramados institucionales (formales o informales) por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos (Gomá y Subirats, 1999: 13).

Los numerosos puntos de contacto que pueden establecerse entre los legisladores y la alta dirección pública constituyen un espacio clave para la dinámica de codirección del gobierno entre legislativos y ejecutivos. Se trata de un sistema de relaciones políticas y sociales que conforma un aspecto principal de la realidad del aparato del Estado, que cuando no funciona por falta de voluntad o incapacidad técnica y analítica, impide canales de comunicación y cooperación, además de que representa una pérdida considerable de capacidad operativa para el conjunto de las instituciones públicas, ya sean el Poder Ejecutivo, el Legislativo o las administraciones públicas (Ferraro, 2008a: 13).

Baena del Alcázar define a esta zona del aparato del Estado —el espacio donde se produce el contacto entre la dirección política y la gerencia administrativa— como la *cúpula organizacional* y alude a la instancia de coordinación entre subsistemas con una tesis específica, pues esta estructura consiste fundamentalmente, para la autora, en relaciones entre personas, es decir, entre las élites de los distintos subsistemas (Baena, 1999). Baena establece aquí patrones o *configuraciones de redes*, las cuales comenzaron a utilizarse como instrumental de análisis durante la década de 1980 y constituyen hoy en día uno de los enfoques metodológicamente más relevantes en el estudio de los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas.

A partir de un enfoque basado en la sociología de las organizaciones, Renate Mayntz realiza un aporte decisivo a la teoría de las *redes de políticas* que no supone dejar de lado el plano formal, sino que entiende a dichas redes sobre todo como *vinculaciones informales estables* que se producen entre las élites o los representantes de los subsistemas sociales. Desde sus primeros trabajos en este sentido, Mayntz (1978b; 1983) destaca la necesidad de abordar el estudio de las *redes informales*, para que éstas puedan tenerse en cuenta y ser empleadas como un *instrumento eficaz* en la implementación de políticas públicas. Estas redes afectan tanto al carácter democrático de las políticas, en una perspectiva

incremental, como a la eficacia con que se llevan a cabo, de modo que, por ejemplo, hacer participar en la formulación de una política social para un barrio a una asociación civil de lucha contra la droga (junto con otras asociaciones, incluyendo asociaciones profesionales, grupos vecinales, etc.) no solamente le otorga un contenido mucho más deliberativo y participativo a la formulación de la política pública de que se trate, sino que la implementación será seguramente mucho más exitosa.

Baena atribuye una función de coordinación al sistema político-administrativo, pero para Mayntz esa función depende de circunstancias empíricas que no pueden definirse con independencia de los estudios de casos. La posición de Mayntz es más favorable a un tipo de concepto de *gobernanza descentrada*, donde el organismo estatal no tiene necesariamente en todos los casos un papel directivo o coordinador. Para Mayntz, las organizaciones públicas, si se proponen cooperar con organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo políticas públicas, deben ser conscientes de que entran en espacios de negociación en los que no existen relaciones jerárquicas de dependencia (Mayntz, 1983).

La teoría de redes presupone un concepto de *relaciones interorganizacionales* que ya existía en la sociología de las organizaciones desde principios de la década de 1970 porque, como observa Mayntz, era bien sabido que el entorno de las organizaciones consiste, en buena medida, de otras organizaciones, de modo que éstas y no un supuesto *público* representan sus interlocutores más relevantes. Con todo, el concepto de *redes* interorganizacionales comienza a desarrollarse y difundirse, verdaderamente, a partir de su incorporación al análisis del proceso de políticas públicas (Mayntz, 1996). A partir de entonces, una serie de investigaciones empíricas sobre los actores que intervienen en el proceso de políticas públicas llevaron a establecer la existencia de “redes de políticas” (*policy-networks*) en áreas como la salud pública, industria, telecomunicaciones, relaciones laborales, política científica, etc. Estas redes incluyen tanto actores públicos como privados, se distinguen por su extensión y estabilidad, y varían según las áreas de política pública, los países o incluso en el transcurso temporal (Marin y Mayntz, 1991). El concepto de *redes de políticas* se acompaña con el de comunidades epistémicas porque los participantes de una red, las distintas asociaciones, grupos y organizaciones, comparten en muchos casos conocimientos sobre un determinado estado de cosas, conocimiento que incluye

una memoria de tipo organizacional, es decir, que no es solamente teórico, sino que puede extenderse a prácticas establecidas y consideradas apropiadas.

Es importante considerar este entramado de redes, sobre todo tras asumir que tanto legisladores como funcionarios públicos se mueven en un sistema, lo que nos remite a considerar que legisladores y directivos de la administración son componentes de las instituciones públicas que inevitablemente interactúan, pues al formar parte del gobierno tienen conexiones e interdependencias. Sería de esperarse que, como considera Pasquino (2004: 17), si los legisladores y altos funcionarios tienen esas conexiones, al producirse un cambio en alguno de ellos, es probable que influya o produzca un cambio en el resto. Este libro centra su atención en la forma en que los cambios producidos en el quehacer de los parlamentarios, a partir de la tendencia a la especialización legislativa, puedan ser capaces de formular aportaciones para la buena gestión pública.

Por tanto, las políticas públicas son un punto clave para la praxis de la especialización legislativa como control parlamentario, pues a través de ese proceso se pueden identificar los elementos que nos interesa abordar y que tienen que ver con el siguiente enunciado: la probabilidad de que el Congreso aporte a la buena gestión pública a través de un modelo de control parlamentario *sustantivo-administrativo* que se corresponde con la especialización legislativa en temas concretos de políticas públicas.

Como afirma Alcántara (1993: 105), las políticas públicas no sólo son elementos institucionalizados del sistema político, sino que son las unidades más visibles, cotidianas y familiares para los ciudadanos que, al ser objeto de valoración continua, ayudan a generar de manera directa e inmediata un grado u otro de confianza en el sistema. Desde la perspectiva del presente trabajo, esta característica de las políticas, en el sentido de *policy*,<sup>1</sup> es lo que le otorga importancia al estudio de la interacción de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante el control parlamentario en su acepción *sustantivo-administrativa*.

<sup>1</sup> *Policy* se entiende como la acción de gobierno. Hay otros dos términos que suelen usarse pero tienen una connotación distinta: *politics*, la lucha por el poder, y *polity*, que representa el marco general donde se llevan a cabo las otras dos (Alcántara, 1993: 109). En este libro entendemos a las políticas públicas como *policy*, es decir, como una acción de gobierno.

En este contexto, donde interactúan los políticos electos y los altos directivos públicos, el control parlamentario —en su dimensión *jurídico-procedimental*— resulta simple e, incluso, podría decirse que poco útil, para emplear la afirmación que Subirats (1991) hace al referirse al esquema racional-legal que establece la división de poderes, donde se presupone que “unos deciden y otros ejecutan”. En cambio, la dimensión *sustantivo-administrativa* parte de un supuesto pluralista, en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que pueden participar varios actores, pero fundamentalmente el Legislativo y el Ejecutivo, para lo cual se generan mecanismos formales o informales que propician ese entrecruzamiento o recambio de información e intereses (Steffani, 1989), y donde la especialización legislativa puede ser un punto clave para otorgarle mayor influencia a los parlamentos.

Entendidas así las políticas públicas, es necesario contextualizarlas no sólo desde la ciencia de la administración, sino también desde la ciencia política, primero porque nos permiten matizar la visión del problema desde disciplinas jurídico-normativas que atienden más al desarrollo procedimental que a los resultados (Alcántara, 1993: 108), y segundo, porque para estudiar el proceso de políticas públicas es necesario conocer a los participantes y el papel que desempeñan en el sistema político (Lindblom, 1991: 11), es decir, los líderes de grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, entre otros; aunque nuestro interés en el presente trabajo se centra en los legisladores.

El análisis de políticas públicas es una disciplina que se ubica dentro de la ciencia de la administración, pero estrechamente ligada con el análisis político, que tiene como objetivo buscar y elaborar información que sirva para la toma de decisiones, a fin de que éstas puedan ser orientadas a resolver problemas determinados en circunstancias políticas concretas. Las aproximaciones conceptuales son variadas, pero en este trabajo nos interesa el planteamiento que hace Friedman (1987: 179) de pasar de la preocupación por la decisión a la preocupación por la acción, es decir, preguntarse esencialmente por el papel dinámico que juegan los diversos protagonistas implicados en ese proceso y cómo manejan sus intereses e interacciones para finalmente tomar decisiones que se transforman en políticas públicas.

Los puntos antes mencionados se desarrollan a lo largo del presente capítulo. Vale aclarar que en este trabajo no se revisan los pros y contras de políticas públicas concretas, sino que se plantea un marco teórico para analizar la cuestión de la influencia posible de los legisladores en el proceso de políticas públicas, a partir del conocimiento que tengan de un área específica y las redes, formales e informales, que establecen con los directivos públicos de alto nivel y con otras asociaciones, grupos u organizaciones que formen redes o comunidades epistémicas de políticas.

## El concepto de políticas públicas

El estudio de las políticas públicas ha dado como resultado distintas aproximaciones conceptuales que pueden ubicarse en lo que se conoce como *trabajo gubernamental (policy making)*; o bien, identificarse con productos formalizados del sistema político, concebidas como una regla —enunciada verbalmente o por escrito—, o también entendidas como una acción bastante general formada por la suma de actos singulares aisladamente considerados; es decir, no todas las políticas públicas están basadas en perspectivas explícitamente definidas, articuladas de manera racional entre sus elementos, ni son permanentes en el tiempo (Alcántara, 1993: 107).

Sin pretender profundizar en las discusiones teóricas o analíticas que acompañan al proceso de políticas públicas, sino simplemente describir algunos rasgos generales, diremos que el estudio de esta temática presenta diversos aspectos, no sólo por las metodologías que puedan emplearse, sino también por la tensión generada entre las distintas concepciones teórico-analíticas para abordarla. Lasswell, uno de los primeros estudiosos de las políticas públicas, las definió como un “programa proyectado de valores, fines y prácticas” (1970: 32) al proclamar una perspectiva de la ciencia política para entender el problema, estableció fases o etapas del proceso, tales como información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término. Sobre esto volveremos.

Lindblom (1991: 11) hace una fuerte crítica a la división por etapas y advierte que no se trata de un proceso lineal sino fases en constante movimiento que interactúan alternativamente. La perspectiva que plantea este autor lleva implícita una actividad constante, porque si bien

hay una separación por fases del proceso, en realidad el movimiento es permanente, por lo que el autor trabaja en la teoría que se conoce como *perspectiva incremental* (*perspective approach*), en la que rechaza la noción de que las decisiones de política pública se realicen por medio de procesos racionales con información plena: “Vamos a estudiar la elaboración de las políticas públicas como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos. De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado *políticas públicas*” (Lindblom, 1991: 13). Es decir, el autor plantea la existencia de un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones, definición que coincide con la que hace Subirats (1989: 4) al advertir que el proceso de las políticas públicas no es simple ni directo, toda vez que implica interacciones complejas entre individuos, grupos e instituciones.

Si bien las políticas públicas son “un conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Peters, 2003), no puede perderse de vista que pueden afectar de manera distinta, bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente, compuesto por individuos, grupos u organizaciones, de manera extremadamente heterogénea; por tanto, no todas las políticas son iguales, así que pueden tener dinámicas y explicaciones distintas (Alcántara, 1993). Es decir, una política puede tener el carácter de una regulación, o bien una distribución de diversos tipos de recursos, o tal vez una intervención redistributiva directa, etc. Debe asumirse por esto la pluralidad, la autonomía, la iniciativa privada y social, así como un estilo y patrón de gobierno diferenciado. Pero además de estas particularidades, Aguilar (1996: 32) aclara que política pública no es cualquier tipo de política gubernamental, sino que es aquella que en su elaboración participan gobernantes elegidos democráticamente y ciudadanos.

Como puede percibirse, el estudio de las políticas públicas puede ser abordado desde distintos ángulos, justamente por su carácter público, que motiva la corresponsabilidad entre los distintos sectores del gobierno y los ciudadanos. Nos interesa, por consiguiente, avanzar en la perspectiva donde por políticas públicas se entienden decisio-



nes gubernamentales que incorporan la participación del gobierno, en sus distintas ramas, y a los ciudadanos a través de sus representantes populares, como un mecanismo abierto de diseño y gestión de las políticas.

Finalmente, resulta de interés también la definición propuesta por Tamayo, que tiene la ventaja de destacar el carácter plural de las políticas públicas, puesto que las considera como el conjunto de “objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997: 281).

### El proceso de políticas públicas

Debido al carácter dinámico de este tipo de análisis, es usual referirse a las políticas públicas como un *proceso* con diferentes etapas, que deben ser consideradas a modo de un ciclo, en permanente movimiento. Como veremos, la concepción corriente sobre el control parlamentario excluye a las asambleas legislativas de la intervención en la tercera etapa o implementación, puesto que se asocia a esta actividad sencillamente con la ejecución, es decir, se piensa que implementación y ejecución son la misma cosa y que por esto la primera debe estar a cargo del Poder Ejecutivo. Se dan en esta idea diversas confusiones conceptuales que vamos a criticar en lo que sigue abajo, pero antes se considerará brevemente el tema del proceso o ciclo de políticas públicas desde un punto de vista teórico.

Vamos a considerar como punto de partida para la descripción del proceso de políticas públicas un trabajo clásico en España, que en el análisis de éstas no excluye otros antecedentes, pero es sobre todo a partir de dicho trabajo clásico de Subirats (1989) que se instala la disciplina de las políticas públicas como una de las principales orientaciones metodológicas en el marco de la ciencia política y de la administración en este país. Con su estudio, Subirats se propone conscientemente favorecer una transformación no sólo de la disciplina de la administración, sino también de la propia “cultura administrativa” española, para que se preste mucha mayor atención al proceso de las políticas públicas en su conjunto y, de esta forma, se tengan más en cuenta los resultados, los “productos” de la administración y se llegue así a lograr, por tanto, que

la administración ofrezca un mejor servicio a los ciudadanos (Subirats, 1989: 11).

Subirats señala que las cuestiones ligadas con la *eficacia* y *eficiencia* de la administración se habían convertido, en los años inmediatamente anteriores a la publicación de su trabajo, en una verdadera *obsesión* de las élites políticas y empresariales en España. Pero el único campo en donde habían aparecido, hasta ese momento, suficientes aportes teóricos y programas de formación como para contribuir al objetivo de mejorar los resultados de la gestión, era el de las escuelas de negocios y las compañías dedicadas a la consultoría en el sector privado (Subirats, 1989: 13). Pero para el autor la realidad de la administración pública hace muy difícil o imposible la aplicación generalizada —en el ámbito de las políticas públicas en el Estado— de técnicas procedentes del gerenciamiento empresarial. Por ello resulta necesario introducir la perspectiva del análisis de políticas públicas, pues combina los procedimientos de evaluación y mejora de la gestión con plena atención a las características específicas del sector público.

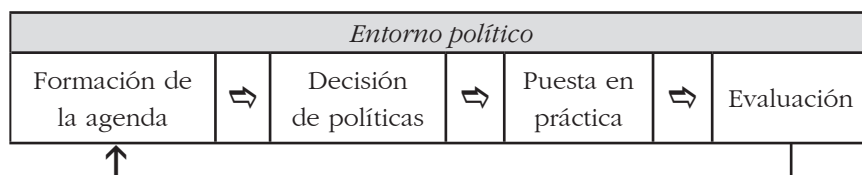
El punto de partida del análisis de políticas públicas consiste en reconocer algo a lo que ya aludimos antes: el proceso o ciclo de las políticas públicas no es simple ni directo. Ya desde el momento de la formulación de políticas, este proceso implica interacciones complejas entre individuos, grupos e instituciones. La complejidad del proceso de políticas públicas significa que tiene muchos aspectos y plantea numerosos problemas diferentes, de modo que no se puede estudiar como si se tratara de una única entidad homogénea. Se trata de una actividad continua e incesante, que se representa de la mejor manera, para fines analíticos, a través de la figura de un ciclo o proceso circular. Existen numerosas críticas a la idea de un ciclo de políticas públicas que transcurre de manera lineal, por supuesto, sobre las que volveremos. Pero vamos a realizar, meramente para fines de estudio, una exposición general de las etapas fundamentales de dicho ciclo o proceso de las políticas públicas, de acuerdo con el modelo representado en la Figura 1.<sup>2</sup>

A continuación, vamos a discutir la posible intervención parlamentaria en cada uno de los momentos, aunque debemos indicar que la

<sup>2</sup> Pueden verse modelos algo más complejos en Tamayo (1997: 282) y Subirats (1989: 15). Para los fines de la presente exposición hemos optado por considerar un modelo simplificado que incluye las fases fundamentales del proceso.

separación entre los momentos no se corresponde exactamente con la realidad del proceso, donde todos ellos se entrecruzan, como veremos. El aspecto más controvertido de la cuestión concierne al tercer momento, a la puesta en práctica, porque resulta ser, probablemente, la fase fundamental de todo el proceso.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

### *Formación de la agenda*

La aparición de un problema público que necesita una respuesta en forma de política pública es lo que genera el establecimiento de una agenda, es decir, la fase del proceso en el que ciertas ideas o asuntos se difunden por distintos canales de comunicación hasta que son considerados por una institución pública, como puede ser una asamblea legislativa o el Ejecutivo. Alcántara (1993) señala que se han estudiado diversas fuentes de generación de agenda y cita las consideraciones que hace Pallares (1988: 152) en este sentido: se puede generar una agenda de políticas públicas, entre otros factores, a partir del surgimiento de un problema que puede ser caracterizado por alcanzar proporciones de crisis o de amenaza de crisis, o bien por su componente altamente emotivo, o bien por su relación con las cuestiones de poder y legitimidad en la sociedad, o bien porque afecta a un amplio número de personas. En principio, todo tipo de actores pueden generar una agenda de política pública, sin embargo, siempre hay grupos que despliegan una mayor influencia, lo que los convierte en “creadores” de la agenda o *agenda setters* (Subirats, 1989: 54).

La posibilidad de participar en la agenda de políticas, para el Congreso, no es seriamente discutida, puesto que se trata de un órgano deliberativo con alta exposición pública. Cualquiera de las concepcio-

nes sobre el control parlamentario abordada hasta ahora admitirá que el debate parlamentario puede instalar cierta temática ante la opinión pública y que, como resultado, la cuestión pase a integrar la agenda de políticas públicas del gobierno, ya sea que se considere al Congreso como parte del gobierno o no. Sin embargo, los autores coinciden en que los parlamentos latinoamericanos tienen, como cuestión de hecho, poca iniciativa en este terreno. Pues una característica del poder político de las legislaturas en América Latina, como vimos en capítulos anteriores, consiste en que éste es ejercido en forma predominantemente *negativa* u *obstructiva*, según lo definen Krumwiede y Nolte (2000: 98), o bien en forma predominantemente *reactiva*, según la definición que emplean Cox y Morgenstern (2002). Unos y otros coinciden en que los parlamentos latinoamericanos se caracterizan por un escaso o nulo grado de iniciativa en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas, y que su poder es ejercido, antes bien, en el veto o la modificación de las iniciativas que presenta el Poder Ejecutivo.

Pero, como decíamos, se trata de una cuestión de hecho, pues ocurre que, en la práctica, el Poder Ejecutivo dispone de mayores recursos de información y competencia técnica para la elaboración de las políticas públicas, es decir, para su detallada planificación y, con esto, termina también ejerciendo mayor control sobre la agenda. En cualquier caso, desde una concepción jurídico-procedimental del control parlamentario, se puede considerar que establecer agendas de políticas públicas es ajeno a la actividad de control parlamentario. Como ya dijimos antes, la concepción *jurídico-procedimental* del control entiende a esta actividad como algo que ocurre en forma externa y a posteriori. Para una concepción *sustancial* y de políticas del control parlamentario, por cierto, el control se entiende como participación en el gobierno, cogobierno o *mitregierung*.

En este sentido, la participación en la elaboración de la agenda es una parte necesaria del control parlamentario. La clave en esta materia, como veremos, se encuentra en la tercera etapa o implementación de las políticas. Pero de momento podemos señalar que, para una perspectiva de redes, el Parlamento es una institución pública muy bien colocada para recoger inquietudes que surgen de la sociedad civil o de la economía y llevarlas ante la opinión pública para que se incorporen a la agenda de políticas. En efecto, un tipo de parlamen-

tario especializado tendrá contactos con actores de la sociedad civil en su área de especialización, tales como asociaciones profesionales, organismos no gubernamentales, empresas, etcétera, y al multiplicarse este tipo de redes entre los miembros integrantes de un Parlamento, la posibilidad para éste de actuar como una “cámara de resonancia” es muy grande. Pero en cualquier caso, como ya apuntamos, si el Parlamento no tiene bajo su control la tercera etapa o implementación, entonces su posibilidad de cogobernar quedará reducida al mínimo, y también quedará reducida al mínimo su participación en las demás etapas del ciclo de políticas públicas. En este sentido, consideremos entonces el momento de la decisión y la posible participación parlamentaria en este punto.

### Decisión de políticas

La segunda fase del ciclo de las políticas públicas corresponde a la decisión sobre la adopción o rechazo de una determinada política o programa de acción para el gobierno y los organismos públicos. Se han planteado teorías muy distintas y hasta opuestas para explicar los mecanismos y recursos que llevan a tomar las decisiones de política pública. Una primera teoría puede denominarse como la *perspectiva de la decisión racional* y se atribuye generalmente a Harold D. Lasswell, que fue uno de los fundadores de la ciencia política como disciplina científica empírica. En su obra *El futuro de la ciencia política* (Lasswell, 1963), este autor propone siete momentos o fases que son comunes a toda decisión tomada de manera “racional”:

1. La fase de inteligencia o acopio de información.
2. La fase de recomendaciones o sugerencias, que consiste en elaborar propuestas para influir sobre la decisión.
3. La fase prescriptiva, en la que se formulan normas que se consideran legítimas o eficaces (normas técnicas, relaciones medio-fin) para este caso.
4. La fase de aplicación, donde se establece una correspondencia entre las normas o prescripciones y las circunstancias concretas de la decisión.
5. La fase de ejecución, en donde se implementa la decisión.

6. La fase de evaluación, que pondera y coteja los efectos de la decisión con las intenciones que se tenían al tomarla.
7. La fase de terminación, que es cuando la decisión deja de ser aplicada, se da fin a su implementación, y tienen que resolverse, por tanto, asuntos relacionados con expectativas (derechos) establecidas mientras la norma, prescripción o política, estaba en vigencia.

La obra de Lasswell es la fuente principal de la visión *racionalista*, es decir, la perspectiva que se basa en la idea de que las etapas mencionadas pueden mantenerse separadas. Algunas de las fases de la decisión se extienden, en realidad, a momentos posteriores del proceso de políticas, tal como la implementación, que la perspectiva racionalista hace equivaler con ejecución. Justamente el uso de este término “ejecución” muestra una suposición o presupuesto muy importante de la perspectiva racionalista. Se cree que la decisión, si está suficientemente preparada, puede ya prever, contemplar y tener bajo su control la etapa de implementación. Como veremos, este aspecto del racionalismo puede considerarse, en general, como ilusorio, algo que se mostraría en los años subsiguientes por los fracasos en la implementación de grandes programas de políticas públicas en Estados Unidos.

La crítica más contundente contra esta perspectiva lineal y racional del proceso de decisión proviene de Charles E. Lindblom, el principal representante de la segunda teoría sobre el proceso de decisiones de política pública, que se conoce como “perspectiva incremental” (*incremental approach*). A partir de un famoso artículo, Lindblom (1959) desarrolla una teoría de la decisión a la que denomina y concibe como una “ciencia de ir tirando” (*science of muddling through*). Lindblom rechaza la noción de que las decisiones de política pública se realicen por medio de procesos racionales con información plena y considera, en cambio, que el proceso de la política pública depende de decisiones puntuales y mínimas que se van acumulando y que tienden a tomarse como respuesta a condiciones políticas de corto plazo. La tesis de Lindblom afirma, de esta forma, que el proceso decisorio es controlado por los sucesos y las circunstancias, antes que por la voluntad de aquellos que ocupan posiciones gerenciales en el Estado.

Lindblom sostiene, asimismo, que la perspectiva incremental es mucho más compatible con el carácter *pluralista* de los sistemas democrá-

ticos, donde los ciudadanos son libres de asociarse para promover intereses comunes y donde, por consiguiente, la visión incremental “asegura una consideración más atenta a los valores del conjunto de la sociedad que todo intento de perspectiva intelectualmente integradora” (Lindblom, 1959: 231). En nuestros días puede decirse que la visión incremental tiene mucha mayor aceptación que la perspectiva de la decisión racional, y que se la considera mucho más acorde con el proceso real de toma de decisiones en las organizaciones públicas. Sin embargo, la perspectiva incremental del proceso de políticas públicas no se ha extendido a la teoría del control parlamentario en el ámbito latinoamericano, puesto que predomina aquí la visión jurídico-procedimental del control.

Para esta visión, el Congreso podría tomar una decisión relativa a políticas públicas en la forma de una ley, y luego la implementación de esa política quedaría a cargo del Poder Ejecutivo, que tiene a su cuidado la administración. En otras palabras, se hace coincidir aquí ejecución con implementación, como lo supone la perspectiva racional. Pero la perspectiva incremental muestra que, precisamente, apartar decisión e implementación como momentos separados es poco realista, no se corresponde con el proceso real de las políticas públicas, donde la implementación supone un proceso incremental de decisiones, una serie de ajustes permanentes a la política, a medida que se descubren los innumerables problemas que resultan de ella. En este sentido, si la asamblea legislativa decide una política pública, que está contenida en una ley, y se desentiende de la implementación, entonces ha dejado de participar en la decisión misma sobre esa política. La decisión original no será más que un marco general y abstracto, una vez que la política se pone en marcha, puesto que la política será permanentemente modificada por todas las decisiones incrementales. Al poco tiempo de empezar a ser aplicada, la política ha cambiado considerablemente. Volveremos sobre este fenómeno al discutir la implementación, en el siguiente punto.

### Puesta en práctica (implementación)

La tercera fase del proceso de políticas públicas corresponde a la puesta en práctica o implementación. Ésta supone siempre una fricción considerable entre los objetivos de la política y la realidad con la que se encuentra la organización que debe ponerla en marcha. El concepto de *fricción* fue

propuesto por Clausewitz, quizás el más agudo analista de la realidad de las operaciones militares. Para Clausewitz, sin importar lo bien planificada que esté una operación de cierta envergadura, la realidad de los retrasos, malentendidos, etcétera, convertirá inevitablemente a su ejecución en algo muy imperfecto frente al modelo ideal. Aunque militar en sus orígenes, el concepto de *fricción* se ha convertido en un fenómeno reconocido en todos los aspectos de la implementación de políticas públicas.

Si bien la puesta en práctica representa un aspecto evidentemente esencial del análisis de las políticas públicas, sólo en fecha relativamente reciente se ha convertido en objeto de estudio sistemático, pues la perspectiva racional ponía mucho mayor énfasis en el momento de la decisión, es decir, de la planificación, confiando en que las políticas podrían implementarse de acuerdo con lo que se había planificado, sin mayor fricción o necesidad de tomar decisiones incrementales. El primer gran análisis de la implementación o puesta en práctica fue el estudio de programas federales de política pública en la ciudad de Oakland, California, realizado por Pressman y Wildavsky (1973).

Según Subirats (1989: 101-102), el trabajo de estos autores forma parte de una corriente de literatura científica que busca analizar el relativo fracaso de una serie de grandes programas de política pública iniciados por los gobiernos demócratas durante la década de 1960 en Estados Unidos, tal como los programas Nueva Frontera y Gran Sociedad. Estos programas fueron lanzados con un gran optimismo *racionalista* y *tecnocrático*, que se reveló exagerado al momento de la puesta en práctica, donde la *fricción* a que nos referimos antes, hace inevitable que se produzcan confusiones, errores y fragmentación de los proyectos. De aquí que el análisis de la implementación, a partir del trabajo pionero de Pressman y Wildavsky viene a reforzar las posiciones “incrementalistas” que describimos al considerar la toma de decisiones, es decir, posiciones escépticas frente a las pretensiones racionalistas de la perspectiva lineal en política pública.

Pressman y Wildavsky intentan mostrar que la planificación y el análisis de las políticas públicas no había tomado suficientemente en cuenta, hasta entonces, las dificultades inherentes a la implementación. El objetivo de su estudio es, por tanto, establecer una conexión más directa entre ambos aspectos. Los autores consideran, en este sentido, que la implementación tiene que ser vista como un *proceso de interacción* en-



tre el establecimiento de objetivos y las acciones que intentan llevarlos a cabo, entre decisión e implementación. Vale decir que la separación entre formulación y ejecución de políticas, inherente al enfoque lineal, en realidad tiende a *ignorar o subestimar la segunda dimensión*. Pressman y Wildavsky enfatizan, asimismo, que la implementación y reformulación de objetivos de política pública es un proceso plenamente *político*, en que están implicados los administradores, pero también grupos de interés y otros actores con diversos valores, que movilizan recursos para ejercer poder e influencia, forman coaliciones, elaboran estrategias y, en general, llevan a cabo acciones para lograr que su punto de vista prevalezca. La implementación y la decisión, en síntesis, están menos separadas de lo que el enfoque racional suponía; más bien podemos decir que son un mismo momento, porque toda implementación tiene que llevar a una permanente reformulación de los objetivos de la política. Un poder público que se encuentre ajeno a este proceso no podrá tener ninguna influencia sobre las políticas mismas.

Con base en el trabajo de Pressman y Wildavsky, así como otros estudios posteriores que se inscriben dentro de la misma perspectiva, Subirats (1989: 108) concluye que los procesos de implementación deben pensarse como “interorganizativos”, donde la *negociación entre actores* es la variable clave. En este sentido, ya no es posible pensar en separar, como si fueran dos momentos diferentes, la elaboración y la puesta en práctica de las políticas públicas. Esta separación es característica, como queda dicho, del modelo lineal del proceso de políticas públicas, que también puede ser denominado modelo *top-down* (arriba-abajo). En este modelo se considera que los ejecutores o *implementadores* de las decisiones son meros *agentes* de quienes las toman y se va de aquí al uso de la perspectiva principal-agente, que da origen a una problemática teórica propia. Para la perspectiva del análisis de políticas públicas, en cambio, después de los trabajos inspirados por Pressman y Wildavsky, la misma separación de principal y agente es sospechosa. Porque el modelo *top-down* presupone, en otras palabras, que la decisión se toma arriba y luego fluye *hacia abajo* en la escala jerárquica, y el agente la recibe de manera relativamente pasiva y la implementa.

Pero numerosos aportes recientes en el análisis de políticas públicas tienden a cambiar dicha perspectiva, para complementarla o reemplazarla por un modelo *down-top*, de abajo hacia arriba. El análisis

comienza, en esta otra visión, por el *impacto* de las políticas, para intentar determinar la medida en que ese impacto es resultado de la actuación de las agencias administrativas o más bien, en cambio, responde a otras causas externas. A partir del impacto de las políticas se estudian las interacciones entre los órganos administrativos y los actores ajenos a la administración, en sentido estricto, para establecer la forma en que los primeros han adaptado y modificado las decisiones iniciales al entrar en contacto con los segundos y con la realidad de la implementación. De esta manera, se puede llegar a precisar y estimar los resultados del arte de “ir tirando” (*muddling through*) que ya había sido mencionado arriba. Para Subirats, este tipo de abordaje de la implementación resulta típico para la acción de gobierno en nuestros días, considerando sobre todo que los diversos niveles de gobierno, así como los diversos protagonistas de la política pública, responden a lógicas muy distintas en su actuación (1989: 114). Subirats enfatiza la negociación entre actores y, en este sentido, su aporte constituye una propuesta temprana respecto a la necesidad de una gobernanza en redes.

El análisis de la implementación de políticas públicas permite explicar las razones detrás de la influencia del Congreso de Estados Unidos y del *Bundestag* en sus sistemas políticos, que se ejerce particularmente como influencia sobre políticas públicas, como ya hemos visto en capítulos anteriores. Ambas asambleas legislativas, a través de mecanismos informales y la activa participación en redes, mantienen *un control de tipo operativo* sobre la implementación. Decimos “control operativo” para distinguir esta actividad de la mera auditoría, el modelo de control con que se asocia al control parlamentario en la concepción jurídico-procedimental. Sin el control operativo (también llamado *gerencial*, como veremos en el próximo punto) sobre la implementación de las políticas públicas, el Parlamento o Congreso *pierde control sobre todo el proceso*. Por esto es que una mayoría de congresos o asambleas legislativas en América Latina, que se excluyen de incidir en la implementación de políticas debido al predominio de la concepción jurídico-procedimental, no tienen ninguna influencia o iniciativa en ninguna de las etapas del proceso de políticas públicas, y su papel se vuelve puramente negativo u obstructivo.

Con el concepto de *evaluación de programas*, en el próximo punto, volvemos a una etapa del ciclo de políticas públicas donde la perspecti-

va *sustantivo-administrativa* de control parlamentario admite, o incluso recomienda, la participación activa de las asambleas legislativas. Con todo, como se verá, existen formas muy distintas de concebir la evaluación de políticas públicas: una de ellas ligada al simple acto de la auditoría del gasto, y otra ligada con una perspectiva gerencial u operativa.

## Evaluación de políticas públicas

Finalmente, la última etapa de un análisis lineal del proceso de políticas públicas corresponde a la *evaluación*. Vale aclarar que, como se dijo arriba, seguimos el modelo lineal por su interés heurístico, aunque no describa la realidad de las políticas públicas. En términos ideales, una evaluación de políticas consiste en el examen sistemático de las actividades llevadas a cabo por un organismo público o agencia de gobierno para poder establecer sus efectos, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos. Una vez realizado ese análisis, se recurre hoy día, ampliamente, a los conceptos de *eficiencia*, *eficacia* y *economía*, como criterios estándar para evaluar un programa de política pública de acuerdo con sus resultados.

Baena del Alcázar se adhiere, a una definición más abarcadora, que considera característica de la *doctrina española* y está inspirada por una propuesta de Ballart (1992: 73). En la concepción de Baena que compartimos ampliamente, la evaluación de políticas públicas “consiste en la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con objeto de valorar el diseño, la implementación y la utilidad de las políticas públicas.” Las definiciones de Baena y Ballart se caracterizan por destacar que la evaluación no se realiza al final del proceso de las políticas, sino desde su mismo diseño o elaboración, es decir, que se corresponden con la perspectiva incremental y la evaluación se realiza así durante *todo el proceso* de las políticas públicas. Esto resulta hasta cierto punto evidente, porque si la implementación lleva a revisar los objetivos de una política pública, como dijimos en el punto anterior, esto supone que se ha realizado una evaluación de la manera en que la política está logrando llevar a cabo o no sus objetivos. Por su parte, Ballart (1992: 73) también destaca que los procedimientos aplicados para evaluar políticas públicas corresponden a los de la *investigación social*, de modo que la evidencia empírica producida sea válida y fiable.

Los conceptos de *eficiencia* y *eficacia* permiten, en primer lugar, establecer una distinción entre la auditoría en el sentido clásico y la evaluación propiamente dicha, llamada también *evaluación de programas* o *evaluación gerencial* (Shafritz y Russell, 2000: 57). Las auditorías, fundamentalmente las auditorías de cuentas públicas, tienen como objetivo constatar que se ha justificado el gasto de fondos públicos y que se han respetado todas las regulaciones respecto a dichos gastos. Se busca asegurar así el cumplimiento de la legislación y la transparencia de las cuentas públicas, lo que se conoce como *control de la eficiencia procedimental* (Peters, 1999: 172) o también *control administrativo* (Ballart, 1992: 75). Sin embargo, para Ballart, el estilo de administración que tiene por instrumento principal de control a la auditoría, tiene que ser desplazado por la evaluación de programas, que es una herramienta mucho más abarcadora y se caracteriza por adoptar la *perspectiva gerencial*.

La idea de evaluación sigue exigiendo que los programas se administren de manera eficiente desde el punto de vista procedimental, con plena responsabilidad fiscal por los fondos y documentación del gasto. Pero Ballart considera que dicha eficiencia procedimental no es suficiente. Un organismo administrativo podría ser sumamente escrupuloso en el cumplimiento de regulaciones y en la documentación del gasto, pero trabajar en pos de objetivos equivocados. Debido a esto, las evaluaciones de programas intentan considerar también todos los problemas vinculados con los *resultados* de las políticas públicas, y es ahí donde el Poder Legislativo puede tener una amplia injerencia para el rediseño de esa política pública. Es razonable exigir, al fin y al cabo, que los programas tengan un efecto sobre los problemas que se quiere solucionar y que los tengan sobre los problemas adecuados. Dicho de manera simplificada, el objetivo fundamental de la evaluación de programas consiste en estimar el impacto de un programa sobre el problema que es su objetivo, su *blanco* de actuación: el beneficio para los ciudadanos.

Como se puede ver entonces, la auditoría como procedimiento de control se mantiene en un nivel relativamente ajeno al *contenido* de la política pública. Pero como los parlamentos, en la tradición constitucional, tienen la competencia de tomar decisiones sobre los gastos, es decir, aprobar los presupuestos generales del Estado, la perspectiva *jurídico-*

*procedimental* viene a concentrar la tarea del control parlamentario en este tipo de auditoría. Todavía más, resulta muy claro que un Poder Legislativo que se ocupa sólo de este tipo de auditoría queda completamente ajeno del control sobre la política pública propiamente dicha, y de la evaluación respecto a sus resultados. En este sentido se produce una contradicción, debido a la falta de comprensión o a la falta de actualización respecto a la naturaleza del proceso de políticas públicas.

La tarea de aprobar leyes o rechazarlas supone que la asamblea legislativa toma decisiones sobre el contenido de las políticas públicas, puesto que los principios de estos programas de gobierno están formulados en leyes. Pero si la asamblea legislativa se restringe a una perspectiva *jurídico-procedimental* del control, entonces pierde de vista por completo el proceso incremental de decisiones que acompaña a toda política pública. En síntesis, de este modo la asamblea legislativa se ha privado de su función constitucional de legislar, a menos que entendamos *legislar* como una actividad abstracta, ajena a la tarea del gobierno, que solamente establece un marco muy general para las actividades públicas, donde todas las decisiones relevantes y concretas respecto a las políticas serán tomadas por el Ejecutivo o la administración.

En cualquier caso, una perspectiva *sustantiva* y de políticas respecto al control parlamentario considera que una asamblea legislativa debe realizar la evaluación de las políticas, para poder tomar decisiones sobre éstas. Vamos a considerar brevemente, entonces, el tipo de análisis que supone la evaluación gerencial de un programa de política pública.

La perspectiva gerencial de evaluación de programas parte de la distinción conceptual entre tres niveles de análisis, llamados también las tres “e”, a saber: eficacia, eficiencia y economía. El concepto de *eficacia*, en primer lugar, lleva a concentrarse sobre la forma en que se desarrolla el proceso mismo de la implementación. Se analiza, ante todo, la organización de la propia agencia que implementa la política, para observar que los criterios de autoridad y responsabilidad resulten claros, que exista suficiente comunicación dentro del organismo, que se destinen los recursos materiales y humanos suficientes para que la agencia pueda llevar a cabo sus tareas, etcétera. (Rosenbloom 1986: 322; Subirats, 1989: 140). Con base en estos datos, se puede establecer de forma general que el comportamiento de los administradores públicos implicados resulta predecible y está coordinado en función del objetivo. Y esta conclusión

permite evaluar, por su lado, si los cambios observados en el campo de aplicación de la política son debidos a la intervención del organismo público y no se pueden explicar como consecuencia de un proceso alternativo, que no incluye al programa mismo. En otras palabras, la predecibilidad y racionalidad de la organización y comportamiento de los agentes públicos son cruciales para poder establecer una *conexión causal* entre su actividad y los cambios que puedan observarse en el campo de acción de la política. Esta noción de eficacia se conoce también como “evaluación de impacto” (Ballart, 1992: 77).

Del análisis de la eficacia se puede extraer una conclusión muy importante para el control parlamentario. Para ejercer algún tipo de posibilidad de evaluar políticas públicas de acuerdo con su contenido, como programas de gobierno, una asamblea legislativa tiene que implicarse también en el diseño de los organismos administrativos que implementan dicha política. Se trata de un desarrollo que sólo se ha producido en Estados Unidos, particularmente desde la sanción de la ley de procedimientos administrativos (*Administrative Procedures Act*) en 1946. Esta ley constituye, como señala Rosenbloom (2001), el punto de partida de un reposicionamiento del Congreso respecto a la administración pública. Willoughby (1913) sostuvo al respecto una tesis fundamental: que la administración pública ya no podía entenderse, a partir del desarrollo de un Estado administrativo en las primeras décadas del siglo xx, como mera “ejecución” de las leyes.

El moderno Estado administrativo asume, a través de las agencias burocráticas que se multiplican en aquella época, la función de crear normas de carácter general, que toman la forma de regulaciones, ordenanzas, decretos, y otras disposiciones administrativas en sus diversas denominaciones. Este conjunto de disposiciones normativas *generales*, creadas por los organismos burocráticos, vienen a ocupar la función de ordenamiento de la vida social y económica que antes (hasta el siglo xix inclusive) correspondía, de manera prácticamente exclusiva, a las leyes. De acuerdo con Willoughby (1934: 115), el Congreso, para evitar perder su función legislativa misma, debe entender que la moderna administración pública cumple una tarea que tiene que ser considerada, en el esquema de la división de poderes, como propia de la legislatura y que, por tanto, la burocracia pública tiene que estar bajo su autoridad, en el sentido más directo. La reorganiza-

ción parlamentaria de 1946 comienza por establecer, en este sentido, un sistema de comités estructurado para duplicar la organización (por áreas temáticas y de acción) de las agencias administrativas federales y, de este modo, forma la base para la hegemonía del Congreso (*Congressional Dominance*) sobre la burocracia que habría de describir la ciencia política en nuestros días.<sup>3</sup>

La reorganización del Congreso y de la administración pública, para que las agencias administrativas queden bajo el control de aquél, tuvo como fundamento también un clásico fallo de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, pronunciado en 1935. Se trata de *Humphrey's Executor vs United States* (u.s., 1935), a partir del cual se elabora una extensa doctrina sobre las restricciones constitucionales al poder del presidente para dirigir la burocracia pública, que ha tenido gran influencia desde entonces.<sup>4</sup> En varios sentidos, el fallo incorpora a la doctrina constitucional la teoría de la administración pública expuesta más arriba, desarrollada originalmente por Willoughby y Meriam (Lessig y Sunstein, 1994: 43).

La Corte Suprema de Estados Unidos establece en dicho fallo que los organismos administrativos que tengan funciones *cuasi legislativas* o bien *cuasi judiciales* pueden ser excluidos por el Congreso del poder de remoción de empleados federales que corresponde al presidente en la órbita del Poder Ejecutivo. A partir de esta decisión de la Corte Suprema, se vuelve posible para el Congreso establecer un organismo administrativo con carácter de *agencia independiente*, esto es, de modo

<sup>3</sup> La tesis principal de Rosenbloom es que la administración pública constituye una *extensión* del Poder Legislativo. Definida teóricamente por Willoughby, esta tesis ha sido implementada con éxito por el propio Congreso de Estados Unidos, según Rosenbloom, a partir de 1946. Este autor se aparta así del enfoque sobre la relación entre el Congreso y la burocracia desarrollado por la escuela de la elección racional, que se basa en el modelo principal-agente. Para esta escuela, la delegación de facultades se convierte en un problema serio, pues supone que el agente de la delegación actuará en su exclusivo beneficio a menos que exista un control riguroso, que implica costos muy altos (Niskanen, 1971; Kiewet y McCubbins, 1991). Para Rosenbloom (2001), en cambio, no se trata de que el Congreso delegue autoridad a la administración pública, sino de que ambos forman una única institución compleja (el Congreso y "su" burocracia).

<sup>4</sup> Véase un panorama de la evolución y vigencia actual de dicha doctrina en Sunstein (1987) y Lessig y Sunstein (1994).

que su personal directivo no pueda estar formado por *empleados de confianza* del Poder Ejecutivo (*political appointees*).

En la práctica, entonces, *la agencia independiente ya no se encuentra bajo las órdenes del presidente*. Esta decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos tiene alcances muy vastos, por cierto, pues resulta evidente que, por las razones ya expuestas, prácticamente todos los organismos públicos tienen, en un estado burocrático moderno, funciones *cuasilegislativas*. La doctrina constitucional en América Latina no parece haber tomado noticia de este desarrollo, puesto que en la región se entiende que el esquema de la división de poderes debe ser interpretado de modo que el Poder Ejecutivo tenga a su cargo la administración. Pero es un mito, una simple falsedad, suponer que este esquema latinoamericano es la única y verdadera interpretación de un sistema presidencialista. Más bien se trata de una distorsión o corrupción del presidencialismo americano, de modo que el presidente termina adquiriendo un poder incontrolado sobre la maquinaria del Estado.

En este sentido, vemos que el Congreso de Estados Unidos es el que ha llegado más lejos en la reorganización del proceso legislativo de acuerdo con la naturaleza del proceso de políticas públicas en sociedades contemporáneas. De todas formas, lo dicho hasta aquí se refiere a la eficacia y su necesaria vinculación analítica con el modo en que se organizan las agencias de gobierno. Vamos a considerar a continuación los restantes elementos analíticos de la evaluación gerencial de políticas públicas.

Pasando al concepto de *eficiencia*, se trata ahora de concentrarse sobre el costo de la política, medido en términos de su impacto. Visto que una política logra un cierto nivel de éxito, es decir, de eficacia, ¿se podría alcanzar por otros medios ese mismo nivel o incluso otro más alto, al mismo costo o a un costo menor? Por ejemplo, si se trata de una política pública que tiene por objetivo mejorar la limpieza de las calles: ¿sería más eficiente utilizar nuevas limpiadoras mecánicas, o bien recurrir a la contratación de más personal que realiza manualmente la limpieza? O bien, ¿sería más eficiente que estas opciones, en cambio, adoptar y aplicar rigurosamente leyes o disposiciones que prohíban a los usuarios arrojar residuos a la calle? En cualquier caso, la perspectiva gerencial preferirá la solución que consigue más resultados en función



de las unidades de costo, es decir, la política mejor evaluada en términos de un análisis de coste-eficacia.

Finalmente, la perspectiva gerencial considera la cuestión de la *economía* como tercer concepto de la evaluación de políticas públicas. En este sentido, se considera que la implementación de una política es satisfactoria si sus costos administrativos, así como las pérdidas producidas por errores, fraudes o derroches, son mínimos. En su mayor parte, este aspecto de la evaluación de políticas no resulta controvertido (Rosenbloom, 1986: 326). En general, se concentra en un análisis de procesos, aunque también considera el impacto, en el sentido de que las personas que no son “elegibles” no deben recibir un tratamiento por parte de esta política o, en otras palabras, que la política debe ser diseñada de manera tal que dificulte el fraude por parte de sus beneficiarios.

### Comentarios al capítulo

El análisis de políticas públicas nos lleva a una conclusión muy clara: no se pueden separar la decisión sobre políticas públicas y su ejecución. Entender que el Poder Ejecutivo debe estar a cargo en forma exclusiva de la “implementación” de las leyes supone quitarle al Poder Legislativo, en la práctica, la capacidad de legislar. Porque una institución o autoridad que no siga de cerca la implementación, que no la tenga bajo su control operativo, no está en condiciones de tomar ninguna decisión sobre políticas públicas. Se trata de una lección muy clara que las asambleas legislativas de Estados Unidos y de Alemania han incorporado de manera consciente a sus prácticas de funcionamiento. Un Legislativo que se desentiende de la implementación se vuelve irrelevante para todo el proceso de gobierno y debemos entender que ha abdicado de sus funciones constitucionales.

## CAPÍTULO IV

# Algunas consideraciones metodológicas

“Incluso en las áreas que tradicionalmente han sido del dominio exclusivo de análisis formal institucional, la investigación ha encontrado que las reglas informales tienen un poderoso —y, de vez en cuando, sistemático— efecto sobre los resultados institucionales”

HELMKE Y LEVITSKY (2006: 2).

### Introducción

En asambleas representativas consideradas eficientes y efectivas, los legisladores y funcionarios públicos de alto nivel, individual y de manera conjunta, desempeñan un papel fundamental en la codirección del gobierno. Entre otros factores, la influencia de los legisladores se basa en la conformación de *redes informales* con directivos públicos y actores de la sociedad civil. Como hemos expuesto en capítulos anteriores, el Congreso de Estados Unidos y el *Bundestag* son dos casos en que dichas redes tienen mayor desarrollo y permanencia, de modo que ambas asambleas tienen una influencia considerable sobre los procesos de políticas públicas en sus países y son consideradas a raíz de esto como las dos asambleas legislativas con mayor influencia en sus sistemas políticos entre los países desarrollados. Esto puede ser una observación controvertida para el caso de Estados Unidos, por cierto, con relación al *Bundestag*, pero autores como Aberbach, Putnam y Rockman (1981: 232) han establecido, a partir de estudios empíricos amplios que el Parlamento federal alemán es la legislatura más poderosa de Europa.

En dicho proyecto de investigación sobre políticos y burocracia en países desarrollados, Aberbach, Putnam y Rockman (1981: 24) describen también la forma en que, en términos generales, políticos electos y altos directivos públicos se implican en los procesos de propuesta de leyes y en la fabricación y puesta en marcha de las políticas públicas, diferenciándose solamente por el alcance de sus preocupaciones, la especialización en el tema o el nivel de conocimiento que tengan sobre la problemática en cuestión. Esto ocurre en todos los casos estudiados por los tres autores, aunque con mayor intensidad, por cierto, para los casos de las dos legislaturas con mayor influencia en los sistemas políticos de sus países.<sup>1</sup>

La forma en que unos y otros, legisladores y funcionarios públicos, se involucran en este proceso depende de las condiciones institucionales, políticas y sociales de cada país. En los casos de América Latina, la literatura coincide en la baja influencia de las legislaturas sobre el proceso de políticas públicas y, por tanto, sobre el sistema político en general. El Congreso de Chile representa una excepción notable, por supuesto. Una serie de autores han presentado amplia evidencia empírica sobre la considerable influencia del Congreso de Chile en las políticas públicas en su país, influencia que se ejerce principalmente por canales informales, es decir, redes de políticas en muchos casos.<sup>2</sup>

Basados en entrevistas con informantes clave, Huneeus y Berríos (2004) proveen evidencia respecto al hecho de que la influencia del Congreso de Chile sobre políticas públicas se ha *incrementado* constantemente desde la transición, y hacen notar que uno de los mecanismos para dicha influencia consiste en la intervención de los legisladores en las designaciones de personal en la alta dirección pública y en puestos judiciales. Como veremos, este mecanismo es completamente informal, hasta el punto de estar en conflicto con disposiciones de la constitución política de Chile, que son ignoradas de manera habitual, por razones que se discutirán más adelante. Para Huneeus y Berríos, en síntesis, el Congreso de Chile ha incrementado continuamente su influencia política y administrativa, desde la transición a la democracia en 1990.

<sup>1</sup> Revisar a Siavelis 1997, 2002, 2006; Montecinos, 2003; Nolte, 2003; Huneeus y Berríos, 2004; Angell, 2005, y Ferraro, 2008.

<sup>2</sup> Revisar los trabajos de Siavelis, 1997, 2002 y 2006; Montecinos, 2003; Nolte, 2003; Huneeus y Berríos 2004; Angell 2005; Ferraro 2008, entre otros.

El caso de Chile presenta así una fuerte paradoja. Diversos estudios basados principalmente en los textos de las constituciones han clasificado al presidente de Chile como el más poderoso de toda América Latina, o uno de los más poderosos (Shugart y Carey, 1997: 155; Shugart y Mainwaring, 1997: 51; Shugart y Haggard, 2001: 80). Los autores de estos estudios son conscientes, sin embargo, de que el mero texto constitucional no asegura poder político real, y a veces, incluso así lo declaran, pero la supuesta conexión entre estos estudios y la realidad política vendría a quedar teóricamente asegurada de acuerdo con una importante tesis de Shugart y Carey (1997) que ha tenido amplia repercusión en estudios sobre la medición del poder político (Metcalf, 2000). Según esta tesis, si las facultades constitucionales del presidente son suficientemente considerables, éste tendrá poder político real derivado de esas facultades, aunque su propio partido no lo respalde, o aunque su partido no tenga poder político propio (Metcalf, 2000: 683). Es decir que, para este libro, las facultades constitucionales, si son suficientemente amplias y considerables, se traducen en poder político real, con independencia de otras circunstancias.

La tesis de Shugart y Carey no resulta del todo plausible, por cierto, si consideramos los diversos casos de presidentes latinoamericanos que se han visto obligados a renunciar o que fueron destituidos por las legislaturas en los últimos años (Valenzuela, 2004). Una gran mayoría de estos presidentes tenían facultades constitucionales muy amplias. Para el caso específico de Chile, entonces, la pregunta que plantea la tesis de Shugart y Carey es si un presidente podría hacer uso de sus facultades constitucionales para intentar gobernar en contra de la voluntad del Congreso, esto es, intentar cancelar la influencia del Congreso sobre las políticas públicas o sobre el sistema político en general, mediante el uso de las amplias facultades constitucionales antes mencionadas.

Para Siavelis, uno de los expertos más destacados en el sistema político chileno, es muy claro lo que habría de ocurrir en una situación de esta naturaleza, si el presidente intentase gobernar basado solamente en los “vastos poderes constitucionales de su cargo”; el presidente se convertiría en alguien “constitucionalmente fuerte pero moribundo” (1997: 335). Es decir, para Siavelis está claro que dichas facultades constitucio-

nales no brindan ningún poder por sí mismas, pues si un presidente chileno intentase utilizarlas para violar acuerdos políticos previos, o más bien para romper con el carácter consensual de la política chilena, basada en un complejo sistema de reglas informales, muchas de ellas no escritas, entonces el resultado sería que el presidente en cuestión se convertiría en una figura sin ningún poder real.

### Informalidad e investigación empírica

La influencia del Congreso de Chile sobre las políticas públicas se basa fundamentalmente, por tanto, en factores informales. Esto plantea una cuestión técnica muy importante, que es la necesidad de emplear una aproximación metodológica de “informantes clave” para poder obtener información sobre dichos factores informales de la política. El uso de las técnicas de informantes clave (Tremblay, 1957) es muy común en la investigación empírica sobre organizaciones (Kumar *et al.*, 1993; Huber y van de Ven, 1995; McNabb, 2002: 85; Yeager, 2006). La investigación empírica sobre organizaciones siempre ha necesitado acudir a informantes clave para estudiar los aspectos informales, porque la dimensión formal de las organizaciones, desde el punto de vista operacional, resulta insuficiente para cualquier estudio propio de dicha disciplina, incluso en países desarrollados y tanto más en América Latina.

Para el presente trabajo hemos empleado la técnica de informantes clave, tanto para contactar como para entrevistar a legisladores del Congreso de México y del Congreso de Chile, con el objetivo de indagar sobre las formas de especialización en áreas de política pública de los legisladores, así como su inserción en un sistema de relaciones formales e informales con directivos públicos del Estado, esto es, su participación en redes informales. Las muestras de entrevistados, como es habitual en la técnica de informantes clave (Yeager, 2006: 913), no fueron seleccionadas aleatoriamente, sino que, mediante la creación de redes de contactos o el empleo de redes de contactos preexistentes, se localizaron legisladores de entre aquellos con mayor experiencia legislativa, según los registros que hay sobre ellos.

Es decir, que hemos buscado muestras de entrevistados entre aquellos legisladores más implicados en el tipo de redes y en la forma de especialización que constituye el objeto de este trabajo, principalmente,

agregando a estas muestras un grupo pequeño de legisladores noveles (aproximadamente 10% de cada muestra), en su primer periodo electoral, para rastrear información sobre las formas de ingreso a la carrera legislativa y la orientación hacia la especialización que se produce o no en ese momento. Como es usual en la técnica de informantes clave, las muestras no son estadísticamente representativas en sentido estricto. La generalización de la información proviene, por el contrario, del estatuto del informante clave mismo, no sólo para sí mismo sino también para sus colegas. Como decíamos, se trata de un abordaje metodológico característico de la investigación organizacional e imprescindible para el estudio de prácticas políticas informales (Tremblay, 1957; Yeager, 2006: 854).

Vale aclarar que esta investigación no se propone demostrar que el Congreso de Chile es políticamente influyente, mientras que el Congreso de México no lo es, aunque es importante señalar que hay una serie de trabajos que, en los últimos años, han mostrado la considerable influencia del Congreso de Chile sobre el proceso de las políticas públicas.<sup>3</sup> Los estudios que sostienen la posición contraria, que el Congreso de Chile no tiene influencia real, también mencionados arriba, se basan en factores formales, básicamente en la Constitución, y pueden considerarse como superados por la investigación empírica.

Si bien la considerable influencia del Congreso de Chile sobre las políticas públicas en ese país ha quedado documentada por una serie de estudios, consideramos que los detalles específicos de la forma en que dicha influencia se ejerce requieren todavía de mayor investigación. Por otro lado, los trabajos mencionados se concentran exclusivamente en el caso de Chile, mientras que, en el presente trabajo, vamos a considerar determinados aspectos y prácticas informales relativas a la influencia del Congreso de Chile sobre políticas públicas, para después comparar con el caso de México, donde dichas prácticas están mayormente ausentes. En este sentido, partiendo de la base de la literatura que hemos mencionado, este trabajo se propone avanzar en aspectos de cada caso y de perspectivas comparadas entre ellos que no han sido suficientemente investigados aún.

<sup>3</sup> En una encuesta a senadores de Chile, en 2002, realizada por el Institut für Iberoamerika-Kunde, el trabajo en comisiones fue evaluado muy positivamente, incluso un poco por encima de los otros países estudiados (Nolte, 2002: 21-22).

## ¿Por qué algunos congresos latinoamericanos son influyentes en la codirección del gobierno y otros no han desarrollado este tipo de influencia?

La presente pesquisa no pretende demostrar, entonces, la influencia política del Congreso de Chile, que se ejerce en el terreno de las políticas públicas, puesto que sobre este punto existen suficientes estudios empíricos, pero sí tomarlo más bien como punto de partida. La investigación discute en cambio la siguiente pregunta, que surge al considerar el hecho de tal influencia en perspectiva comparada: ¿por qué algunos congresos latinoamericanos son influyentes en la codirección del gobierno y otros no han desarrollado este tipo de influencia? Nuestra hipótesis alude a un tipo especial de especialización como factor relevante para explicar estas diferencias, a saber, la especialización de los legisladores en áreas específicas de política pública.

En este tipo de especialización, que incluye la formación de redes de contactos, así como la capacidad y habilidad para actuar en redes, constituyen componentes definitorios. Es decir, no se trata primeramente de que el legislador adquiera los conocimientos de un especialista en el sentido académico, aunque estos conocimientos sin duda resultan de utilidad en el contexto al que nos referimos. En algunos casos, dichos conocimientos vienen más bien dados como un presupuesto de la carrera de determinados legisladores. Así, por ejemplo, en ocasiones ocurre que legisladores con la formación académica de economistas pasan a integrar comisiones legislativas de economía o presupuesto, y su formación académica les resultará de utilidad para diversas tareas de su actividad parlamentaria.

Pero existe otro tipo de especialización completamente diferente, en donde un legislador, antes que procurar obtener conocimientos académicos especializados, más bien busca desarrollar una red de contactos e influencia dentro de un área específica de política pública, operando en ocasiones sobre redes existentes. Este tipo de especialización tiene diversas ventajas estratégicas, sin que necesariamente se oponga a una especialización académica. Por otro lado, si ponemos, por ejemplo en el área de salud pública, a un legislador formado como médico y además especialista académico en salud pública dispondrá de mucha información científica y conocimientos expertos; mientras que un legislador con especialización del segundo tipo contará con una red de informan-

tes y contactos tanto en el área respectiva de los organismos públicos como entre expertos de las asociaciones profesionales en la sociedad civil. Es decir, el segundo tipo de especialista es ante todo alguien que ha desarrollado las habilidades para desempeñarse como un *actor en redes*.

Si ahora nos imaginamos una tarea legislativa clásica como puede ser el debate de un proyecto de ley en comisión o ante el pleno, un especialista en el sentido académico profesional tendrá conocimientos sobre el asunto y la capacidad para exponerlos ante sus pares, lo que le dará ciertamente una posición destacada en el debate de que se trate, siempre y cuando su área de especialización académica haya sido suficientemente coincidente con la temática del proyecto en discusión. Ahora bien, un especialista en el segundo sentido, es decir, un actor en redes, probablemente traiga al debate conocimientos tanto o más relevantes y específicos sobre el proyecto en discusión, justamente porque puede considerarlo *desde la perspectiva del análisis de políticas públicas*. Es decir, el actor en redes conocerá mejor las dificultades de implementación, por información directa de sus contactos en el ámbito de los organismos administrativos y asociaciones de la sociedad civil, de modo que su aporte a la formulación de una política pública tendrá mucho más en cuenta los posibles problemas de implementación, desde la perspectiva de los actores implicados, y por esto resultará quizá más adecuado al contexto concreto en que la política debe formularse e implementarse.

El estudio comparado de los congresos nacionales de Chile y México nos ofrece la oportunidad de responder esta pregunta, entre otras cosas, porque comparten características como ser sistemas presidenciales, con procesos democráticos más o menos paralelos en el tiempo, pero también con singularidades opuestas como el hecho de la no reelección consecutiva de legisladores mexicanos. El análisis representa la posibilidad de estudiar sistemáticamente el desarrollo de la especialización de los legisladores en temas concretos de políticas públicas como mecanismo de control parlamentario del gobierno, entendido no sólo como fiscalización, sino como codirección de los asuntos públicos.

La pregunta de investigación asume que los legisladores son actores fundamentales en el proceso de políticas públicas, y por esta razón vale la pena saber más sobre la forma en que interactúan con los altos funcionarios, se allegan información, responden a sus intereses y crean vinculaciones formales e informales.



## Los casos

Se consideró que la mejor forma de conocer más sobre los legisladores y su influencia sobre el proceso de políticas públicas a través del control parlamentario era acercándose a los propios congresos. Entre abril y agosto de 2006 se llevó a cabo una aproximación teórica y empírica a la experiencia del *Bundestag* alemán, por lo que se entrevistó a legisladores de los partidos políticos representados en el Parlamento y se conversó con asesores parlamentarios; el propósito de esta tarea fue enriquecer el marco teórico con experiencias reales a fin de estructurar un grupo central de conceptos y teorías para formular y desarrollar el argumento central de esta investigación. A partir de ahí, ha ocurrido un acercamiento a legisladores mexicanos y chilenos en distintos momentos. En el caso de Chile, se hicieron entrevistas personales en una primera etapa entre 2006 y 2007, y en 2012 se actualizaron testimonios de los mismos legisladores, vía correo electrónico, con el propósito de ir armando un estudio sistematizado de los temas que aquí nos interesa discutir; algunos de ellos, incluso, habían perdido las elecciones al buscar la reelección y por lo menos uno buscaba volver a ser diputado en el proceso electoral de noviembre de 2013.

En el caso de México, las entrevistas a los distintos legisladores se iniciaron en 2007, y de manera continua se fueron actualizando testimonios. En 2011 y 2012 se entrevistó a otro grupo seleccionado de senadores y diputados de la LXI Legislatura donde el cuestionario y las preguntas han sido los mismos durante toda la consulta, lo que nos ha facilitado la sistematización de la información para fortalecer los argumentos.

Es importante mencionar que en una primera etapa los entrevistados accedieron a que se les citara con nombre y apellido; sin embargo, en el transcurso de las consultas posteriores, más de uno mencionó la pertinencia de no aparecer como tal en lo que se perfilaba como libro, por lo que se decidió no citarlos, así en general, salvo en casos excepcionales al considerar que su testimonio es importante, además de que no opusieron objeción para ello.

Las entrevistas a los diputados de la CDU, CSU, FDP, SPD, Alianza 90/Los Verdes y La Izquierda, en el *Bundestag*, fueron relevantes para formar la base de los argumentos, complementadas con una revisión de la literatura, una gran parte de la cual, por cierto, ha sido desarrollada en

torno al Congreso de Estados Unidos y a su vez, es la que ha iluminado los estudios sobre los legislativos en América Latina; aunque si se miran detalles, se perciben diferencias notables, sobre todo en la organización y en el poder de ejecución de sus legisladores nacionales, así como en la influencia que el Congreso estadounidense suele tener en el sistema político en general, lo que no es habitual en los sistemas latinoamericanos (Jones *et al.*, 2002: 3).

Por diversas razones decidimos estudiar el proceso de especialización legislativa en el *Bundestag*, como caso de referencia, y en los congresos de Chile y México, como casos de estudio comparado. En primer lugar, se trata de legislaturas nacionales y eso otorga una característica singular a la carrera de los legisladores, es decir, se asume que desde esa máxima tribuna de su país es más fácil su proyección política o en cualquier sentido y, por tanto, la actuación del representante es distinta, es decir, los congresos nacionales son vistos como un trampolín y por tanto, pertenecer a ellos es una posición sumamente valorada en cualquier democracia (Borchert, 2003). Además, los congresos nacionales son las “arenas supremas de la política” (Aberbach *et al.*, 1981: 25) y ello abre la posibilidad de convertir a sus integrantes en potenciales líderes, lo que les permite establecer diversos esquemas de comunicación e interrelación con dirigentes de otros sectores, y les otorga la posibilidad de influir en decisiones públicas fundamentales.

En segundo lugar, en los parlamentos es donde mejor se puede observar a la política como profesión (Borchert, 2003: 3) y además, darle seguimiento a las derivaciones específicas de la misma, es decir, revisar las carreras parlamentarias, los procesos de intervención de los legisladores en distintos ámbitos o bien, examinar los esquemas de actuación o de especialización.

Finalmente, una tercera razón para estudiar legislaturas nacionales es que influyen en la formación de políticas públicas, aunque esa influencia varíe de país en país. Los congresos de Alemania y Estados Unidos tienen probadas evidencias en ese sentido, no así los congresos de países latinoamericanos en general, aunque la situación empiece a modificarse. Un dato relevante es que cuando se pidió a parlamentarios de Alemania su opinión sobre la influencia que consideraban podía tener el Congreso en el sistema político en su conjunto, ninguno dudó en responder que era “muy influyente”. No sucedió así en el caso de los

legisladores latinoamericanos, quienes coincidieron en calificar de “muy bajo” el peso político del Congreso, aunque con posibilidades de influir en situaciones de “corto alcance”, es decir, en su relación más cercana con funcionarios de alto nivel por el simple hecho de ser legisladores.

Entonces, la decisión de revisar esquemas de especialización legislativa en congresos nacionales responde a la consideración de que se trata de arenas políticas importantes dentro de los sistemas, que les permite a sus miembros establecer redes de información y comunicación, formales e informales, con funcionarios de alto nivel, y ello les otorga capacidad de influir en decisiones públicas.

Los testimonios de los legisladores entrevistados, particularmente respecto a los casos en estudio, es decir Chile y México, sustentan la base empírica para el análisis de los temas en cuestión en este trabajo. La muestra de legisladores entrevistados no se integró de manera aleatoria, como mencionamos antes, según las reglas en el trabajo con informantes clave, puesto que se puso empeño en establecer contactos con legisladores con experiencia en la actividad parlamentaria, además de asegurar que la muestra estuviera equilibrada en el sentido de contar con diputados o senadores de una variedad de partidos políticos representados en el Congreso, tanto en el gobierno como en la oposición. Junto a los legisladores con mayor experiencia se han buscado algunos entrevistados de contraste que estuvieran en su primer periodo de mandato, a fin de establecer determinados puntos relativos al ingreso a la carrera parlamentaria y la tendencia a la especialización que reciben de sus pares al ingresar a la actividad.

## El análisis comparativo

El propósito de hacer un trabajo de comparación en realidades nacionales distintas, en cuanto a la idea de que la especialización de un legislador en temas concretos de políticas públicas se corresponde con un modelo *sustantivo-administrativo* de control parlamentario sobre el Ejecutivo, tiene como propósito rescatar la complejidad que resulta para los congresos latinoamericanos introducir esquemas de profesionalización para las carreras legislativas.

Sin afán de generalizar, pues se considera que pueden existir factores distintos según el país, Chile y México son los casos de estudio

para ejemplificar la situación latinoamericana, sobre todo porque nos permite realizar una comparación entre naciones con características comunes, como el sistema presidencial, y con procesos democráticos más o menos paralelos en el tiempo. Es importante mencionar que esa comparación es pertinente porque los procesos de profesionalización de las carreras legislativas en estos dos países se han desarrollado de manera distinta y con niveles diferentes.

Mientras en Chile el Congreso ha sido considerado como el lugar ideal para consolidar las carreras políticas (Huneeus y Berríos, 2004), en México, el Poder Ejecutivo ha sido el sitio por excelencia para construir estas carreras y, por tanto, el legislador mexicano sólo si observa otro tipo de incentivos trabajará en favor de esas carreras políticas —por ejemplo, estar en el Senado para aspirar a una gubernatura o bien, buscar ser nominados nuevamente como candidatos y alternar así entre las cámaras baja y alta con pocas posibilidades de profesionalización— (Dworak, 2003: 234-235). En términos generales, el Congreso chileno ha sido valorado de manera positiva y se resaltan de él características interesantes como una especialización y una gran continuidad en la composición de las comisiones parlamentarias, especialmente las más importantes (Carey, 2002: 238-243).<sup>4</sup>

Son diversas las razones que nos indujeron a adoptar un enfoque de método comparado para analizar nuestro objeto de estudio, es decir, la idea de que la especialización legislativa en temas concretos de políticas públicas corresponde a un modelo sustantivo-administrativo de control parlamentario sobre el Ejecutivo. En este libro, el concepto de *especialización legislativa* denota una dimensión importante de la noción de *políticos profesionales*, quienes sistemáticamente están implicados en la formulación de políticas a nivel nacional y hacen de la política su vida, en el sentido weberiano. El análisis de los legisladores que se especializan en temas concretos de políticas públicas es el objetivo de

<sup>4</sup> Weber (1918), al plantear su primera conclusión sobre el Parlamento alemán, criticó que la estructura entera de ese legislativo se hubiera reducido a una *política negativa*, caracterizada por la crítica, las quejas, los debates, enmiendas y tramitaciones de proposiciones de ley del gobierno “cuando sólo un Parlamento que *trabaje* puede servir de *humus* en que crezca y prosperen por la vía de la selección de auténticos talentos dirigentes políticos, y no puramente demagógicos” (Weber, 1991: 170-171).

esta investigación y evaluación empírica. Este acercamiento al estudio de los legisladores especializados difiere de otras aproximaciones que analizan a los políticos profesionales en general. Como considerarían Wayland (2002: 66) y Tsebelis (1995) las mismas reglas funcionan de manera distinta dependiendo del lugar de su aplicación.

La cuestión aquí es saber qué actividades desarrollan los legisladores especializados, cómo se especializan, por qué, cómo se relacionan con la alta burocracia administrativa y qué beneficios encuentran en esa especialización. Cabe reiterar que los conceptos clave en el modelo weberiano de profesionalización son los mismos utilizados para estructurar el modelo de especialización legislativa: *implicación en la vida política y resultados de su funcionamiento*.

Este método se consideró pertinente por las características de los casos porque aun cuando puede sorprender de inicio la selección, sobre todo del *Bundestag* alemán, el propósito es obtener información útil sobre las consecuencias probables en órdenes diferentes; precisamente una de las posibilidades que nos proporciona este tipo de metodología es que nos permite crear una situación comparada para concentrarnos en las similitudes y diferencias entre los casos estudiados, después desarrollar una observación dentro del marco de la situación y, finalmente, validar la hipótesis, dependiendo de los resultados. Así pues, Alemania resulta ser un caso crucial porque permite elaborar la propuesta teórica a partir de la cual se puedan encontrar relaciones entre sistemas diferentes a fin de hacer generalizable esa teoría, además de la revisión puntual de la literatura estadounidense toda vez que usualmente los estudios de los legislativos en América Latina la toman como referencia obligada. Más allá de estas consideraciones, también se toman en cuenta otras similitudes, como el hecho de que los tres países elegidos, a pesar de sus diferencias de gobierno, comparten elementos como ser multipartidistas.

Distintas razones avalaban también la elección de Alemania como caso de referencia pues, contrario a la idea de que por ser un régimen parlamentario no tendría nada en común con los de tipo presidencial, diversos autores han encontrado puntos de encuentro interesantes (Weaver y Rockman, 1993; Tsebelis, 1995, 2002; Huber y Shipan, 2002; Huber y McCarty, 2002) y como ejemplos puntuales para los casos latinoamericanos, Figueiredo y Limongi (1999: 10) y Mustapic, (2002: 45-

46). Además de ello, el desarrollo histórico del Parlamento alemán tiene también elementos en común con el desenvolvimiento de los legislativos en América Latina toda vez que se caracterizan por un esfuerzo constante para alcanzar mayor nivel de influencia en el sistema político en su conjunto,<sup>5</sup> una diferencia notable con el Congreso de Estados Unidos, donde históricamente el Legislativo ha sido fuerte; además, hay otros elementos de cruce entre Alemania, Chile y México, como el multipartidismo y la disciplina partidista por parte de los legisladores para asegurar la construcción de sus carreras políticas, salvando diferencias formales e informales (Von Beyme, 1998; Z'graggen y Linder, 2004; Borchert y Golsch, 2005). Todo esto sin dejar de lado hechos ya mencionados, como el que algunos congresos de América Latina cuentan con elementos propios de sistemas parlamentarios, entre los que se destacan las interpelaciones y las censuras a miembros del gobierno como lo documentan Krumwiede y Nolte (2000).

Fuchs y Nolte consideran que debiera tomarse en cuenta el diseño institucional en las frecuentes discusiones sobre una mayor parlamentarización de los sistemas presidenciales en América Latina:

Éstas se han focalizado hasta ahora solamente en la (re)distribución de poderes entre el presidente y el Congreso, desestimando otras instituciones, como las que regulan el uso de los mecanismos de control del Poder Ejecutivo en los sistemas parlamentarios, que podrían ser referencias útiles para las reformas en sistemas presidenciales. Esta negligencia posiblemente tiene que ver con el hecho de que, desde América Latina, no se perciben analogías en el funcionamiento de los parlamentos en sistemas presidenciales y parlamentarios. Tampoco se da cuenta de la gran variedad de atribuciones parlamentarias, en los diferentes sistemas parlamentarios, y todavía el modelo Westminster es visto como prototipo de la práctica parlamentaria en ese

<sup>5</sup> Para el caso de Estados Unidos, la literatura suele equiparar el tema de especialización con el de carreras legislativas o parlamentarias. Véase el trabajo seminal de Polsby (1965), además de otros como Higging (2002); Squire (2005); Moncrief *et al.* (2001) y Kousser (2005), quienes manejan el concepto de *profesionalización* igual que el de *calidad*; o bien, Norris (1997), Uriarte (2000) y Reiser (2003), que identifican la profesionalización con una larga trayectoria legislativa al asumir que poseen mayor experiencia política. Para el caso alemán, véanse Steffani (1989: 1328), Von Beyme (1998), Loewenberg, Squire y Kiewit (2002), Aberbach, Putnam y Rockman (1981), Z'gragen y Linder (2004), Borchert y Golsch (2005).

tipo de sistema político. Sin embargo, estudiar otros sistemas, como hemos hecho en este caso con el alemán, puede resultar iluminador (2005: 83).

Krause (1999: 534), quien hizo un estudio comparado del Congreso de Estados Unidos y el *Bundestag* alemán, concluyó que, independientemente del tipo de régimen, el instrumento del control parlamentario tiene como fin último la moderación del poder y aún más, en las democracias modernas sirve para influir en la eficacia de la acción estatal.

Nuestro objetivo es comparar los tipos de control parlamentario que se ejercen en los congresos de Chile y México y describir las herramientas que se utilizan para ejercerlo, como puede ser la especialización legislativa. En cuanto a los casos de referencia —Alemania y Estados Unidos—, que bien podrían considerarse casos externos (y extremos) con relación a los países latinoamericanos, en realidad, desde nuestro punto de vista proporcionan la ventaja de obtener una idea de los límites dentro de los cuales nuestros casos de estudio pueden oscilar.

Para decidir qué países debíamos incluir en nuestro estudio hemos tenido en cuenta, en primer lugar, los congresos que han servido de referencia para la creación de mecanismos de control parlamentario más allá de la perspectiva jurídico-formal y que se caracterizan, más bien, por un enfoque administrativo-sustantivo, como son los congresos de Estados Unidos y Alemania, los que además destacan por contar con legisladores altamente especializados en temas concretos. Cabe mencionar que el Congreso estadounidense constituye el modelo habitual a partir del cual suelen analizarse las legislaturas latinoamericanas, entre otras cosas, por coincidir en lo relativo al sistema presidencialista, aun cuando hay literatura que aborda notables diferencias entre Estados Unidos y los países de América Latina, y para el caso pueden citarse varios aspectos, pero quizá la característica más importante que los diferencia es la percepción de debilidad de la institución parlamentaria frente al exacerbado presidencialismo (Alcántara, 1998). Por tanto, era obvio que la literatura sobre el Congreso estadounidense fuera un referente a tomarse necesariamente en consideración.

Por otra parte, la literatura científica de cada país ha elaborado una categoría particular de control parlamentario, semejante en cuanto al fundamento jurídico-formal, pero heterogéneo con relación a las herramientas utilizadas. Incluso podríamos considerar que existe una contra-

dicción entre aquellos que defienden el acotamiento del concepto a lo formalmente establecido por la norma y los que consideran un modelo en el que se articulan otras técnicas de control antes no ejercidas.

Para la perspectiva político-administrativa, en cambio, el control se entiende en un sentido operativo, como influencia que acompaña a toda la actividad controlada y forma parte de ella. La palabra “control” tiene ambas acepciones en la lengua corriente: controla quien evalúa una actividad por fuera para sancionar al agente si no la ha desempeñado bien, y controla también quien manda, quien se hace responsable directamente por el resultado de la actividad. Ambos sentidos podemos precisarlos en distintos giros lingüísticos; así, por ejemplo, en el primer sentido diremos que el Parlamento controla a la administración, pero en la segunda acepción diremos que la tiene bajo su control (aunque no sea un control exclusivo).

Por lo que se refiere a la elección de los países latinoamericanos habría que anotar en primer lugar que es a partir de la década de 1990, y en el marco de la reforma del Estado, cuando en la región se refuerza la convicción sobre la necesidad imperiosa de mejorar el funcionamiento de los parlamentos, superar sus debilidades e insuficiencias en los planos institucional y técnico, y en lo que hace a sus relaciones con la sociedad civil (Alcántara, 1998). El Congreso Nacional de Chile surge como un caso un tanto divergente que no satisface muchas de las generalidades que plantean las teorías más aceptadas sobre la gestión de los regímenes democráticos en América Latina, las cuales, entre otras cosas, plantean la debilidad de instituciones como el Congreso ante presidentes fuertes.

Según Valenzuela (1977), históricamente las instituciones políticas chilenas han tenido una evolución similar a las de Europa y de Estados Unidos, que ha hecho que se ubique a este país entre los más democráticos del mundo y, por lo que se refiere a su Legislativo, se caracteriza por haber desarrollado una capacidad técnico-profesional y de socialización de sus miembros con ciertos patrones de comportamiento organizacional como una forma de operar de manera eficiente para dar sustento a la gobernabilidad (Nolte, 2003: 58), además que desde el Congreso se articularon las principales fuerzas políticas y sociales, y hasta cierto punto antagónicas del país, a fin de solucionar de manera pacífica los conflictos (Siavelis, 2000). Ese avance que caracteriza al



Legislativo chileno lo hizo un caso atractivo para compararlo con otro tradicionalmente situado en un papel secundario y relegado en el sistema político: el Congreso de la Unión de México (Valadés, 1998).

La intención es abocarse a la descripción de los casos, los congresos de México y Chile, destacando dos puntos centrales: las diferencias en el ejercicio del control parlamentario y el proceso de especialización legislativa. La pregunta esencial se construye a partir de las distintas causas y factores de esas diferencias, porque nos interesa buscar respuestas a la siguiente interrogante: ¿por qué algunos congresos ejercen el control parlamentario sobre la administración pública y pueden codirigir el proceso de políticas públicas junto con el Poder Ejecutivo, y otros no?

## CAPÍTULO V

# Chile: paradojas de las instituciones informales

### Introducción

El control parlamentario constituye, sin duda alguna, una de las materias que inciden en el ejercicio del poder en un Estado democrático. De ahí que la forma en que se ejerzan los instrumentos de control parlamentario del gobierno determine la influencia que un Legislativo pueda tener en el sistema político en cuestión. En Chile, el control parlamentario es visto desde la percepción generalizada de un Poder Legislativo débil ante un Poder Ejecutivo muy fuerte y, por tanto, un Congreso con facultades de control acotado o que no tiene efectos inmediatos. Como hemos hecho notar en el capítulo anterior, se trata de una paradoja que han puesto de relieve estudiosos como Valenzuela (1994), Mainwaring y Scully (1995), Siavelis (2000), Carey (2002) y Ferraro (2008), porque si se observa al Congreso más allá de la Constitución y las leyes, se puede encontrar una asamblea representativa con una gran dosis de influencia sobre la política pública chilena, aún con un presidencialismo fuerte como es el caso, toda vez que las instituciones informales han salvado a la democracia chilena, a pesar de sus deficiencias, porque se han sobrepuesto a las instituciones formales.

En el proceso de políticas públicas puede percibirse de manera más o menos clara esta paradoja porque en Chile es muy común que los legisladores declaren que el Congreso es débil en el conjunto del sistema político,<sup>1</sup> pero al mismo tiempo reconocen que son capaces de ejercer influencia sobre el Ejecutivo a través de canales informales, fuera del ámbito legislativo formal, y su influjo puede ser tal que aun con la restricción constitucional de no otorgarle al Congreso iniciativa de ley, el Legislativo puede lograr que el Ejecutivo modifique sus propuestas e incluso, haga suyas iniciativas del Legislativo, hacía notar un senador de la UDI, quien ha cumplido funciones de gobierno como Comandante en Jefe de la Armada y cuenta con experiencia legislativa.

Nuestra competencia como legisladores es bastante limitada, pero frente a propuestas específicas del gobierno, sí le podemos decir que no. Está la acción de negación y entonces ahí se produce la colegislación. El Ejecutivo sabe que si quiere sacar adelante una iniciativa, otras veces tendrá que hacer suyas propuestas del Legislativo y hacerlas pasar por la figura de que es una proposición presidencial (...) y eso no está escrito; se logra en los contactos informales que son más abiertos, menos complejos y muy comunes en Chile.<sup>2</sup>

De modo que notamos aquí una paradoja en las entrevistas, que se corresponde con la paradoja en la ciencia política a que aludimos en el capítulo anterior.

En su apreciación general, los legisladores entrevistados declaran que el Congreso de Chile es débil frente al Poder Ejecutivo. Al entrar en detalles específicos, sin embargo, los entrevistados comienzan a enumerar una serie de mecanismos que les permiten ejercer influencia concreta sobre políticas públicas y se refieren, incluso, al empleo frecuente de dichos mecanismos y a su eficacia. La paradoja de la ciencia política, a la que aludimos en el capítulo anterior, se refiere a que los estudios basados en los textos constitucionales de Chile también registran la poca influencia del Congreso, a partir de suponer que el texto constitucional de algún modo se traduce en poder político real, mientras que los estudios

<sup>1</sup> La consideración de que el Congreso Nacional de Chile es “débil” fue hecha por los diputados y senadores entrevistados. La pregunta abierta fue: “¿cuál es el peso político que tiene el Congreso en el sistema político chileno?”.

<sup>2</sup> Entrevista con un senador de la UDI.

basados en entrevistas en profundidad y otras fuentes de evidencia sobre relaciones políticas informales concluyen, en cambio, que el Congreso de Chile tiene amplia influencia sobre las políticas públicas. Es probable que, en las entrevistas, los propios legisladores expresen esa paradoja: se muestran disconformes con las pocas facultades atribuidas al Congreso en la Constitución, pero reconocen de inmediato que tienen a su disposición diversos mecanismos para ejercer una influencia efectiva.

Un diputado de la oposición lo declaraba con gran claridad en las entrevistas:

Dentro de las escasas facultades que tenemos, si usted pone atención a determinadas líneas de trabajo o a determinados aspectos, yo creo que uno puede desarrollar un trabajo suficiente de control parlamentario.<sup>3</sup>

Este diputado, vale agregar, tenía 17 años de experiencia legislativa al momento de realizarse la entrevista.

Otro elemento que salva a Chile de esa paradoja es la profesionalización que registra el Congreso Nacional, en sus dos cámaras. La literatura coincide en señalar que la profesionalización legislativa en Chile tuvo un notable desarrollo a partir de la transición democrática entre 1989-1990. El Congreso chileno desarrolló una capacidad técnico-profesional y de socialización de sus miembros en ciertos patrones de comportamiento organizacional como una forma de operar de manera eficiente para dar sustento al régimen democrático (Nolte, 2003: 58) y, entre otras cosas, desde ahí se articularon las principales fuerzas políticas y sociales, y hasta cierto punto antagónicas del país, a fin de solucionar de manera pacífica los conflictos. El Congreso se ubicó como un lugar privilegiado donde se integraron y/o fueron obligados a cooperar parte de la élite política del régimen autoritario, parte de la vieja élite política democrática de antes del golpe y algunos nuevos actores que se formaron en la lucha contra la dictadura.

De esta forma, el desarrollo técnico-profesional del Congreso tomó relevancia y se ha caracterizado por la acumulación de experiencias parlamentarias de sus miembros. Estudios como el de Carey (2002) indican que en comparación con muchos otros parlamentos de América Latina en la década de 1990 el Congreso chileno tenía una tasa de

<sup>3</sup> Entrevista con un senador de RN.

reelección relativamente alta (alrededor de 60% en la Cámara y entre 44 y 50% en el Senado), lo que contribuía a la acumulación de experiencia legislativa. En el Congreso constituido en 1997 un tercio de los diputados estaba en su primer periodo como legislador, otro tercio en el segundo y el último tercio en el tercero. En el Senado, 39% de los integrantes ya estaba en su segundo periodo y 26% tenía experiencias anteriores como diputado. Recientemente, el Proyecto de Élités Parlamentarias (1994-2005) de la Universidad de Salamanca reveló que en Chile el porcentaje de diputados con experiencia legislativa es muy amplio, situándose en el nivel máximo en el contexto latinoamericano de acuerdo con los años que ha ocupado una curul en el Parlamento,<sup>4</sup> lo que ubica a los diputados de este país en la primera categoría de “súper experto” (Martínez, 2006: 105-106).

Ahora bien, antes de abundar en la paradoja a la que hacíamos referencia y adelantar sobre los demás temas aquí planteados, es pertinente revisar lo establecido formalmente sobre facultades del Congreso. En el ordenamiento jurídico chileno, el Parlamento o Congreso tiene la facultad de exigir la responsabilidad política del Ejecutivo en su conjunto, criticando su actuación e imputándole la falta de conducción o dirección política. Ello podría llevar además, eventualmente, a una acusación constitucional por la comisión de ciertos ilícitos ante el Senado, lo que traería como consecuencia la destitución del cargo, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales ante los tribunales de justicia,<sup>5</sup> situación que no suele ejercerse. Normativamente, el control que realiza la Cámara de Diputados es un control externo al propio gobierno y que lleva aparejada la responsabilidad política directa de los encargados políticos superiores del gobierno.

El control parlamentario chileno se expresa, por ejemplo, a través de la participación del Senado en el nombramiento de ciertas autoridades del Estado (ministros de la Corte Suprema y fiscal nacional;<sup>6</sup> en la eva-

<sup>4</sup> En el informe de septiembre de 2005 del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, “Trabajo y vida parlamentaria. Chile-Argentina”, se indica que 5% de los diputados chilenos entrevistados en 2001 quería seguir en el Congreso y por tanto, buscaría la reelección, mientras que 18% postularía para el Senado. Sólo 15% señala que se proponía abandonar la actividad parlamentaria.

<sup>5</sup> Artículo 49 de la Constitución Política de la República.

<sup>6</sup> Artículos 75 y 80 de la Constitución Política de la República de Chile.

luación de las políticas implementadas por ciertos órganos del Estado (Banco Central de Chile); en la destitución de ciertos altos funcionarios del Estado a través del denominado *juicio político*,<sup>7</sup> entre las más sobresalientes. Y en el caso de ambas cámaras, las potestades de aprobación de proyectos de ley de iniciativa exclusiva del presidente de la república,<sup>8</sup> así como la aprobación de la Ley Anual de Presupuestos de la Nación.<sup>9</sup>

La primera vez que se incorporó expresamente el tema de control parlamentario en el ordenamiento jurídico fue en 1925 y se concibió como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, pero restringió sus efectos políticos a una mera crítica política, como un mecanismo que dejaba a salvo la estabilidad del gobierno y la del presidente de la República. La Constitución de 1980 recogió en términos similares lo establecido en 1925, con algunas particularidades como el incluir un plazo máximo dentro del cual el ministro debía dar respuesta a las observaciones o acuerdo de la Cámara (30 días), pero se dispuso que dicha obligación recaía sobre el ministro de Estado correspondiente —excluyéndose al presidente de la república de esta obligación—, y por último, constitucionalizó parcialmente el artículo 73 del antiguo Reglamento de la Cámara de Diputados, de la Constitución de 1925, en cuanto a que estableció un procedimiento regular para que los diputados solicitaran antecedentes al gobierno.

Actualmente, la Cámara de Diputados tiene como una de sus atribuciones constitucionales exclusivas “fiscalizar los actos del gobierno”,<sup>10</sup> no sólo como una fiscalización jurídica sino también como vigilancia de la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento sea conforme a ciertas pautas. Autores como Ferrada (2002) consideran que la doctrina nacional se ha caracterizado por su “extrema debilidad e ineficacia” para el control, porque la principal potestad que tienen los diputados de adoptar acuerdos o sugerir observaciones al gobierno, tiene como única obligación dar respuesta dentro de los 30 días siguientes de haberse hecho la petición, pero no se puede imponer una sanción política directa a los sujetos fiscalizados.

<sup>7</sup> Artículo 49 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>8</sup> Artículos 62 y 69 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>9</sup> Artículo 64 de la Constitución Política de la República de Chile.

<sup>10</sup> Artículo 48 de la Constitución Política de la República de Chile.

Visto así, el control parlamentario del gobierno en Chile adolece de una serie de limitaciones y vacíos que hacen poco operativos, eficientes y eficaces los instrumentos previstos para el ejercicio de esta potestad. Sin embargo, como bien anota Nolte (2003: 43), el sistema político chileno constituye una paradoja: funciona a pesar de que entremezcla rasgos que, según la literatura científica, deberían crear inestabilidad. Esa mezcla de rasgos queda muy evidente al analizar el control parlamentario a través del proceso de políticas públicas, tomando como referencia la especialización legislativa, porque si bien los propios legisladores chilenos reconocen una debilidad del Congreso en el sistema político en general, lo cierto es que ellos mismos aceptan su influencia en la conducción del gobierno, a partir de conocimientos puntuales y experiencia ligada con determinados temas de acción.

### El principio de separación de poderes

Al menos desde la Constitución de 1925 y sus reformas posteriores, Chile es un régimen presidencial de gobierno, en el que el Jefe del Estado y de Gobierno, órgano legitimado popularmente en forma directa por la ciudadanía y elegido por un periodo de cuatro años, adquiere un papel preponderante en la escena política, dotándolo de una amplia gama de potestades jurídicas no sólo en el ámbito ejecutivo, sino también en el plano legislativo, llegando a tener la naturaleza de colegislador (Ferrada, 2002).

En ese contexto, el Poder Legislativo, institución también legitimada por el voto popular, es considerada como un órgano colegislador, con ciertas potestades fiscalizadoras limitadas, en particular la Cámara de Diputados, que no ponen en entredicho la superioridad material del presidente en el sistema político.<sup>11</sup>

La Constitución de 1925 no ha modificado en su esencia ese principio de separación de poderes, que establece la existencia de un Congreso Nacional, un Poder Judicial y una Contraloría General de la República

<sup>11</sup> La afirmación de la poca fuerza que tiene el Congreso ante el presidente suele tener como argumento el hecho de que no se ejercen algunas facultades que la Constitución le otorga al Legislativo como el de sancionar a los ministros de Estado si comenten alguna irresponsabilidad política (artículo 48, Constitución Política de la República).

débiles en su estructura orgánica, potestades, recursos humanos, autonomía presupuestaria y procesos de modernización (Cea, 2007: 153). Es decir, que en Chile el principio de “separación de poderes” ha experimentado cambios significativos pero sin alterar su médula. Entre ellos, cabe señalar la subdivisión de los órganos estatales, que abarcan entes constitucionales autónomos como el Tribunal Constitucional, el Banco Central, el Ministerio Público, la Contraloría General y el Defensor del Pueblo. Ya no son, por tanto, nada más tres poderes, como sostiene la doctrina clásica, ni se trata sólo de frenos y contrapesos, sino que hay nuevas formas de cogobernar.

En Chile, como en general en los países latinoamericanos, ha prevalecido una especie de “presidencialismo reforzado”, tal y como puede desprenderse de las facultades constitucionales que se le otorgan al Poder Ejecutivo, el cual concentra un enorme poder en sus relaciones con el Congreso y tiene la facilidad de rehuir a los sistemas de rendición de cuentas horizontales, lo que ocasiona una situación de asimetría entre la asamblea legislativa y el Poder Ejecutivo. Ante un exacerbado presidencialismo, el Congreso chileno pareciera disminuido y, de hecho, los legisladores califican de “débil”, “pobre” o “muy bajo” el peso que el Parlamento tiene en el sistema político en su conjunto: “Creo que la institucionalidad nuestra le pone bastantes restricciones al Congreso porque nada que genere gasto podemos nosotros iniciar, porque hay un conjunto de facultades exclusivas del Ejecutivo que nosotros no podemos incursionar en ellas”, comentó un diputado del *PS*,<sup>12</sup> partido que integró la Concertación de Partidos por la Democracia que estuvo durante 20 años en el poder.<sup>13</sup>

Y en el mismo sentido opina un diputado de la *UDI*, con nueve años de experiencia legislativa:

El peso del Congreso es muy bajo, como iniciador de leyes nosotros no tenemos atribuciones para promover ninguna ley que signifique aumentar el gasto público y eso limita las posibilidades enormemente, además, las urgencias las coloca solamente el Ejecutivo, entonces el Ejecutivo pone el

<sup>12</sup> Entrevista al diputado Carlos Montes, del *PS*, Valparaíso, Chile, 3 de octubre de 2006.

<sup>13</sup> Es importante mencionar que sólo se menciona el nombre del legislador cuando éste lo autorizó.



ritmo al cual se trabaja [...] Hay un disco antiguo que dice que el que pone la plata pone la música, eso le viene bien al Congreso chileno.

Los legisladores chilenos entrevistados observaron un Congreso bastante debilitado en un sistema político demasiado presidencialista, que impone los tiempos, las prioridades, así como las posibilidades de fijar agenda. “Incluso para fiscalizar, si tú pides un expediente, lo más probable es que te tarden meses en entregártelo y mientras tanto tienes que esperar”, se quejaba un diputado también del partido RN.

Las opiniones en torno a la debilidad del Congreso son muy similares entre legisladores de los partidos en el gobierno y de los que están en la oposición. “Sin duda es bajo; el peso del Poder Ejecutivo en las decisiones legislativas es muchísimo... las urgencias, todas son aportadas por el Ejecutivo nunca por el Poder Legislativo”, dijo un diputado del PS con 16 años como legislador.

Sin embargo, las paradojas a las que se refería Nolte (2003) se evidencian cuando los propios legisladores saben que cuentan con elementos importantes que les permiten controlar ese presidencialismo. Resaltó un diputado del PRSD:

El papel del Congreso en el sistema político es débil porque tenemos un presidencialismo fuerte, pero la Cámara de Diputados tiene una facultad fiscalizadora muy fuerte y eso lo fortalece. Cualquier organismo se preocupa cuando un diputado está preocupado o pensando que hay una anomalía en algún lugar del gobierno.<sup>14</sup>

Con 17 años como legislador, un diputado del PDC matiza su calificativo de “débil” y reconoce que cuentan con mecanismos informales que fortalecen la labor legislativa; “a lo mejor no se sopesa el trabajo del Congreso, hay una crítica permanente, motivada porque estamos en democracia [...] pero sí, el sistema presidencial definitivamente debilita al Congreso, yo soy partidario de un sistema mixto”.

Esa paradoja en la que se mueve el Congreso chileno quedó reflejada de manera nítida al compararse las respuestas a la pregunta: “¿Cuál es el peso del Congreso en el sistema político chileno?” que se movió entre

<sup>14</sup> Entrevista con Alejandro Sule Fernández, del PRSD, quien perdió la reelección hace cuatro años y busca ser diputado en 2013.

“débil”, “pobre” o “muy bajo”, y las respuestas a la pregunta: “¿Cómo considera el papel del Congreso, constructivo o de parálisis?”. En este último caso, los legisladores consultados opinaron que el papel del Congreso chileno es muy constructivo, sobre todo en el ajuste de políticas públicas que propone el Ejecutivo:

Es bastante constructivo, bastante proactivo, en la práctica hay mucha moción parlamentaria, hay mucha adecuación, la gran ventaja del Congreso es esa proactividad que tiene debido a la relación directa que tiene con sus votantes, por tanto, conoce más de las necesidades sociales para ajustar políticas que el Ejecutivo.<sup>15</sup>

Ya se han mencionado algunas características que hablan de la concentración del poder en el Ejecutivo chileno, pero quizá lo más evidente y que salta de inmediato cuando se aborda este asunto con los legisladores es la “iniciativa exclusiva” que tiene el Ejecutivo para iniciar la tramitación de proyectos de ley que afecten a cuestiones presupuestarias y que, como contrapartida, impide al Parlamento presentar mociones sobre esos temas. Este caso puntual incluye el hecho de que el Poder Ejecutivo es el único facultado para iniciar la ley sobre el presupuesto, por cierto, mientras que al Congreso sólo le corresponde aprobar, rechazar o rebajar el gasto, pero nunca subirlo. Como veremos, sin embargo, esta restricción es principalmente formal.

Otra característica de ese presidencialismo fuerte, en América Latina, es que el Ejecutivo tiene atribuciones para gobernar mediante “decretos de ley”, que le permite legislar y tomar facultades que son propias del Congreso, además del “poder de veto” del que dispone también el presidente de la república, lo cual implica que tiene la posibilidad de rechazar aquellas partes de los proyectos de ley que ya ha aprobado el Congreso con las cuales no está de acuerdo, porque no se asemejan a las políticas de su gobierno. En Chile no se conoce la primera figura, por cierto, pero el veto parcial es una realidad.

Las atribuciones privativas de las que dispone el Ejecutivo para colocar “urgencias” a la tramitación de proyectos de ley, conforme a su mejor parecer, sin escuchar al Parlamento y sin que éste pueda calificar dichas urgencias, entrega al Ejecutivo el control sobre el avance

<sup>15</sup> Entrevista con un senador del PRSD.

de la agenda legislativa. Están también las atribuciones que tiene el presidente para declarar los “estados de excepción constitucional”, lo que le confiere un gran predominio respecto del Congreso sobre la calificación de las circunstancias de emergencia que justifican la limitación o restricción de las libertades públicas. Y finalmente, las escasas facultades de fiscalización y control con que cuenta el Parlamento respecto de los otros poderes del Estado, como ya se ha descrito antes en este capítulo.

Sin embargo, pese a esas disposiciones normativas que permiten percibir un Congreso débil frente a un presidencialismo fuerte, quedan matizadas por hechos concretos como puede apreciarse en los testimonios anotados. Valenzuela (1987) señala que el carácter presidencial del régimen político chileno vigente hasta 1973 favoreció el derrumbe institucional del sistema en ese año, y fue la principal causa por la que se adoptara un régimen con rasgos esencialmente parlamentarios que favoreció la consolidación democrática a partir de 1990 (Valenzuela, 1989), que es lo que ha ido fortaleciendo, quizá de manera informal, al Congreso chileno.

Existen otras características interesantes en ese sentido, una de ellas es la acertada combinación entre la forma de gobierno (presidencial) y el sistema electoral (binominal) donde éste cumple la función de estimular la formación de grandes coaliciones políticas electorales que tienden a inclinarse hacia la modernización para lograr entendimientos legislativos. Durante los últimos cuatro periodos de gobierno (1990-2008) de la Concertación se dio esta lógica de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, negociando proyectos moderados donde cada sector renunció a sus pretensiones maximalistas. De hecho, los estudios de Thibaut (1998) sobre el esquema de cooperación entre presidente y Congreso revelan que las situaciones de bloqueo parlamentario a las iniciativas del gobierno han sido escasas; Chile es uno de los pocos países en América Latina donde precisamente ha existido esa cooperación, de acuerdo con ese estudio.

Otros análisis demuestran que el Congreso chileno se ha caracterizado por ejercer funciones importantes durante la larga era de los gobiernos civiles y competitivos, “en una palabra, ejerció admirablemente tareas esenciales que, entre las instituciones políticas, asignamos a las legislaturas”, escribió Mezey (1979: 36) en su estudio comparado de

las legislaturas de Chile, Uruguay y Costa Rica, con las de Alemania de Weimar, la IV República Francesa, Italia y Estados Unidos.

Siavelis (2003) ya hacía notar esa incongruencia, al señalar que el relativo éxito de las instituciones políticas chilenas durante la década de 1990 se basa parcialmente en que si bien dichas instituciones políticas no han sido reflejo fiel de los ideales democráticos, han reflejado correctamente la relación de fuerzas y poder en la sociedad. Una parte del éxito de las instituciones democráticas en Chile en esa década se debe al acercamiento entre las fuerzas políticas antagónicas durante el régimen anterior.

El Congreso fue justamente la arena donde las fuerzas políticas opuestas convivieron en el día a día, interactuando en el proceso legislativo y a través de ese ejercicio de convivencia hicieron un aporte a la consolidación de la democracia. En ese contexto, el Congreso tuvo éxito en cuanto a la integración de las fuerzas políticas y sociales principales y hasta cierto punto antagónicas del país y también respecto a la regulación pacífica de los conflictos (Nolte, 2003: 9).

Hoy en día existe un acuerdo importante en torno a la idea de que el éxito del proceso de transición a la democracia y de ulterior consolidación de ella en Chile dependió en buena medida de un aumento en los niveles de cooperación entre las diversas fuerzas políticas y sociales involucradas, comparativamente con los niveles de cooperación que se observaron durante el periodo previo a septiembre de 1973. De hecho, en los últimos años de la Concertación, la cooperación política entre partidos fue frecuente, y se puede argumentar que las características que adquirió el proceso político desde inicios de 1988 tienen su explicación, en un grado importante, en ese aumento de la cooperación.

### La profesionalización de las carreras legislativas

Con una tasa de reelección inmediata de legisladores de entre 60 y 75% de los miembros del Congreso vueltos a nominar, la profesionalización de las carreras legislativas tiene un gran arraigo en Chile y la especialización en temas concretos de políticas públicas registra una tendencia al alza, pues se entiende como un elemento a favor de un Congreso constitucionalmente más débil ante los poderes del presidente de la República. El sistema binominal reduce el número de actores relevantes a unos pocos

partidos organizados en dos coaliciones estables y de amplia cobertura, lo cual fortalece el liderazgo del partido, pero al mismo tiempo alienta a los políticos a responder a las necesidades de sus jurisdicciones y a seguir carreras legislativas largas, motivados por la posibilidad de la reelección indefinida.

Ese sistema binominal, a través del cual se eligen dos miembros por distrito, genera fuertes incentivos para la formación de dos coaliciones electorales. Los partidos o alianzas electorales pueden obtener los dos escaños disponibles únicamente si la lista ganadora recibe por lo menos el doble del total de votos de la lista que queda en segundo lugar; de ahí que los esfuerzos por reelegirse hacen que los legisladores se concentren más en sus tareas legislativas como una forma de proyectarse de manera positiva ante el electorado, y ahí la profesionalización juega un papel importante.

Todos los entrevistados declararon percibir una profesionalización importante del Congreso chileno con una gran tendencia hacia la especialización legislativas en temas concretos de políticas públicas; algunos consideraron a esa especialización como “positiva”, mientras que una gran mayoría la calificó de “muy positiva”. Sólo una minoría respondió que le era “indiferente” esa tendencia y argumentó que el Congreso es una arena donde se lucha por los intereses políticos coyunturales, más allá del conocimiento puntual de temas. Un diputado con 12 años de carrera legislativa pormenorizó:

Es muy difícil medir la especialización legislativa porque todo es acuerdo político. Aquí no se impone la mejor tesis, es muy difícil medir la especialización porque no es el documento más acabado, no es el discurso más brillante; es el acuerdo político. Tú puedes tener todo lo demás pero si no hay acuerdo político estás derrotado, entonces no puedes medir la eficacia desde el punto de vista de tus resultados ni de la fabricación o elaboración de leyes.

A la pregunta de: ¿qué tan frecuente resulta, considerando su caso y el de sus colegas legisladores, el hecho de que tengan un área de especialización, en la que concentran su actividad legislativa y sus actividades de control del gobierno y la administración pública?, respondieron que era una situación “frecuente” y “muy frecuente”, porque era muy

fácil identificar de manera puntual a diputados o senadores sumamente especializados en un tema: “Usted me señala a cualquier diputado en la foto y yo le digo en qué comisiones está, le digo su especialidad, cuáles son sus temas porque en general los parlamentarios chilenos se especializan en ciertas comisiones; es muy raro que no sea así”, puntualizó un diputado de la UDI con 9 años de carrera legislativa.

La profesionalización entendida como la especialización en un tema concreto de políticas públicas es una dinámica impulsada por los propios legisladores: “No es exigible pero es lo que a uno le recomiendan cuando ingresas al Congreso, al menos en el partido mío... y además, uno termina especializándose por el trabajo que se hace en las comisiones”, dijo un diputado de la UDI en su primera experiencia legislativa. No hay una tendencia institucional hacia la especialización, lo que sí hay es una tendencia política hacia la especialización “en el sentido de la recomendación política, siempre te recomiendan que te especialices; políticamente es importante”, señaló otro diputado reelecto en su primer intento.

Ciertamente, no existe ninguna disposición formal donde se diga que el legislador chileno debe especializarse en un tema concreto, por lo que la especialización, según los datos recogidos, se origina en dos vías: *a*) el área se corresponde a su formación académica (100% de los consultados marcó esa opción), y *b*) la elección de especializarse en esos temas se trata de un compromiso personal. La tercera opción que más aparece es “haber sido funcionario público en esa área de trabajo” y sólo uno de los consultados marcó la opción de “fue sugerido por el partido”.

Una vez decidida la especialización y, por tanto, la participación en comisiones que tengan que ver con esa área, 100% de los entrevistados dijo capacitarse a través de la “recopilación y el estudio de materiales por su cuenta”, o bien, a través de la realización de cursos de capacitación/posgrados en el área de su interés, y la mitad de los consultados afirmó incrementar su experiencia en el tema a partir de buscar “contactar y conversar con funcionarios públicos del área”.

Esa especialización ha representado, para 70% de los legisladores, según distintas encuestas, tener “mayor influencia” entre sus colegas y el mismo porcentaje se repite para la opción de “mayor protagonismo en los debates de legislación”. Los congresistas chilenos reconocieron

que la especialización les da “mayor influencia frente al gobierno y la administración pública”, además de considerar la importancia de tener “mayor presencia en los medios de comunicación”, quienes los consultan sobre esos temas concretos.

Como ya mencionamos, la especialización en temas específicos de políticas públicas es uno de los instrumentos que permiten a los legisladores chilenos sortear las restricciones a los poderes constitucionales del Parlamento. Es interesante notar que este tipo de especialización actúa a la vez en dos planos: tanto en el control de las actividades del gobierno como en el aporte a las políticas públicas. Se puede definir así al control en el sentido *sustantivo* de políticas como un “control proactivo”, como se refleja en el testimonio de un legislador de la UDI: “La especialización legislativa se corresponde con un tipo de control parlamentario efectivo, un control mejor, más profesional en el sentido de conocer bien el tema y ello permite exigir más a la autoridad y también nos permite aportar cosas para enriquecer proyectos”.

Finalmente, la noción de un cogobierno parlamentario se expresa con notable claridad en el siguiente testimonio que vamos a considerar, por parte de un legislador de la que fue la alianza gobernante por 20 años:

La especialización te permite colaborar para hacer mejores leyes, poder discutir mejor las leyes porque nos permite tener más claro los contenidos, sobre todo técnicos, en algunos casos. Quizá depende, pero si uno se dedica de tiempo completo a esto, a mí me parece que es tremendamente importante para poder trasladar lo que tus electores te piden a un proyecto de ley que luego se convertirá en política pública; ésa es una forma de cooperar con la conducción del país, porque somos gobierno.<sup>16</sup>

Ahora bien, cabe aclarar que los legisladores ven su tarea en dos dimensiones principales: mientras que la especialización les asegura la influencia sobre la tarea de gobierno y las políticas públicas, esto no siempre puede trasladarse del mismo modo a la agenda mediática y no precisamente les ayuda a reelegirse en el cargo, lo mismo que comentaron los legisladores alemanes, de ahí que el principio de reelección inmediata no sea precisamente un argumento válido para ga-

<sup>16</sup> Entrevista a un diputado del PRSD.

rantizar la profesionalización de los diputados o senadores como se argumenta en México. Este fenómeno es importante porque hacia adentro del Congreso chileno la especialización es una tendencia recomendable; sin embargo, ante sus electores —pero sobre todo ante los medios de comunicación— es relevante aparecer como un legislador generalista: “Es importante reaccionar bien ante todos los temas que están en la agenda mediática... fue de las primeras cosas que tuve que aprender cuando llegué”, comentó una diputada, quien entonces pasaba por su primera legislatura, aunque legisladores con muchos años de experiencia opinan lo mismo, “a un parlamentario que dice no conocer algún tema, la prensa chilena lo muele a palos, entonces nos obliga a tener que contestar respecto a cualquier tema que nos pregunten, y eso es ser generalista, es saber de todo, que, en definitiva, es saber de nada.<sup>17</sup>”

En esta última declaración, con todo, el entrevistado se expresó negativamente sobre esa necesidad de asumir una postura en todos los temas. Se trata sin duda de una exigencia que más bien corresponde a los ciclos de noticias en los medios, pero no al trabajo parlamentario interno, a la manera de trabajar en el ámbito de las comisiones y de las redes de contactos e influencia donde se ejerce poder real.

## Reelección indefinida

La reelección indefinida por parte de los legisladores chilenos es vista como un elemento a favor de la profesionalización y especialización de los parlamentarios en temas concretos de políticas públicas, aunque cada vez hay más voces que claman por acotar el número de reelecciones a las que pueda optar un legislador.

Más allá de esa discusión, la reelección fue considerada como un mecanismo efectivo para institucionalizar la especialización legislativa a partir de la participación constante en la misma comisión. Un diputado del PDC, con 16 años de experiencia legislativa y quien se declara enfáticamente en contra de limitar el número de reelecciones, señaló:

El legislador que se reelige va aprendiendo más, va conociendo más los temas y se va especializando más. No todos los legisladores son así, hay que aclarar eso, todo depende de la vocación, porque ser legislador depende de

<sup>17</sup> Entrevista a un senador del partido RN.



muchas cosas, sacrificar la vida familiar, la vida personal... pero en general, la reelección ayuda a institucionalizar la profesionalización,

Los niveles de reelección en Chile son muy elevados en relación con otros congresos en América Latina y se sitúan alrededor de 60% en la Cámara de Diputados y entre 44 y 50% en el Senado, como indicadores constantes desde la década de 1990 a la fecha (Carey, 2002), de ahí que sea común encontrarse con legisladores con carreras longevas.

Si bien la reelección es vista como un elemento que normaliza la especialización legislativa, ésta no constituye en sí un incentivo para buscar la reelección. Es decir, los diputados y senadores chilenos se especializan en temas concretos de políticas públicas para conseguir mayor presencia en el pleno de la asamblea, ante sus compañeros y ante funcionarios del gobierno, pero no es un elemento que utilicen para buscar reelegirse.

Es muy marginal el tema de la especialización que uno tenga en el Congreso para el tema de la reelección, porque el trabajo legislativo que hacemos dentro del Congreso no es conocido por los electores, en ese sentido, la especialización es una opción personal. Yo soy especializado en temas constitucionales que es un tema súper intangible para mis electores.

Y si bien la reelección en términos generales propicia la especialización, tampoco la determina: “Un legislador puede estar 20 periodos como legislador y nunca se especializa en nada. Es un tema de interés personal especializarse”, aunque no es lo común en el caso chileno toda vez que los legisladores con más años en sus cargos se identifican por estar especializados en temas concretos. “Yo tengo más de 17 años como diputado y puedo afirmar que el tiempo incide mucho en la calidad de participación que puedas tener para discutir y para aportar, para influir con respecto a las decisiones del gobierno”.<sup>18</sup>

En cualquier caso, todo indica que la especialización en un área concreta de políticas públicas requiere una decisión y un compromiso por parte del legislador, en un cierto contexto institucional favorable al fenómeno. Pero la mera reelección, aunque sea indefinida, está lejos de ser suficiente para asegurar dicho contexto. Sobre esto vol-

<sup>18</sup> Entrevista con un diputado del PDC.

veremos en el próximo capítulo, al discutir el “mito” de la reelección en México.

### De cómo las comisiones propician la especialización

Es sabido que las comisiones legislativas juegan un papel fundamental y decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de las asambleas legislativas, hasta el punto de que existe un consenso en torno a la idea de que un sistema de comisiones fuerte, con un alto grado de especialización en temas concretos es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas (García Montero, 2008: 30-31).

En Chile, las comisiones legislativas tienen un papel fundamental como principio de división del trabajo y conocimiento puntual de los temas y tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, el número de comisiones parlamentarias, 21, respectivamente, se corresponde con el número de ministerios del gobierno; de esta forma se establece una dinámica de acercamientos, formales e informales, antes de la negociación de cualquier iniciativa legislativa, regularmente propuesta por el Ejecutivo.

Una característica importante es que los legisladores suelen concentrarse máximo en dos comisiones, aun cuando puedan estar participando en cinco. De los legisladores consultados, el total dijo que su trabajo lo realizan en una o dos comisiones, a las que se integraron: *a*) por sus conocimientos previos del tema, entre ellos los estudios, y *b*) por la relación previa que hayan tenido con el tema de la comisión, que suele ser de tipo laboral, o bien, de la relación con organismos sociales. Sin ser una norma escrita, el legislador que se reelige suele volver a integrarse a la misma comisión, incluso si ha pasado de la Cámara de Diputados al Senado.

Normativamente, las comisiones legislativas pueden citar a los jefes superiores de los organismos de la administración del Estado o a funcionarios de su dependencia. Estudiosos del tema como Brofman *et al.*, (1993), consideran que por lo general estos mecanismos no están asociados a la atribución de control parlamentario del gobierno, sino que constituyen mecanismos de información previstos para el ejercicio de la labor legislativa de cualquiera de las cámaras, toda vez que el control se ejerce con otros medios y en otros ámbitos casi siempre informales.

Por lo que se refiere a las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, éstas no están previstas expresamente en la Constitución ni en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por lo que su fuente normativa está en el propio Reglamento de la Cámara de Diputados, en particular en el Título III, del Libro Tercero, artículos 297 a 303. Esta situación hace que parte de la doctrina manifieste sus dudas acerca de la constitucionalidad de tales comisiones, lo que unido a la ineficacia de las mismas —por carecer de poder de imperio— y su uso abusivo para investigar asuntos particulares o privados, llevan a considerarlas como un mecanismo inapropiado para el ejercicio de las facultades fiscalizadoras. No obstante, algunos autores justifican su existencia y rechazan, al menos *a priori*, su clara inconstitucionalidad, no sólo por argumentos históricos, sino además porque éstas sólo son simples instrumentos auxiliares de las potestades que tiene el Parlamento, sin que obstaculicen ni entorpezcan el funcionamiento regular de otros órganos del Estado.

En términos generales, la especialización legislativa se observa como altamente positiva en la tarea de los congresistas chilenos, que les permite estructurar una red de contactos con los burócratas de alto nivel y, por tanto, les favorece para manejar temas concretos de políticas públicas con notable influencia en la toma de decisiones. En esencia, los parlamentarios chilenos conciben a la especialización como un compromiso individual de manejar, de forma responsable, un tema de política pública, de tal suerte que puedan hacer aportes sustantivos en las negociaciones de iniciativa de ley o proyectos de políticas públicas.

## Las políticas públicas en Chile

El Congreso chileno ha sido valorado de manera positiva y se resaltan de él características interesantes como una especialización y una gran continuidad en la composición de las comisiones parlamentarias, sobre todo las más importantes (Carey, 2002: 238-243; Alcántara, 2005).<sup>19</sup> De hecho,

<sup>19</sup> Como ya se mencionó antes, en una encuesta a senadores de Chile en 2002 realizada por el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, Alemania (Institut für Iberoamerika-Kunde), el trabajo en comisiones fue evaluado muy positivamente, incluso un poco más por encima de los otros países estudiados (Nolte, 2002: 21-22).

la eficacia del Congreso en la participación del proceso de política pública puede ser explicada también por los cambios en la composición y el perfil de carrera de sus miembros y en la distribución de legisladores a comités especializados según su experiencia.

Como ya se mencionó, tanto la Cámara de Diputados como el Senado muestran altos porcentajes de reelección, y ello trae como consecuencia que los integrantes de las comisiones legislativas sean también estables, con el consiguiente conocimiento de los temas a discutir y/o negociar. Aunque la fuerza de partido sea un criterio importante en la distribución de asientos en las comisiones, los que tratan con asuntos complejos de política muestran los porcentajes más altos de legisladores que conservan su sitio. Por ello es que el Congreso chileno, a partir de la década de 1990, ha sido descrito como “excepcionalmente profesionalizado”, además de considerársele una legislatura técnicamente competente (Carey, 1999).

También se ha mencionado antes que tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile, el número de comisiones parlamentarias, 21 respectivamente, se corresponde con el número de ministerios del gobierno; de esta forma se establece una dinámica de acercamientos, formales e informales. El propósito es buscar precisar los puntos de acuerdo o desacuerdo que existen entre distintos actores involucrados en la política pública en cuestión y los especialistas del tema. Este mecanismo facilita la generación de una política más robusta en términos de coherencia interna y de apoyo de los sectores más directamente implicados por ella.

Hay una segunda etapa, aquella de carácter legislativo en la que se expresa un amplio arco de pluralidad político-partidario. Aquí los parlamentarios participan en las políticas públicas de distinta manera. La más obvia es aquella que trata de participar en la generación de una ley sobre una materia específica que, en cuanto decisión sobre recursos públicos, al menos implica una política pública. La segunda fórmula es a través de la ley de presupuesto que, en teoría permitiría castigar los malos desempeños y estimular los buenos resultados. Finalmente, está la posibilidad de investigar a fondo el actuar del Ejecutivo en algún sector mediante la formación de una comisión investigadora o especial. Estos tres planos permiten formalizar una determinada iniciativa de política, castigarla o premiarla en la discusión presupuestaria o desentrañar una mala gestión de políticas (Jiménez, 2006).

## Canales informales

Lo que dictan las normas en los sistemas presidenciales es que el Poder Ejecutivo se concentra en una persona que se convierte en el presidente, y sus ministros o secretarios de Estado tienden a desempeñar un papel más secundario; sin embargo, al acercarse empíricamente al proceso de políticas públicas puede percibirse que el papel de estos funcionarios es muy activo a través de canales informales. Es difícil saber cómo se toman las decisiones, sin embargo, hay evidencias de que las grandes negociaciones se concretan mediante estos canales informales de comunicación. En Chile es indudable que los legisladores, al menos individualmente, reunidos con ministros del gabinete, desempeñen funciones clave en todas las etapas de formulación de políticas.

Como prueba de ello es que en esas reuniones la influencia de los legisladores puede darse en varios niveles, incluso como una forma de control parlamentario:

“Absolutamente. De hecho, alguna vez yo fui el primero que anunció el Presupuesto de Ingresos de la nación... Obviamente, para ponerme a ese nivel es que tengo esos canales informales de información... He trabajado durante 20 años, tanto en Chile como en el extranjero, en temas presupuestarios; soy experto y a nivel nacional se me reconoce mi *expertise*”,<sup>20</sup> comentó un diputado del PDC que calificó de “muy frecuentes” sus reuniones informales con funcionarios de alto nivel: “Soy muy asiduo a tener reuniones informales, sobre todo en Chile, donde hay un presidencialismo en el que manda el Ejecutivo; es mucho más factible llegar a un acuerdo con un ministro, con un funcionario de manera informal, que de otra forma”.

<sup>20</sup> Entrevista al diputado Pablo Lorenzini, del PDC, Valparaíso, Chile, 10 de noviembre de 2006. El procedimiento formal es que el Presupuesto de Ingresos sea anunciado por el Ejecutivo federal, sin embargo, el diputado Lorenzini, a través de sus contactos informales, lo pudo conocer antes y mostrarlo a la opinión pública, lo que adelantó el debate sobre el mismo en noviembre de 2006, no sin fuertes críticas por parte de los demás actores políticos que acusaron al gobierno de “graves filtraciones” (Véase el diario *El Mercurio* en sus ediciones del 5 al 10 de noviembre de 2006). En cualquier caso, que los legisladores reciban el proyecto de presupuesto con amplia anticipación forma parte de un acuerdo informal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Chile, ya hace tiempo (Montecinos, 2003). Sobre esto volveremos.

Esta premisa de trabajo es fundamental para los legisladores que llegan por primera vez al Congreso.

Para mí son súper importantes, tanto como las reuniones presenciales, pero a veces una consulta por teléfono te ayuda más. Los mecanismos formales suelen ser súper lentos, uno puede pedir un oficio y esa respuesta tarda hasta tres meses, entonces con lo otro, tú aseguras que haya una respuesta rápida y que tenga el énfasis que necesitas... De repente hay temas que no están tan planificados, que necesitan una respuesta rápida y también uno utiliza ahí mucho más las redes informales que tiene de amistades, de cercanos, que finalmente funcionan mejor cuando uno quiere solicitar información.<sup>21</sup>

Si se usan los mecanismos informales “es más fácil descubrir dónde están los puntos nodales, los puntos centrales de las materias; es más fácil hacerse una idea por dónde investigar más por su cuenta”, comentó un diputado del ps,<sup>22</sup> quien agregó que para él, durante sus 16 años de legislador, ha sido normal mantener sesiones informales con funcionarios de alto nivel del Ministerio de Vivienda, simplemente para “comentar” sobre los problemas de esa materia en su distrito electoral y “la experiencia me dice que son muy productivas”.

En Chile, es muy común que los legisladores ejerzan una influencia sobre el Ejecutivo y, por ende, sobre el proceso de políticas públicas a través de canales informales, fuera del ámbito legislativo formal, mediante negociaciones bilaterales entre los líderes legislativos y los funcionarios del Poder Ejecutivo, en cuanto a los proyectos de ley que se someten a consideración y a la forma que adopta la legislación al respecto. Ello provoca que entre en acción un mecanismo, por parte del Ejecutivo, de anticiparse a la reacción de la legislatura, adecuando sus propuestas de política pública, en términos de Morgenstern (2002).

La primera forma de influencia del Congreso chileno sobre las políticas públicas de su país consiste en la estructuración de una red informal de *contactos clave* que se va construyendo a partir de las fuentes de información que utilizan para preparar su tarea legislativa y/o de control del gobierno. Un porcentaje elevado de los entrevistados reconoció que ha sido durante las reuniones o charlas informales, incluso por teléfo-

<sup>21</sup> Entrevista a una diputada del PDC.

<sup>22</sup> Entrevista al diputado Carlos Montes Cisneros, del PS.

no, con personal de organismos administrativos, que más influencia ha podido ejercer para introducir sus puntos de vista en una negociación, o bien plasmarlos en un proyectos de ley.

Vemos entonces que la iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo en determinadas materias viene a resultar así —como otras disposiciones constitucionales que limitan el poder del Congreso—, solamente una formalidad ignorada en la práctica política. Un diputado del PRSD declaró respecto a los contactos informales que: “Es más operativo, es más rápido, porque en vez de dejar pasar 30 días para lograr un acuerdo, lo puedes hacer en cinco, y con la posibilidad de que hayan considerado lo que querías decir o hacer.”

Como en el caso de la propia ley de presupuesto, que analizaremos más abajo en este apartado, la práctica por la cual los legisladores intervienen sobre proyectos de ley o incluso proponen sus propios proyectos de ley, (en contra del texto constitucional formal que prohíbe hacer esto para todo proyecto de ley que contenga disposiciones que afecten cuestiones presupuestarias) se halla, a su vez, “informalmente institucionalizada”, según lo declaró un legislador de la alianza gobernante:

Aquí se utiliza mucho el mecanismo de presentar un proyecto de ley, declararlo inconstitucional técnicamente, inadmisibles por inconstitucionalidad por la propia mesa de la Cámara respectiva. Este proyecto se remite al Ejecutivo y nos lo reenvía pero como moción del Ejecutivo. Es decir, uno está poniendo a disposición del Ejecutivo ciertos aspectos legales que pueden llevar a una iniciativa, en realidad yo lo he hecho. El otro mecanismo es lo que se llama *un acuerdo*, es decir, se inscribe un cierto número de diputados para hacer un acuerdo y proponerle al Ejecutivo que legisle sobre la materia. Estos mecanismos han sido efectivos como aportes del Congreso al diseño de las políticas públicas y el Ejecutivo ha hecho suyas estas propuestas [...] cuando uno utiliza este mecanismo, en realidad está cooperando, está haciendo política pública.<sup>23</sup>

La institucionalización informal consiste en que dichas prácticas, si bien su carácter es inconstitucional, son frecuentes y resultan consideradas como acciones basadas en obligaciones recíprocas, las reuniones

<sup>23</sup> Entrevista con un senador del PRSD.

informales entre legisladores y funcionarios públicos no son violatorias de la Constitución o de las leyes. Sin embargo, se trata, en este caso, de una práctica informal que puede ser admitida de manera mucho más abierta. Es así que 21 entrevistados, sobre un total de 40, indicaron que es “muy frecuente” para ellos tener reuniones o charlas informales con personal de organismos administrativos, mientras que 13 indicaron que dichas reuniones son “frecuentes” en su caso.<sup>24</sup>

Los legisladores chilenos parecen prestar especial atención a mantener reuniones informales frecuentes con funcionarios de diferentes niveles, las que, como es razonable suponer, resultan ser una fuente de información más rápida que los mecanismos formales:

En nuestro país la comunicación es muy fluida, y cuando yo pido una audiencia con un ministro o con una ministra, subsecretaria, subsecretario, eso funciona rápidamente, funciona en plazo razonable, no como las audiencias formales [...] Funciona muy rápidamente en términos generales, aun cuando seas de oposición; es decir, cuando necesitamos que venga algún técnico, por ejemplo del sector pesquero, y lo solicitamos y lo pedimos, viene acá inmediatamente a despejar las dudas.<sup>25</sup>

Pero el acceso a la información y el ejercicio de influencia no solamente son más rápidos en las reuniones informales, sino también más confiables y efectivos, como declaró en las entrevistas un legislador del PDC, en un testimonio que citaremos *in extenso*, pues resume toda una dinámica de trabajo y su impronta sobre la formación de la profesionalización legislativa:

Las reuniones con resultados objetivamente válidos son las reuniones informales. En las reuniones formales, no es mi caso, pero muchos de los interlocutores no se atreven a decir lo que tienen que decir enfrente de una grabadora, de una taquígrafa y, por tanto, se dice lo políticamente correcto, lo que hay que decir, pero no se hacen las preguntas que generalmente son acuciosas o pueden provocar molestias. Creo mucho más en las reuniones informales, abiertas, donde hay franqueza para decir las cosas y llegar a

<sup>24</sup> Cinco entrevistados indicaron que tienen dichas reuniones “ocasionalmente”, y un entrevistado, por último, señaló que tiene tales reuniones “nunca o casi nunca”.

<sup>25</sup> Entrevista a un senador de la UDI.



acuerdos, y luego se transforman formalmente en un acuerdo formal. Por tanto, en mi caso por lo menos, me gustan mucho más las reuniones informales; soy asiduo a tener reuniones informales, sobre todo porque además, en mi forma de ser personal, yo hablo bastante y lo hago en forma directa, lo que a muchos no acomoda, por consiguiente, son mejores las reuniones informales porque uno puede herir en términos de preguntas o en términos de suficiente conocimiento; entonces mejor hacerlas informalmente que por escrito o ante los medios.

Es importante destacar, en este testimonio, la forma en que el entrevistado hace una rápida transición desde *obtener* a *transmitir* información, y de *transmitir* información a *ejercer influencia*. Es una de las claves que resultan del análisis de procesos de políticas públicas que hemos expuesto en otro capítulo: no se pueden distinguir fases o etapas separadas entre sí; de este modo, es una (peligrosa) ilusión pensar que se puede conseguir información donde no se ejerce influencia en la decisión. En otras palabras, un diputado que contacta *informalmente* a un alto cargo gerencial de la administración obtendrá más información y la posibilidad de influir de manera determinante en las decisiones de políticas públicas. Para el alto cargo gerencial la situación es clara: ¿qué beneficios le trae brindar información a un diputado, si este diputado no ejerce una influencia sobre la decisión o las decisiones que se van a tomar respecto a esa política en el futuro?

Este mismo punto, la importancia de las redes informales, fue expresado con gran claridad por una diputada chilena. Los legisladores y altos funcionarios obtienen *un beneficio mutuo* de esas reuniones, tanto en términos de información como influencia: ambos elementos se muestran entrelazados. Decía así la entrevistada:

Cuando tenemos esas reuniones informales con personal administrativo, nos aportan y nosotros aportamos muchas más cosas, información específica en las dos vías: de ellos para nosotros y de nosotros para ellos. Son reuniones donde se comparten muchos insumos para trabajar y diseñar políticas en las diferentes áreas, además de que nos permiten legislar y fiscalizar.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Entrevista a una diputada del PPD.

## Redes para las políticas públicas

En la práctica, la conformación de una política pública suele tener tres vías: la primera se hace a través de los canales públicos, es decir, los documentos que el gobierno hace llegar al Congreso, las reuniones formales, donde se expone de manera general qué quiere el Ejecutivo, o viceversa, se hace llegar al Ejecutivo para que sepan qué quieren los legisladores. Una segunda vía es el análisis, también formal, de toda esa información para fijar posiciones políticas, regularmente. Y una tercera vía, que es la personal, entre la gente que elabora los informes. Entonces, para comenzar a diseñar una política pública se deben cruzar estas tres vías de información:

Pero el mecanismo tiene dos vías de negociación: el primero, te envían siete cajas de documentación, o bien, si tú envías información, te responden con una carta de dos líneas diciéndote: tenemos toda la información. Eso no funciona. Por eso son mucho más efectivas otras vías; un llamado telefónico es mucho más efectivo porque en general uno tiene cierta *expertise*. Yo, con dos o tres ideas, ya capto, y ya sé qué quieren negociar y en qué términos.<sup>27</sup>

Aun con las características que hemos mencionado, como el hecho de que en Chile el Poder Ejecutivo, *según disposiciones formales*, fija los límites del gasto en el presupuesto y es el único responsable del cálculo estimativo de los ingresos fiscales, y donde el Legislativo no puede incrementar el gasto en ninguna partida presupuestaria ni introducir enmiendas que eleven el gasto total, el Congreso tiene gran influencia, como se puede apreciar con los testimonios vertidos. Esto es congruente con trabajos como el de Montecinos (2003), quien lleva a cabo un exhaustivo análisis de las *glosas*, es decir, las anotaciones adicionales a la Ley de Presupuesto que introducen los legisladores durante su proceso de negociación y que especifican el destino de partidas presupuestarias determinadas, con lo que demuestra que en realidad los legisladores influyen de manera precisa en el diseño de las políticas públicas. Como describe Montecinos a partir de entrevistas con informantes clave, los protocolos son acuerdos generales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que acompañan a la Ley de Presupuesto; pero

<sup>27</sup> Entrevista a un diputado del ps.

como acuerdos informales escritos, lo mismo ocurre con las glosas. Es así que durante todo el proceso de ejecución presupuestaria, de acuerdo con el protocolo de 1999, los organismos públicos informan de manera directa al Congreso (sin pasar por el Poder Ejecutivo) sobre el gasto detallado de fondos presupuestarios, transferencias entre departamentos, evaluaciones externas, etcétera (Montecinos, 2003: 22).

Es interesante considerar que la existencia de todo un sistema de canales informales de información es también útil para los legisladores de la oposición, lo que permite prever la estabilidad de todo este sistema institucional informal, sumado al hecho de que se trata de una serie de prácticas que existen desde al menos mediados del siglo xx y han sido documentadas por diversos autores (ver referencias en Ferraro, 2008). Como lo mencionó un senador chileno:

A través de los contactos informales podemos lograr mayor respaldo para tratar de modificar la opinión que está tratando de imponer el gobierno. Yo muchas veces he logrado imponer los puntos de vista de mi partido en iniciativas que se convierten en política pública....

La declaración corresponde a un senador de RN quien minutos antes, en presencia del entrevistador, recibió una llamada telefónica del ministro de Obras Públicas para invitarlo a una gira de trabajo y abordar “detalles” de una ley que estaban negociando.

Este testimonio es muy importante porque permite reconocer el hecho de que la capacidad para actuar en redes es una habilidad que los legisladores chilenos desarrollan de modo muy consciente y también a largo plazo. Pero esto no significa, con todo, que sean necesarios varios periodos electorales para construir una red. A nuestro juicio, un legislador novel, si es consciente de su cargo, podrá construir una red en algunos meses, probablemente al cabo de un año. Claro que los contactos en dicha red no serán tan sólidos como los que pueden emplear los “veteranos” en el trabajo parlamentario, pero se trata de una red que le permitirá al legislador *amateur* trabajar en un sentido sustantivo y de políticas con creciente eficacia. Con esto nos anticipamos a un debate que vamos a desarrollar en el próximo capítulo, relativo al hecho de que la profesionalización legislativa se haga girar excesivamente en torno a la duración de las carreras parlamentarias. Para el caso de

México, este excesivo énfasis en la duración de las carreras parlamentarias lleva a concentrarse en la prohibición de la reelección, tal y como si se tratase del *obstáculo principal* para la profesionalización del trabajo parlamentario. Como veremos, en nuestra opinión la reelección es una condición necesaria para una profesionalización sustantiva exitosa, pero está lejos de constituir una condición suficiente. El factor más importante, en este contexto, parece ser más bien la concepción del trabajo parlamentario, antes que la mera posibilidad de que un legislador sea sucesivamente reelecto. En este sentido, resulta muy gráfica la declaración de un diputado chileno que citamos arriba y vamos a repetir aquí: “Un legislador puede estar 20 periodos como legislador y nunca se especializa en nada. Es un tema de interés personal especializarse”.<sup>28</sup>

### Comentarios al capítulo

El “interés personal” representa una decisión consciente, pero ésta tiene que basarse ciertamente en un conocimiento de diferentes opciones. En el caso de México, muchas veces es la mera ignorancia de esta posibilidad de trabajo parlamentario la que impide la especialización, pues los legisladores creen que no corresponde a su área de trabajo implicarse en ninguna clase de asunto administrativo. Tema a retomarse.

Finalmente, un último testimonio que vamos a citar confirma un punto al que aludíamos arriba: muchas veces la idea de operar en redes consiste en tener la actitud y la capacidad necesarias para rastrear, dentro de una red de contactos, cuáles son los sitios y las personas con quien el legislador puede tener influencia y obtener información. En otras palabras, en ocasiones se trata más bien de esa capacidad, y no tanto de contar con una red ya definida y armada de contactos, la que puede demandar años de trabajo. Pero la capacidad o habilidad para actuar en redes es probablemente más importante, y ésta depende de una decisión y de un entrenamiento que no requiere tiempos tan largos. Un diputado de la coalición gobernante en Chile describió de manera muy representativa esta distinción, al referirse a que en los encuentros o charlas informales

es más fácil descubrir dónde están los puntos nodales, los puntos centrales de las materias; es más fácil hacerse una idea por dónde investigar uno más por

<sup>28</sup> Entrevista con un diputado de RN, Valparaíso, Chile, 11 de octubre de 2006.

su cuenta. Para mí son importantes porque conozco mucha gente, pues por la propia experiencia uno sabe que lo más importante es descubrir quién es el secretario de cada proyecto, o sea, en cada proyecto hay alguien detrás que ha tenido un rol más importante y esa persona estudió y leyó cierto material que normalmente el Ejecutivo esconde, no lo muestra, trata de que nosotros no lo veamos entero sino que veamos solamente la parte que a ellos les interesa. Entonces, poder ir a ellos de manera informal es más efectivo.<sup>29</sup>

Para terminar este capítulo vamos a hacer una reflexión a modo de conclusión provisional. Como indican un conjunto de estudios, Chile es uno de los países de América Latina con los indicadores de mayor nivel en cuanto a la calidad del proceso de gobierno y la implementación de las políticas públicas (Aninat *et al.*, 2004). No es el tema de este libro investigar sobre indicadores de calidad del gobierno, pero en lo que se refiere a la formulación e implementación de políticas públicas resulta evidente que el Congreso de Chile, convertido en un verdadero equipo de expertos en todas las áreas relevantes, no puede sino aportar de manera positiva a la formulación e implementación de políticas.

<sup>29</sup> Entrevista con el diputado Carlos Montes Cisneros, del ps.

## CAPÍTULO VI

# La carrera legislativa en México

### Introducción

Histórica y estructuralmente, en México se ha configurado una especial relación de subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo, no sólo en el proceso parlamentario, sino también en otras funciones como la de conducir al Estado, ejercer el poder y dirigir al gobierno. Esa relación de subordinación ha tenido consecuencias para el país porque, entre otras cosas, no se ha llevado a cabo una vigilancia puntual de las acciones del Ejecutivo por parte del Legislativo y, por supuesto, no se ha ejercido el control parlamentario ni mucho menos una codirección del gobierno; situación que fue así durante los 73 años que gobernó el PRI, y con ciertos matices durante los sexenios panistas aunque tampoco se pudo estructurar una acción plena de control.

La descripción que hizo un diputado del PAN sobre el control parlamentario en México es ilustrativa:

¿Control? No lo hay, ni siquiera podemos revisar bien las cuentas. Son puras declaraciones, son supuestos, son escándalos. No hay control. Es más, me voy más allá. ¿Sabes cuántos programas federales conoce un legislador

cuando entra? Ninguno. Y, ¿sabes cómo apoya a su región? De ninguna manera. Es el delegado federal junto con el gobernador del estado quienes hacen y ejecutan las políticas públicas. Los legisladores no saben ni cuántos programas son, ni cómo funcionan. Te lo digo con conocimiento de causa. Tengo 12 años como legislador y por eso te puedo demostrar lo que te estoy diciendo.

Un senador del PRD, con 14 años de experiencia legislativa al momento de la entrevista, se refiere también en términos dramáticos a la ausencia de control, a partir de la figura del juicio político que considera central en este sentido:

El control parlamentario en México no opera, empezando por el juicio político. Es un instrumento de control que no opera en México, es para remover a algún secretario de Estado que sea incapaz, pero no ha operado en el siglo xx, y es uno de los instrumentos principales del control. No porque se hagan los juicios necesariamente, sino porque todo secretario de Estado debiera saber que lo pueden remover desde el Congreso; pero aquí todos saben que no lo van a poder remover. Entonces, según el registro, tenemos los mejores gobernantes porque nunca podemos remover a ninguno. No es necesario, son los mejores del mundo.

El sistema presidencial en México ha colocado en un papel secundario al Poder Legislativo y, entre otras cosas, esto ha dado como resultado un déficit en materia de control parlamentario, profesionalización legislativa y, sobre todo, de especialización en temas concretos de políticas públicas (Valadés, 1988; Lujambio, 2001; Rodríguez Prats, 2006). Los estudiosos del tema han demostrado que el legislador mexicano sólo si observa incentivos políticos a corto plazo trabajará en favor de la continuidad y profesionalización de su carrera política; por ejemplo, estar en el Senado para aspirar a una gubernatura, o bien, buscar ser nominado nuevamente como candidato y alternar así entre las cámaras baja y alta o el Congreso local, con pocas posibilidades de especialización (Dworak, 2003: 234-235) y, por tanto, con una capacidad muy disminuida de ejercer, en tanto legislador, una influencia efectiva sobre políticas públicas y mucho menos una codirección del gobierno.

El principal argumento para justificar la falta de profesionalización de las carreras legislativas y, por tanto, la especialización en temas concretos de políticas públicas, ha sido la prohibición constitucional de la reelección inmediata de los diputados y senadores.<sup>1</sup> La explicación central es el tiempo tan corto de la carrera legislativa (tres años para el caso de diputados y seis para el de senadores), una unidad temporal que, aseguran los defensores de la reelección, causa un pobre desempeño tanto de las asambleas legislativas como de los mismos parlamentarios, ya sea en el ámbito federal o local; a partir de ahí se asume que la no reelección inmediata de los legisladores imposibilita la creación de la carrera parlamentaria y, por consiguiente, el fortalecimiento del Congreso.

De un total de 48 entrevistas realizadas a legisladores mexicanos en distintos periodos legislativos comprendidos entre 2006 y 2012, sólo dos de los consultados dijeron que había una tendencia de los parlamentarios hacia la especialización en temas concretos de políticas públicas; el resto marcó, sin dudarlo, la opción de “generalistas” sin opción a concentrarse en un tema específico. Como veíamos en el capítulo anterior, en el caso chileno se dan proporciones inversas, puesto que ahí no solamente el total de los entrevistados reconocieron una tendencia a la especialización, sino que consideraron que ésta es “positiva” o “muy positiva” para su actividad parlamentaria.

Es decir que, en marcado contraste, en el caso chileno no solamente tenemos la presencia de la especialización como práctica habitual, sino también como un *fuerte compromiso* de los legisladores con dicha práctica. También es de notar que de los entrevistados en México, todos ellos mencionaron, con mayor o menor grado de extensión, el argumento relativo a que la no reelección inmediata era la fuente de debilidad del Congreso mexicano, de falta de profesionalización y especialización de los parlamentarios mexicanos, y ausencia de control del gobierno. Sin embargo, es evidente que la incorporación de la reelección inmediata —como argumentaremos más adelante en este capítulo— no va a generar de manera automática la profesionalización de las carreras legislativas ni el fortalecimiento del Congreso para ejercer un mejor control parlamentario o la posibilidad de llevar a cabo un cogobierno, y ante un sistema de partidos tan fuerte, quizá ni siquiera ha de

<sup>1</sup> Revisar a Nacif, 1995, 1997a, 1997b; Béjar, 1995; Ugalde, 1992 y 2000; Lujambio, 2001 y Dworak, 2003, entre otros.



favorecer significativamente, como puede notarse en otros casos como Argentina, donde existe la posibilidad de reelección inmediata, pero el nivel de profesionalización es muy bajo (Jones *et al.*, 2000: 5).

La profesionalización en un sentido sustantivo y de políticas, como existe en Chile, depende de un compromiso personal y con cierta concepción de la vida parlamentaria, porque ni siquiera lo tienen presente los legisladores chilenos a la hora de buscar la reelección, toda vez que los ciudadanos deciden por otras cuestiones. Por ello es relevante el siguiente testimonio en caso de la realidad mexicana: “Es una peligrosa ilusión creer que la mera posibilidad de reelección llevará o contribuirá a una profesionalización sustantiva de los legisladores”.<sup>2</sup> Para esto se necesita, en primer lugar, una transformación y modernización de la concepción del papel del Legislativo y del trabajo parlamentario. Una asamblea legislativa que siga estando dominada por una visión procedimental y jurídica del control es más probable que desarrolle un tipo de carrera que corresponda al político profesional que es, a la vez, un legislador *amateur*, como bien lo definen Jones *et al.*

Es pertinente aclarar que la profesionalización, en el sentido sustantivo que encontramos en el modelo chileno, responde a la especialización en un área de política pública, pero no entendida como especialización académica, sino como habilidad y capacidad para desarrollar redes de contacto e influencia en dicha área, tanto con funcionarios de la administración pública como con miembros de las organizaciones de la sociedad civil, ya sean asociaciones profesionales y científicas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos vecinales, sindicatos, empresas, etcétera. De este tipo de profesionalización sustantiva resulta la capacidad del legislador para tener influencia sobre el área de política pública de que se trate, es decir, para cogobernar. Y como ha declarado la doctrina parlamentaria alemana hace tiempo —por parte de autores como Oberreuter o Steffani ya discutidos en los dos primeros capítulos de este trabajo— un Parlamento que no cogobierna se vuelve políticamente irrelevante.

## Lo difuso del control parlamentario mexicano

El control parlamentario en México es difuso desde la misma norma que lo rige porque no es el Congreso de la Unión, como unidad, el órgano

<sup>2</sup> Entrevista con un senador del PRD.

competente para ejercer este control, sino que son varios los órganos que tienen asignadas competencias y en la práctica no están bien definidas, como lo puso en evidencia el estudio realizado por Cortés y Raigosa (2003: 89). En todo caso, la norma más clara que existe es que el Congreso tiene asignados como actos de control parlamentario el nombramiento del titular del Ejecutivo federal por falta, ausencia o renuncia, aunque el acto de control *formal* más visible es el que se refiere a la presentación del informe que con periodicidad anual debe entregar el titular del Ejecutivo ante el Congreso, funcionando como asamblea única. Sin embargo, siendo el acto de control parlamentario más importante, éste no ha funcionado como tal y no sólo eso, sino que a partir de 2008 el presidente de la república ni siquiera asiste ante el pleno del Congreso porque ejerce su atribución constitucional de poder enviar su informe por escrito.

En cualquier caso, hay que decir que la máxima expresión formal del control parlamentario del gobierno, a partir de obligar anualmente al jefe del Ejecutivo federal a rendir cuentas ante el pleno del Congreso, era más bien un acto rutinario, con una rigidez en su formato, que se prestaba más al abucheo por parte de la oposición como única forma de fijar una posición crítica. Crespo (2008) considera que con la decisión del presidente de la república de no asistir más ante el pleno de la asamblea legislativa, “se pasa de la confrontación a la indiferencia mutua; un esquema vacío donde el Ejecutivo y el Legislativo van por su cuenta: ni se ven ni se oyen”,<sup>3</sup> aunque ciertamente, después viene la etapa de la glosa del informe donde los titulares de los ramos respectivos explican al Congreso el curso y el devenir de sus áreas, aunque esto no deja de ser también un acto rutinario con pocas posibilidades de control parlamentario.

En la práctica, los legisladores en general no saben a ciencia cierta cuáles son sus facultades para ejercer el control parlamentario o cómo

<sup>3</sup> El 20 de junio de 2008, el Senado de la República de México modificó el formato del Informe Presidencial y por primera vez, el titular del Ejecutivo federal no acudiría ante el pleno del Congreso, el 1 de septiembre, con lo que se acababa un formato impuesto por Lázaro Cárdenas. A cambio, se creó la figura de la “pregunta parlamentaria” que el presidente o un secretario de Estado tiene que responder en un plazo de 15 días, bajo protesta de decir verdad, con sanción si incumple. Para especialistas como José Antonio Crespo (periódico *Excélsior* del 5 de septiembre de 2008), este formato representa una merma para el control parlamentario, un “esquema vacío” donde el Ejecutivo y el Legislativo van por su cuenta.

hacerlo eficiente y efectivo, y a diferencia de lo que sucede en Chile, ni siquiera los canales informales son vistos por los parlamentarios mexicanos como una opción para poder incidir en procesos de decisión, en el diseño de políticas públicas o en el control de actos del gobierno. “En México no ha habido una función de control parlamentario, de hecho, no había división de poderes. El artículo 49 de la Constitución era letra muerta, el presidente de la República era el titular del Ejecutivo y el líder del partido hegemónico, entonces, en los hechos, no había división de poderes, mucho menos control parlamentario”, sostuvo un diputado del PAN que militó en el PRI y con 12 años de carrera legislativa.

Otros entrevistados se refieren también a la época de hegemonía del PRI como factor que explica la ausencia de un control parlamentario efectivo, en cualquiera de sus sentidos. Por mucho tiempo estuvo presente la idea de que el presidente era quien “daba órdenes” al Congreso, como declara un legislador del PAN:

en México apenas empieza a ser creíble que el presidente no le da órdenes al Congreso, porque hasta hace 15 años se las daba, entonces hay deficiencias en esa parte de la especialización legislativa como una forma de controlar parlamentariamente al gobierno. Sí, nos estamos tardando un poco en eso. En ese sentido, el nivel de frustración en la Cámara de Diputados es fácilmente de 80% o más de los legisladores que llegan por primera vez y se van absolutamente frustrados porque no era nada de lo que esperaban. Claro, la frustración se compensa porque los salarios son bastante buenos.

El problema se ha querido ubicar en el diseño institucional del sistema político mexicano que establece que el Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) pueden disponer cada uno de una legitimidad propia y, por tanto, está determinado que ninguno puede sobreponerse al otro, sino que, al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración, pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes, intervención que, evidentemente, ha sabido utilizar mejor el Ejecutivo que el Legislativo precisamente para sobreponerse.

Las limitaciones jurídicas y políticas hacen poco eficiente la técnica y los mecanismos del control parlamentario en México, aun cuando la Ley Orgánica y el Reglamento Interno facultan a la asamblea representativa para ejercer ese control en distintas modalidades, incluido el juicio

político, pero también la solicitud de información, documentación y entrevistas con funcionarios determinados, lo que se conoce como *control vía información*. En los hechos no opera ninguno de estos mecanismos, o bien, lo hacen de manera muy débil y fragmentaria, por consiguiente, la consecuencia inmediata es el impedimento de cierto acceso del Poder Legislativo en la *dirección* del gobierno (Gracia, 1994: 60).

Mora-Donatto (2001) describe cómo la debilidad del Congreso mexicano ha impedido una efectiva facultad de control parlamentario sobre el Ejecutivo que involucre, desde luego, a toda la administración pública, por tanto, prácticamente queda cancelada la posibilidad de impulsar un modelo de control sustantivo-administrativo que se entienda como una codirección del gobierno, una tendencia democratizadora que no es fácil en términos generales pero que, en el caso mexicano, resulta aún más complicada debido a que los propios legisladores parecen mantener una concepción jurídica y formal de la actividad de control, es decir, que así entienden su papel frente al Ejecutivo: se excluyen por principio de la posibilidad de influir en la elaboración e implementación de políticas públicas, es decir, de gobernar.

Uno de los principales argumentos a los que se aludió como factor para que ese control parlamentario no existiera, o bien que no se ejerciera, era la preeminencia del PRI en el sistema político mexicano, que garantizaba la "impunidad" de los actos del gobierno. Sin embargo, como se ha mencionado en el Capítulo I de este trabajo, se ha comprobado que la oposición, aun convertida en mayoría, no ejerce suficientemente su función de control, como era de esperarse a partir de 1997 cuando por primera vez el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Hurtado (2002: 259) ha comprobado, a través de análisis concretos, que aún siendo el partido del presidente minoría, no necesariamente la oposición produce una mayor vigilancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, ni puede ejercer a plenitud las responsabilidades que en esta materia, en esencia, le corresponden.

## El principio de separación de poderes y el trasfondo del control parlamentario mexicano

En México, el principio de división de poderes ha sido esencialmente una institución política relevante que ha determinado el devenir de la

nación, sobre todo por sus características peculiares, en el sentido de que ha fortalecido al Poder Ejecutivo ante el Legislativo (Carbonell y Salazar, 2006). En términos estrictamente teóricos y en una perspectiva clásica, la separación de poderes implicaría que cada poder tendría su ámbito de competencia y acción, respetándose mutuamente; sin embargo, en México esto no ha operado así, prueba de ello es que los trabajos del Congreso que someten —o debieran someter— a una crítica constante la labor del Ejecutivo, se hacen con poco fundamento y casi siempre se quedan en declaraciones que recogen los medios de comunicación, pero que no van más allá, lo cual también ha contribuido al debilitamiento de las asambleas representativas.

A pesar de ello, en el sistema político mexicano el Congreso ha sido un actor en un segundo plano, sin que ello haya ocasionado problemas políticos, sociales o económicos. Es decir, a pesar de haber sido tan fuerte la figura del titular del Ejecutivo, por lo menos durante los 70 años del régimen del PRI, hubo continuidad institucional, con grandes variaciones en la orientación de las políticas de gobierno, en las alianzas sociales y en la forma de operar del régimen, en donde el Congreso era una pieza clave para repartir el poder y “mantener quieto a todo mundo”. Esta idea de un presidencialismo fuerte estaba reforzada no sólo por las facultades constitucionales y metaconstitucionales del jefe del Ejecutivo, sino también por la mayoría en el Congreso del partido en el gobierno y su capacidad de persuasión, es decir, con un nivel de resistencia muy reducido entre la opinión pública, derivado del control sobre los medios de comunicación y una limitada crítica.

Una de las características peculiares del modelo autoritario mexicano fue su alto grado de institucionalización, que permitió una combinación exitosa entre el sistema de partido hegemónico y el presidencialismo, entendido como la subordinación de los órganos constitucionales al jefe de gobierno (Mayer-Serra y Nacif, 2002: 21). El control del partido hegemónico sobre el acceso a los cargos públicos puso en manos del presidente un poder de *patronazgo* de alcances prácticamente ilimitados y el Congreso no quedó a salvo de ello, de hecho, el jefe del Ejecutivo podía influir de manera decisiva en la conformación de las cámaras.

La situación antes descrita convirtió al Congreso en un organismo bastante disminuido, con un papel pobre en lo que a sus funciones de

“hacedor de leyes” y de contrapeso del Ejecutivo se refiere, operando en numerosas ocasiones sólo como “confirmador” de toda iniciativa presidencial (Casar, 2002: 66). Según la misma autora, la estructura de incentivos que llevó a la subordinación del Congreso tiene dos facetas: la primera, que atiende a la composición de las cámaras y, la otra, al comportamiento de los congresistas. En la primera destaca el control electoral que tenía el presidente, y en la segunda sobresale el papel de un partido hegemónico capaz de controlar las nominaciones de candidatos a legisladores.

Es evidente, entonces, que el Congreso no era un escenario para promover demandas o representar a los electores, sino más bien un terreno dispuesto por el Ejecutivo mediante el control de su composición y de la conducta de sus integrantes: “Habiendo controlado la representación, las otras dos funciones —hacer leyes y contrarrestar el poder— serían voluntariamente abandonadas” (Casar, 2002: 68).

Sin embargo, el sistema presidencial mexicano no ha sido el mismo a lo largo de los años; ha sufrido adecuaciones importantes como las modificaciones electorales instrumentadas en 1978 y 1994-1996, que incidieron sobre la representación política, el régimen de partidos y la ampliación de las libertades públicas. Los dos cambios de mayor profundidad que han afectado el funcionamiento del presidencialismo han sido la pérdida de mayoría por el PRI en la Cámara de Diputados, desde 1997, y la alternancia en el poder en el 2000, cuando llega a la Presidencia de la República un partido distinto al PRI.

En el Cuadro 2 se presenta una lista de los instrumentos de control parlamentario que operan en el Congreso mexicano.

## La profesionalización de las carreras legislativas

En México, el factor en contra de la profesionalización de las carreras parlamentarias suele atribuirse a la falta de continuidad de los legisladores en esa tarea, es decir, la falta de reelección inmediata, lo que provoca que, por lo general, los legisladores tengan el incentivo de trabajar para desarrollar una carrera fuera de la legislatura (por ejemplo, en el gobierno nacional, estatal o local) y, por tanto, registran poca *expertise* en la tarea parlamentaria.

Cuadro 2. Instrumentos de control parlamentario en Alemania, México y Chile

	<i>Alemania</i> ( <i>Bundestag</i> )	<i>México</i> ( <i>Cámara de Diputados</i> )	<i>Chile</i> ( <i>Cámara de Diputados</i> )
Destitución del presidente	Sí Mayoría parlamentaria	No La revocación del mandato es una figura que no existe en el orden jurídico, salvo casos extraordinarios y sólo a través de juicio político (por actos que comprometan la seguridad y el honor de la nación o por traición (art. 110 de la Constitución).	No La Cámara de Diputados acepta la acusación en contra del presidente mediante el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio (art. 48).
Censura a miembros del gobierno	Sí Mayoría parlamentaria	No	No
Comparecencia del jefe del Ejecutivo (canciller) ante el pleno		Sí Annual y sin debate. Los partidos políticos fijan posiciones previamente sin llevar implícita la aprobación tanto del informe como de los planes de gobierno.*	Sí Annual y sin pronunciamiento del Congreso.

<p>Cuestiones de confianza</p>	<p>Sí La cuestión de confianza consiste en que el canciller o jefe de gobierno, voluntariamente somete a la consideración del Parlamento cierta actividad del mismo; posteriormente, si no se aprueba dicha actividad, puede dar origen a la dimisión del gobierno.</p>	<p>No</p>	<p>No</p>
<p>Decreto-Ley</p>	<p>Sí En el proceso de elaboración de Decreto-Ley se da una valoración de la actuación del gobierno y, posteriormente, se convalida o se deroga esa disposición, para objetivos determinados y por tiempo limitado.</p>	<p>No</p>	<p>No</p>



Citación de integrantes del gobierno (gabinete) ante el pleno	Sí Mayoría parlamentaria (a solicitud de una bancada o 5% de los diputados).	Sí Sólo en algunos casos como los secretarios de Estado, el titular de la PGR, los jefes de departamentos administrativos y los directores administrativos de organismos descentralizados federales. No se aplica en el caso del presidente de la república.	Sí Ministros y funcionarios.
Audiencia pública en comisiones	Sí (La solicitud debe ser avallada por un cuarto de los integrantes de la comisión).	Sí	Sí
Comisiones de investigación	Sí	Sí	Sí
Interpelación del presidente o secretarios de Estado (ministros).	Sí	No	No

Solicitudes de información por escrito	Sí (Basta con que un diputado la pida).	Sí No se estipula si hay sanción para las dependencias por no enviar la información requerida, ni tampoco si debe transcurrir un tiempo perentorio.	Sí Hay sanción por no enviar esos informes pero no se estipula el tiempo que debe pasar entre la solicitud y la entrega.
Informe por escrito con debate	Sí	No	No
Solicitudes de información oral	Sí Un diputado (control por parte de la bancada).	Sin estipular (En la práctica no se celebran sesiones reservadas en forma prioritaria para preguntas orales de los congresistas).	Sin estipular.
Cuestiones urgentes	Sí	No	No
Preguntas de actualidad	Sí	No	No

\* Dicha disposición se modificó en septiembre de 2008.

Fuente: elaboración propia.

Es relevante el dato de que 46 de los 48 legisladores consultados se hayan reconocido como “generalistas”, con pocas posibilidades de concentrarse en un área concreta de políticas públicas: “En México parece que los políticos estamos condenados a saber de todo, debemos responder ante muchos intereses, del partido, del gobierno —si es el caso— y luego de los electores, entonces sí, priva el principio de la generalidad”. Recordemos que en Chile, en cambio, si bien algunos legisladores destacaron la importancia de poder opinar sobre cualquier tema ante los medios, los 40 entrevistados reconocieron que existe una tendencia hacia la especialización en temas específicos de políticas públicas, y 38 de ellos, como se mencionó arriba, consideraron que esa especialización es importante o muy importante para sus actividades parlamentarias.

Los legisladores mexicanos argumentan, por el contrario, falta de incentivos institucionales para la profesionalización y especialización legislativa; “hay una tendencia a que los diputados seamos ‘todólogos’ y eso nos coloca en una situación difusa porque no manejamos ningún tema bien de todos los que llegan a la Cámara”. Hasta en los casos de los legisladores que de alguna manera se han mantenido en la carrera legislativa, la especialización les resulta difícil:

Los que hemos pasado por diferentes legislaturas y que de manera personal asumimos ciertas comisiones de forma continua, podemos decir que tenemos cierta especialización, pero la mayoría de los legisladores que vuelven, cada vez buscan comisiones que los proyecten más políticamente, no dan prioridad a la especialización.<sup>4</sup>

Una de las situaciones que más se repiten en el Congreso y que hace más “generalistas” a los legisladores es la dinámica constante de debates para fijar posturas políticas o electorales:

El diputado sigue siendo un representante de partido más que un representante ciudadano o popular y seguimos atendiendo a cuestiones de tipo político, de tipo electoral, más que a asuntos de especialización o de temática de conformación de una política pública. Esto último no se hace en el Congreso.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Entrevista a un diputado del PRI.

<sup>5</sup> Entrevista a diputada del PAN.

Hay otras voces más críticas con esa situación de ausencia de especialización legislativa:

Más que generalistas, me parece que la mayoría de legisladores no tiene ni idea, así de franco, ni idea de lo que es legislar y mucho menos de los temas que debe manejar. Sólo hay que ver una sesión, se saca un punto de acuerdo para modificar una ley, y ni siquiera se profundiza porque no se tiene la información para tomar la decisión. Yo diría que el 80% de los legisladores no tienen ninguna especialización y el 20% restante, sin especialización, les es suficiente su *expertise* política para controlar al Congreso.<sup>6</sup>

Un senador de Acción Nacional se refería al problema del reclutamiento, en el sentido de que ya no hay una selección *tecnocrática* como la que llevaba a cabo el PRI (de manera poco democrática, por cierto), sino que ahora realmente llega a la Cámara quien logra ser elegido. De modo que el sistema es evidentemente más democrático, pero no se han desarrollado mecanismos de entrenamiento profesional al entrar a las cámaras:

Tenemos todavía mucha improvisación. Antes, por lo menos, en lo que ahora peyorativamente se denomina “el viejo régimen”, con un partido casi único, los partidos diseñaban las cámaras. Se sabía quién y por qué debía ser candidato para ocupar tal o cual posición en el Congreso; ahora no. Ahora son candidatos quienes ganan elecciones, peor aún, quienes tienen dinero para financiar campañas.<sup>7</sup>

Recordemos que, en el caso chileno, la profesionalización empieza luego de llegar a las cámaras, es decir, que México parece no haber logrado una transición exitosa desde el modelo tecnocrático anterior, bajo la hegemonía del PRI, al modelo democrático pluralista actual, donde los candidatos no son seleccionados por tener ciertas capacidades técnicas, sino que por su capacidad para tener éxito electoral logran ser elegidos por los ciudadanos. Dos diputados noveles del Congreso de Chile, ya citados en el capítulo anterior, fueron sumamente claros en este sentido: la especialización les fue recomendada por sus pares *luego* de llegar a

<sup>6</sup> Entrevista a diputado del PAN.

<sup>7</sup> Entrevista a senador del PRI.

la Cámara: “No es exigible pero es lo que a uno le recomiendan cuando ingresas al Congreso, al menos en el partido mío... y además, uno termina especializándose por el trabajo que se hace en las comisiones”.<sup>8</sup> La especialización, de manera interesante, no es vista en Chile como un asunto meramente “técnico”, en el sentido de una especialización académica, sino como una cuestión de influencia política: “en el sentido de la recomendación política, siempre te recomiendan que te especialices; políticamente es importante”.<sup>9</sup> Esto es consistente con la definición que antes sugerimos para la especialización *sustantiva y de políticas* en el trabajo parlamentario: no se trata primeramente de adquirir conocimientos académicos, sino de la conformación de redes, es decir, de la capacidad y habilidad para ser un *actor en redes*.

Es interesante que incluso un legislador mexicano con nueve años de experiencia en la actividad, también ve dificultades para desarrollar una especialización parlamentaria:

Le diría que el sistema político mexicano creó un Congreso con características muy específicas para un sistema presidencialista, en consecuencia recarga mucho el trabajo del legislador en la gestión fundamentalmente. El legislador es visto como un gestor más que como un legislador; en ese sentido, la especialización sale de toda posibilidad.<sup>10</sup>

Este testimonio sugiere que, mientras en el Congreso de Chile se alienta la especialización de los legisladores, ya desde el momento del inicio de su actividad en su primer periodo de mandato, en el Congreso de México más bien se *desalienta* dicha especialización, se la considera políticamente innecesaria. De no cambiar este esquema de valores, subyacente a la *autopercepción* que el legislador mexicano tiene de su propio papel en el sistema político y administrativo, la mera legalización de la reelección obviamente no puede efectuar ningún cambio en esta situación.

Que se trata de una cuestión de valores, de percepción y autopercepción de la función del Parlamento, fue declarado de manera enfática por un diputado del PAN:

<sup>8</sup> Entrevista con un diputado de la UDI.

<sup>9</sup> Entrevista con un diputado independiente.

<sup>10</sup> Entrevista a un senador del PRI.

Venimos arrastrando un sistema de menosprecio al Poder Legislativo. No era importante en el sistema político, más bien era un pastel para distribuir entre los partidos políticos. Las reformas electorales siempre se han traducido en cómo dar posiciones a los partidos dentro del Poder Legislativo, por eso entra gente sin ningún perfil, sin ninguna tendencia hacia la especialización.<sup>11</sup>

En este contexto, la mera cuestión de la reelección sucesiva o incluso indefinida, no parece verdaderamente relevante. Con esta opinión coincide también Lujambio (1993), quien considera imprescindible la profesionalización de la vida legislativa mexicana para que los legisladores que tengan experiencia y que estén especializados en tareas específicas fortalezcan al Legislativo frente a un Ejecutivo que ha monopolizado la información, la especialización de funciones y hasta la experiencia *legislativa*. Sin embargo, el mismo autor advierte que no es *precisamente la reelección* la que solucionará el problema.

### El mito de la no reelección

El principio de no reelección en México tiene su fundamento normativo en un hecho histórico: la tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular. La explicación de esta norma se origina en la violación constante que se hizo del sufragio y la falta de claridad en los procesos electorales. Esta prohibición se estableció en 1933 en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el fondo también como una forma de que el Ejecutivo mantuviera un control sobre el Legislativo.

Ese control se materializaba en el poder que tenía el presidente de la república de dar puestos a sus seguidores y no garantizar un nuevo periodo para los actuales legisladores. De esta forma dejaba estas posiciones como premio para cada tres años o seis, según fuera el caso, y así sucesivamente, teniendo el control absoluto de la clase política y de los destinos del Congreso. Aunque después ese control se empezó a compartir con las élites de los partidos políticos, quienes comenzaron a decidir candidaturas, sobre todo a raíz del fortalecimiento del sistema de partidos en México ubicable a partir de la reforma de 1977, cuando éstos fueron definidos como entidades de interés público, reformulán-

<sup>11</sup> Entrevista a un diputado del PAN.

dose el sistema de representación que permitió el acceso de los partidos pequeños al Poder Legislativo.

La normativa al respecto lleva a que no exista la posibilidad de reelección consecutiva, de modo que el periodo activo de los diputados (federales y locales) y senadores se circunscribe, respectivamente, a tres y seis años, tiempo muy breve para llevar a cabo satisfactoriamente, según diversos autores, una tarea tan compleja. Esto significaría que la regla antirreeleccionista bloquea: *a)* el aprendizaje sobre un trabajo legislativo o referente a gran diversidad de materias y plagado de detalles técnicos; *b)* la adquisición individual de habilidades y experiencias en la discusión y negociación, y *c)* el conocimiento de la dinámica propia de la Cámara en cuestión.

Bajo la no reelección consecutiva, coincide buena parte de la literatura, la profesionalización y la especialización de los legisladores se convierten en una imposibilidad práctica porque a causa de la escasez de tiempo, los diputados o senadores enfrentan dos posibles decisiones: 1) desistir de un trabajo responsable y eficiente al que no podrán dar seguimiento si al terminar su periodo como legisladores concluye su carrera como tales; opción sin costo alguno, porque la no reelección consecutiva los libera de la obligación de rendir cuentas a los electores por lo que hicieron o dejaron de hacer; 2) legislar apresuradamente en busca de resultados inmediatos que les permitan lidiar con la opinión pública. Sea como fuere, el seguimiento de uno u otro curso no reporta beneficios reales de mediano y/o largo plazo.

En esa perspectiva de análisis, la primera decisión termina por paralizar la actividad legislativa, y la segunda, por inundar las comisiones de documentos sin valor real que serán votados sin ser analizados o discutidos lo suficiente, esto con el trivial fin de elevar la productividad (muchas cantidad pero poca calidad) o simplemente no serán votados ni enviados siquiera al pleno de la Cámara correspondiente.<sup>12</sup>

La duración en el cargo influye en las estrategias de carrera y en el futuro político, siendo más apremiante la situación en el caso de los diputados. Es decir, según los argumentos al respecto, ante la operación de la regla de no reelección consecutiva —límites temporales—, estos

<sup>12</sup> Por ejemplo, según datos recabados durante la LVII Legislatura, la Cámara de Diputados sólo pudo votar 75 de las 400 iniciativas presentadas en comisiones (véase Rivera Sánchez, 2004).

legisladores saben que tendrán que abandonar el puesto muy pronto y la necesidad de promoverse a otras posiciones se convierte en una creciente presión conforme se acaba el mandato. Es decir, estos miembros del Congreso descuidan su quehacer legislativo y renuncian a profesionalizarse y especializarse al enfocar su energía en la consecución de un nuevo cargo, fuera del ámbito de la Cámara en la que trabajaron, al final de su periodo.

En general, la lógica de decisión de los legisladores en contextos de no reelección consecutiva estaría definida por la búsqueda de la supervivencia política: si los políticos de la arena parlamentaria no pueden retener su empleo dentro de ella y, por tanto, la satisfacción de su ambición no se conecta institucionalmente (ni “emocionalmente”) con la obligación de renovar la base de apoyo electoral, ¿por qué se preocuparían en defender los intereses de los votantes que no volverán a ver, en lugar de satisfacer los intereses de los líderes partidarios que seguramente les ofrecerán otro empleo a cambio? ¿Qué incentivos tienen para buscar hacer carrera como legisladores? En esta línea de análisis, la respuesta es que los legisladores no tienen por qué preocuparse en defender los intereses de votantes y tampoco tienen incentivos para construir sus carreras parlamentarias, con lo que la especialización en un contexto así no tiene ningún sentido.

Los argumentos contrarios a esta línea de análisis consideran que la reelección si bien puede ser una condición para la profesionalización de las carreras legislativas en México, no es estrictamente necesaria ya que, entre otras opciones, los diputados o senadores tienen la posibilidad de mantenerse en la legislatura pasando sucesivamente de la Cámara de Diputados a la Cámara de Senadores y viceversa (Lujambio, 2001; Rodríguez, 2005), y aun cuando únicamente 339 de los 5 314 legisladores federales del periodo 1934-1997, es decir, 6%, han logrado el cruce,<sup>13</sup> hay evidencias empíricas de que entre los legisladores mexicanos ya existe una experiencia acumulada.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Cf. Campos (2003), quien analiza el tema de la no reelección en las legislaturas que van de 1934 a 1997.

<sup>14</sup> Según el Proyecto de Élités Parlamentarias (1994-2013) de la Universidad de Salamanca, en México el porcentaje de diputados con experiencia política de representación a través de otros cargos de elección popular es de 53.8%, como resultado de haber “transitado” entre la Cámara de Diputados y el Senado.



Una de las críticas más importantes al principio de la reelección es aquella que establece que en un país con inmensas carencias y desigualdades como México y con un sistema de partidos tan fuerte donde las élites son las que definen el actuar de sus legisladores, la reelección de diputados en distritos uninominales no generaría necesariamente *representación* de intereses sino, con toda seguridad, la institucionalización de relaciones de *patronazgo* entre legisladores y políticos, como hace notar Pitkin (1967) en sus consideraciones sobre la ambigüedad de la idea de la “representación de intereses”.

Es probable que en México este vínculo entre representantes y representados pueda debilitar incluso a los partidos políticos porque los candidatos a reelegirse se convertirían en agentes políticos libres (Lujambio, 1993). De todas maneras, la no reelección también alienta una forma de patronazgo, puesto que el líder político tiene más incentivos para repartir beneficios entre sus seguidores, en la forma del mandato electivo, de modo que la cuestión queda abierta.

Sobre el riesgo de relaciones de *patronazgo* o *clientelismo* un legislador del PRI, que a la fecha suma ya una experiencia en distintas asambleas de 22 años consecutivos, se refirió así en la entrevista:

La reelección es importante, pero antes que eso deberíamos bajar el número de legisladores, de 500 a 400, senadores de 128 a 96, y ojo, debemos ser estrictos, rigurosos en el manejo de los dineros de la política porque si no es así, las reelecciones se van a comprar. Desgraciadamente la miseria y la falta de cultura política en la sociedad hacen que una despensa sea el mejor discurso en una campaña política y eso es perverso y nocivo; imagínate que tuviéramos reelección.

## Reelección a la mexicana

Un fenómeno que se ha registrado en México es aquel de los parlamentarios que sin haber sido reelectos, registran hasta 20 años como legisladores, para lo cual han necesitado pasar de un Congreso local a la Cámara de Diputados federal, posteriormente al Senado de la República y de ahí a otras cámaras. Es cierto que el porcentaje de legisladores que pasan de una cámara a otra, o de un Congreso a otro, es mínimo, y los que lo hacen no logran profesionalizarse, pues se les

encomienda tareas distintas en cada uno de los espacios legislativos que ocupan.

En esa modalidad de “reelección”, Lujambio (1993) encontró que de 1933 a 1995, de 4227 miembros del PRI que ingresaron a la Cámara, solamente 379 habían sido reelectos, y de los cuales 316 sólo en una ocasión. Por parte del PAN, de 455 legisladores, solamente 52 fueron reelegidos para el cargo.

Estadísticas internas de la Cámara de Diputados en la legislatura de 2003-2006 establecían que menos de 20% de los legisladores en ejercicio tenía alguna experiencia legislativa, alrededor de 100 de 500, y menos de 3% de diputados federales habían sido senadores de la república, lo que se consideraba un elemento negativo para la institucionalización del Congreso y, por tanto, un factor de debilidad con relación a los otros poderes (véase Anexo).

Aun cuando el tema de la reelección legislativa cotidianamente se ha puesto sobre la mesa de discusión, la cuestión no ha prosperado hasta ahora. Durante la hegemonía del PRI, este partido siempre tuvo la habilidad para reproducir su mayoría en la Cámara de Diputados. Nacif (2002: 79) demuestra que la persistencia de este fenómeno durante 23 procesos electorales entre 1929 y 1994 sugiere que las ventajas del PRI sobre los partidos de oposición tenían un origen institucional y se basaban en pautas de comportamiento aceptadas generalmente, que le garantizaban esa mayoría.

Tras los argumentos expuestos podemos afirmar que la reelección puede ser un mito en las condiciones políticas y de fuerza de los partidos que hoy día se registran en México. Como argumento en ese sentido, volvemos a la temática de profesionalización y reelección que manejan Borchert y Zeiss (2005), quienes han documentado, tras el análisis de 20 legislaturas, que la profesionalización no debe reducirse a un concepto simple y unidimensional como podría ser la reelección o el tiempo de servicio como legislador, sino más bien debe analizarse el momento en que el político se hace de la oportunidad para especializarse y por qué y cómo la aprovecha, y en este sentido suelen influir otros aspectos que van desde el interés que tenga en lo individual un parlamentario hasta las reglas del juego que imponen los propios partidos, generalmente a través de la disciplina partidista hacia dentro del Congreso.

## Las comisiones y el principio de especialización

Teóricamente, ante el abultado tamaño y la falta de especialización del Congreso en pleno, si las legislaturas han de desempeñar un papel activo para definir el contenido de las políticas públicas y supervisar al Poder Ejecutivo, debieran hacerlo a través de comisiones idóneas, células básicas en la estructura del Poder Legislativo diseñadas para el trabajo especializado y el análisis en temas concretos de políticas públicas.

Las comisiones legislativas son una división básica del trabajo que le permite a los legisladores circunscribirse a temas concretos a fin de conocerlos a profundidad, estudiarlos, opinar sobre ellos, legislar al respecto y, sobre todo, incidir con mucho más información en el diseño o rediseño de las políticas públicas, es decir, en la reorientación de las acciones y decisiones del Poder Ejecutivo; es donde se inicia el principio de codirección o cogobierno.

El sistema de comisiones es la forma elemental de organización del Congreso que, en teoría, existe para hacer más ordenado y productivo el trabajo legislativo, así como para facilitar las discusiones y resolver los puntos de vista encontrados que puedan provocar una confrontación mayor; se trata de instancias de negociación, intercambio de información y formación de consensos entre los integrantes del Legislativo y los otros poderes, en donde, de manera particular, se puede optimizar el principio de representación política implícito en el encargo de diputado o senador.

Normativamente, las comisiones legislativas se rigen de acuerdo al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo numeral 1 establece que “las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”.

Ciertamente no hay una normatividad donde se establezca un principio de especialización en temas concretos de políticas públicas y, de hecho, en México parece no existir un interés por parte de los legisladores para especializarse en ese sentido, quizá influya el contexto institucional, como señalamos antes, que tiende a desalentar esa opción, que no aparece como políticamente necesaria o ventajosa; sin embargo, es importante destacar que para los legisladores entrevistados, trabajar

en pro de la especialización como una posibilidad institucionalizada fue vista con amplio margen de aprobación, es decir, que un contexto político más favorable daría resultados probablemente muy diferentes respecto a este punto.

Cuarenta de los legisladores entrevistados calificaron como “muy positivo” el fenómeno de la especialización de los legisladores y ocho como “positivo.” Además de esto, 39 legisladores consideraron que tendrían mayores oportunidades de ocupar un puesto en el gobierno si se especializaran en un tema de políticas, y 38 se vieron con una capacidad mayor de influencia frente al gobierno y la administración. En este marco, solamente dos legisladores contestaron afirmativa la opción de “tener una especialización me da mayor protagonismo en los debates de legislación”. La especialización, es importante aclararlo, no da ventajas para el debate ante el pleno, cuyo propósito es sobre todo escénico y público, sino respecto al trabajo en comisiones, cuando la legislación se prepara verdaderamente y se puede ejercer influencia sobre su implementación.

Ahora bien, así como veíamos que el trabajo en comisiones en el Congreso de Chile está orientado hacia la especialización del legislador, que recibe mensajes alentándolo a que desarrolle su actividad en este sentido y que además puede observar el trabajo especializado de sus colegas en forma directa, en las frecuentes reuniones con funcionarios de alto nivel de la administración, ejercicio de influencia sobre políticas, etcétera, en el caso de México la dinámica de trabajo de las comisiones de ninguna manera lleva a la búsqueda de dicha especialización. Vale citar al respecto *in extenso* a un legislador del PAN con 15 años de experiencia, quien presenta una imagen de un trabajo en comisiones que no brinda ningún tipo de realización profesional, o ejercicio real de influencia, sino que se convierte más bien en un ritual algo fastidioso, del que todos tratan de huir tan pronto como pueden. Decía el diputado:

Los lunes, son los días de viaje; los legisladores vienen de sus estados y probablemente les dé tiempo de una reunión, cuando es muy pequeño el grupo, pero nunca podrías concentrar a la gran mayoría de los legisladores. El martes hay sesión, pero hay una reunión previa para informales a todos sobre lo que pasará en la plenaria. Se habla de sesiones con 80 puntos de acuerdo, como ahora lo ves, puntos a veces ocurrentes. Las iniciativas a

veces se leen completas ante el pleno y no levantan el ánimo del Congreso; entonces, los diputados prefieren irse a las reuniones de sus comisiones, pero como hay una dispersión del trabajo, van a la que más les interesa, si es que van. Suele no haber quórum en las comisiones y éstas no sesionan, eso es muy común aquí [...] El miércoles que no hay sesión, se sigue la misma dinámica, y los legisladores no van a sus comisiones, salvo que sea un tema importante para los medios de comunicación [...] El jueves hay sesión y todo mundo en la tarde se está yendo a su tierra y están allá viernes, sábado y domingo. Los flojos se van a sus casas, otros a sus negocios, y hasta el lunes otra vez vuelven a la Cámara. ¿Qué control crees tú que puede haber? La Cámara está diseñada para que no funcione; así desde tiempos ancestrales donde el PRI dominaba y el presidente de la república y sus secretarios manejaban al Congreso. No se ha cambiado esa dinámica.

Otro de los aspectos que se ha criticado es el gran número de comisiones que existen tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, incluso en los congresos locales, mismo que puede aumentar a través de un acuerdo del pleno sin que exista un principio de especialización en temas concretos, aun cuando se supone que estos órganos, para ser eficientes y eficaces, deben tener una contraparte en la administración pública porque se crean para ser el enlace fundamental, por lo menos así lo establece el numeral 3 del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, en el sentido de que las tareas de las comisiones ordinarias se corresponden en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En Chile, por ejemplo, se corresponde el número de comisiones legislativas en ambas cámaras con el número de ministerios; en México, el número de comisiones supera por mucho el número de secretarías de Estado, que son 17, y la Procuraduría General de la República, que tiene rango como tal. En la LXII Legislatura, en la Cámara de Diputados, hay 56 comisiones ordinarias, 32 especiales y una de investigación, mientras que en el Senado son 62 comisiones ordinarias y 11 especiales, además de cuatro bicamerales donde se encuentran representados legisladores de ambas cámaras.

La estructura de comisiones del Congreso de Chile se corresponde con una legislatura orientada hacia una visión sustantiva y de políticas del control parlamentario, pues se da por supuesto que el trabajo de una comisión consiste en interesarse por las actividades que lleva a

cabo su “contraparte” en la administración pública, es decir, los organismos públicos que tienen la misma área temática de trabajo. Incidentalmente, se trata de la misma estructura de comisiones del Congreso de Estados Unidos y del *Bundestag*, es decir, una estructura en correspondencia con las divisiones principales de la administración pública, aunque de ninguna manera estos desarrollos se han influido entre sí; es más bien una consecuencia “espontánea” de la forma de concebir el trabajo legislativo.

El Congreso de México, en cambio, va creando comisiones según las áreas temáticas de interés que van surgiendo en el transcurso del tiempo entre los legisladores, sin siquiera sugerirse que tales áreas de interés debieran ser áreas específicas de políticas públicas; por el contrario, cualquier tema podría ser objeto de tratamiento por una comisión legislativa especial. Un senador del PAN sugirió durante las entrevistas que, además, hay un motivo de interés en distribuir cargos para la multiplicación de comisiones parlamentarias:

Influyen mucho las necesidades de los grupos parlamentarios para colocar gente en posiciones destacadas, entonces esto ha hecho que se vayan multiplicando el número de comisiones y que cada vez haya mayor número de comisiones especiales. Ya de cualquier tema quieren hacer comisión especial. Es un problema.

De hecho, las comisiones de investigación, que fueron creadas para reforzar la tarea de control parlamentario a fin de vigilar las actividades de los órganos descentralizados y coadyuvar en forma efectiva en las tareas de fiscalización y supervisión del Poder Ejecutivo, en realidad se han convertido en instrumentos ineficaces (Mora-Donatto, 2001), utilizadas por los partidos sólo para distribuir sus propias cuotas de poder.

Ahora bien, ¿el que haya más comisiones que secretarías de Estado garantiza un mejor control del gobierno o mayor especialización legislativa? Es claro que la respuesta es negativa. Béjar (2007: 117-118) describe que en el Congreso mexicano operan reglas formales e informales tendientes a centrar en el partido aquellas decisiones relativas al funcionamiento de las comisiones permanentes u ordinarias y, por tanto, se esperaría que estuvieran mejor dispuestas a satisfacer el interés nacional, pero también se registra el fenómeno de la formación de redes

personales de apoyo, comprometidas esencialmente con la satisfacción de demandas de corte clientelar, y en demérito de la elaboración de leyes o de políticas de cobertura nacional.

En términos generales, hay una tendencia para favorecer el predominio de la dirigencia del partido y el modo en que se establece el cuerpo directivo de comisiones sugiere que se llevan a cabo una serie de arreglos que lo mismo impulsan el afianzamiento de razonamientos centralizados en el partido con énfasis en las amplias atribuciones entregadas a sus liderazgos, que otros de corte más notoriamente personalistas. Los testimonios de los legisladores consultados son reveladores de tal situación, y mientras en el Congreso chileno encontramos que las comisiones son un principio de división de trabajo y especialización legislativa, en México representan sitios para repartir cuotas de poder entre los políticos de los partidos que previamente negociaron la titularidad de las comisiones. Según el testimonio de una diputada del PAN:

Las comisiones no las entendemos como un principio de especialidad legislativa porque un legislador no sabe si volverá, y si vuelves, nada asegura que estarás en la misma comisión porque ya no hubo lugar o porque tu partido decidió enviarte a otra. No se hace carrera legislativa a partir de las comisiones.

Como puede percibirse, después de analizar el caso de Chile, las comisiones legislativas operan de manera completamente distinta, dependiendo del país, y en el caso de México, los recursos y el grado de especialización de las comisiones y sus miembros no es el óptimo, como sostienen los propios legisladores de manera muy enfática. Parece haber, en este sentido, una dispersión del trabajo en las distintas comisiones a las que pertenece un legislador, sin que exista la concentración en un área determinada, que se corresponda con alguna comisión particular o, a lo sumo, con dos comisiones.

Un grupo de 12 entrevistados reconocieron, en este sentido, que no concentran su actividad en ninguna comisión particular entre las que pertenecen y puede destacarse al respecto el testimonio de un senador del PRI con una carrera política profesional muy sólida, que ha incluido el puesto de gobernador de un Estado:

A veces estamos limitados por nuestras propias circunstancias personales. En mi caso, yo tengo 14 años que me había retirado de asuntos públicos, regresé por las mismas circunstancias, porque se hace un sondeo al interior de mi partido y quien estaba mejor posicionado era yo [...] Después que dejé la gubernatura me dediqué a mi negocio; me fui a Costa Rica, y volví a la actividad política porque el partido me lo pidió y obviamente me voy integrando a las comisiones que me asignan, pero no puedo especializarme en ninguna porque tengo que estar pendiente de mi negocio.

En cualquier caso, este mismo legislador luego aclara que no se trata tanto de una imposibilidad práctica para especializarse, en el sentido de concentrar su actividad en una o dos comisiones, algo que le traería un conflicto con su actividad privada, sino que verdaderamente esa concentración del trabajo legislativo no reporta ningún beneficio personal o político, carece por tanto de interés para el legislador:

hay un anacronismo terrible en el funcionamiento del Poder Legislativo, estamos con un reglamento decimonónico, y no deja de ser frustrante que estemos solamente reuniéndonos para buscar puntos de acuerdo que tienen que ver, en buena parte, con problemas coyunturales que precisan de posicionamientos mediáticos, pero no resolvemos nada en las comisiones.

Las comisiones pueden entonces llegar a posicionamientos “mediáticos” —como señala este senador— pero todo indica que lo que se discute y decide en ellas no influye sobre decisiones de gobierno, como indica el entrevistado: “no resolvemos nada en las comisiones.” Resulta entonces evidente que no puede sino haber una falta de interés en participar activamente del trabajo en comisiones, puesto que más allá de ocupar algunos puestos en la comisión, lo que se trata en ellas no es relevante para la carrera política del legislador. Sin embargo, como veremos, esto no significa que los legisladores mexicanos, cuando se lo proponen, no tengan acceso a funcionarios de la administración y puedan ejercer influencia. Se trata simplemente de que no se observa a las comisiones como el lugar donde esta influencia podría ser organizada en forma sistemática y estratégica, para diseñar o codiseñar las políticas públicas, así es como trabaja el Congreso de Chile.



## Las políticas públicas en México

La manera en que actúa un Poder Legislativo en la formulación e implementación de políticas públicas puede determinar los resultados de esas políticas. Si la legislatura es un actor secundario, el Poder Ejecutivo no tendrá ningún control que le impida o le obstaculice para tomar decisiones arbitrarias e inconsultas, una modalidad libre de ejercer el poder, lamentablemente, muy común en los presidencialismos latinoamericanos. Además, si el Congreso es débil en esa materia, se pierde un aporte institucional fundamental para contribuir a evitar la adopción de malas políticas en términos técnicos, poco realistas respecto a las necesidades de la población, o bien insostenibles en términos de implementación. El Congreso puede y debe actuar aquí como un resguardo, siempre y cuando haya desarrollado capacidades técnicas suficientes. Como comentamos en el capítulo anterior, es claro que el Congreso de Chile realiza un aporte sustancial a las políticas públicas en su país, que se cuentan entre las de mayor calidad y eficiencia en América Latina.

En sentido contrario, las legislaturas poco activas o no profesionales, además de que no contribuyen en la elaboración de políticas públicas, pueden ser también un elemento obstructivo para la gobernabilidad, toda vez que pueden impedir que el Poder Ejecutivo lleve adelante un programa positivo de políticas, y dada su limitada capacidad, tampoco desempeñarán un papel efectivo de supervisión de la implementación. Es decir, que una legislatura poco profesional tiende a actuar de manera negativa para el proceso de políticas públicas, ya sea porque no contribuye a mejorar su nivel de eficiencia técnica en sentido positivo, o bien porque obstruye dicha política sin basar su obstrucción en un juicio técnicamente competente, sino por razones puramente de oportunidad.

Dada la preeminencia del presidencialismo en América Latina y la idea generalizada de la “crisis del Parlamento”, se tiende a ubicar a las legislaturas en un lugar secundario en los sistemas políticos de la región, aunque como hemos visto, hay excepciones como el caso de Chile; no así México, donde su Congreso no es de los que más participan de manera intensa en la formulación y promoción de cambios políticos. Se cree que el dominio del titular del Ejecutivo sobre la administración es un componente normativo de los sistemas presidenciales, pero para constatar que esto es una grave confusión, basta observar superficial-

mente el caso de Estados Unidos, donde el Congreso tiene un nivel de control operativo sobre las agencias administrativas que, en la generalidad de las ocasiones, supera al control que pueden ejercer los propios secretarios de Estado (ministros), como han mostrado numerosos estudios (Kaufman, 1981; Aberbach, 1990; Rosenbloom, 2001; Moe, 2002).

No está inscrito en una constitución que el presidente deba tener un control exclusivo sobre la administración y las políticas públicas. Si tomamos el caso de sus fundadores en América, más bien es todo lo contrario. Y el caso de Chile, en América Latina, muestra sin duda los amplios beneficios, para la calidad de las políticas y la eficiencia de su implementación, que resultan de un decidido compromiso del Congreso con todo el proceso de políticas públicas, a través de redes formales e informales con todos los niveles burocráticos de implementación. La idea tan latinoamericana de que las cosas funcionan mejor donde “uno solo” es el que manda, parece tratarse solamente de un mito. Y de un mito peligroso, además.



## Consideraciones finales

Haremos consideraciones finales del trabajo, no conclusiones, con la intención de que el tema quede abierto al debate y al enriquecimiento con argumentos informados, con la previsión esperanzadora de que el Congreso de la Unión avance en el futuro próximo hacia un papel institucional más acorde con las necesidades de los Estados modernos.

La pregunta central que dio origen a este trabajo fue: ¿por qué algunos congresos son más influyentes en la codirección del gobierno y otros no? El complemento de esa pregunta se extendió a otros dos cuestionamientos: ¿qué explica las diferencias entre unos y otros congresos? Y, ¿qué significan esas diferencias para la formulación e implementación de las políticas públicas?

Tomando en cuenta los acercamientos teóricos sobre el control parlamentario y la profesionalización de las carreras legislativas, el objetivo se centró en las consideraciones hechas por los propios legisladores de Chile y México sobre esos dos temas, a fin de construir una visión empírica que nos permitiera identificar las diferencias de uno y otro Congreso, teniendo siempre presente la formación de decisiones políticas y su implementación, a partir de la disciplina del análisis de políticas públicas.

El acercamiento práctico al quehacer legislativo nos abrió la posibilidad de analizar empíricamente el control parlamentario en acción, en su concepción más amplia y cercana al análisis de políticas públicas, es decir, la dimensión sustantivo-administrativa, a fin de explicar procesos de intervención legislativa en la gestión pública, como una forma de analizar la influencia de los congresos en la codirección de los gobiernos.

Lo que encontramos puede ser relevante: los procesos de profesionalización de los legisladores, llevados a cabo en asambleas legislativas como las de Alemania y Chile, han contribuido a la especialización de los representantes populares en temas concretos de políticas públicas y ello ha supuesto un mejor control parlamentario del gobierno en una versión sustantivo-administrativa que va más allá de la mera fiscalización, para convertirse en un mecanismo de codirección del gobierno a través de la formulación de políticas.

Esa influencia del Congreso en la codirección gubernamental tiene mucho que ver con la especialización de los legisladores en temas concretos de políticas públicas que se ve reflejado en un sistema de comisiones eficiente y eficaz, como describiera Von Beyme (1998: 118), integradas cada una de ellas por parlamentarios capaces de ejercer el control en cada una de las áreas del gobierno bajo el supuesto de un conocimiento amplio de los temas.

De esta forma, cabría formular un segundo postulado que sostiene que los congresos que no han registrado procesos sistemáticos de especialización legislativa de sus miembros, no han conseguido un cierto nivel de consolidación institucional con un alto grado de probabilidad de que el Parlamento sea débil en el conjunto del sistema político y que aporte poco en la codirección gubernamental, como el caso del Parlamento mexicano.

La síntesis de ambos postulados lleva a uno de carácter más general que señala que sólo aquellos congresos o parlamentos que consoliden procesos de profesionalización de la carrera legislativa, a través de la especialización de sus integrantes en temas concretos de políticas públicas, pueden garantizar su fortalecimiento y su participación en la codirección del gobierno. En esta conclusión habría que resaltar que las diferencias entre el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno presidencial se reducen, “lo cual pasa fundamentalmente por

la disminución de la capacidad de bloqueo entre poderes” y se establece una perspectiva de integración y cooperación entre esos poderes (Negretto, 2003).

Para apoyar estos argumentos valdría la pena hacer unas consideraciones puntuales sobre los tres grandes temas abordados en este libro, de tal forma que la perspectiva comparada nos permita ver los matices.

## Control parlamentario

En materia de control parlamentario se muestra una evolución del concepto como expresión del avance de la democracia en los distintos sistemas políticos, aunque hay dos grandes visiones que se entrecruzan y refuerzan: por un lado, persiste un modelo jurídico-procedimental del control parlamentario; por el otro, se va configurando un modelo sustantivo-administrativo que surge a partir de una realidad innegable: la necesaria participación del Parlamento y la administración pública en la formulación e implementación de políticas públicas (Imayr, 2001: 39).

De la forma en que se ejecute ese control depende el grado de influencia del Legislativo en el sistema político, su capacidad real de gobernar o la imposibilidad de adoptar decisiones. El *Bundestag* ha resultado ser un buen ejemplo de esa evolución que ha sufrido el control parlamentario, pues esa asamblea representativa pasó de ser una institución política cuyos miembros no jugaban un papel predominante en la elaboración de los proyectos legislativos, a convertirse en una instancia de cogobierno a partir de ejercer un control parlamentario en el proceso de políticas públicas. ¿La clave? La especialización de los legisladores en temas concretos de políticas públicas que se expresó de manera significativa en el trabajo de las comisiones del *Bundestag*.

Ese marco de referencia ha servido para entender procesos que podrían concebirse alejados de la realidad alemana y que, sin embargo, registran características muy similares; nos referimos al Congreso Nacional de Chile. Lo que se encontró en este caso refuerza lo que estudiosos como Nolte (2003), Huneus (2000) y Siavelis (2000) ya han registrado como una paradoja: el Congreso funciona bien a pesar de encontrarse en un sistema presidencial que concentra el poder en el Ejecutivo, con demasiadas atribuciones y la facultad exclusiva de proponer leyes fundamentales para requerir recursos públicos, y sin contar entre sus

prerrogativas con herramientas importantes como la moción de censura o cuestionamientos a la confianza.

El control parlamentario en Chile funciona, y no sólo en su concepto jurídico-procedimental que se ve reflejado en una capacidad de fiscalización ejercida por la Cámara de Diputados y una tarea de consentimiento de ciertas decisiones del Ejecutivo por parte del Senado, sino también en la acepción sustantivo-administrativa, que consiste en la participación del Congreso en las decisiones sobre programas de políticas públicas.

La gran responsabilidad de ejercer ese tipo de control recae en gran medida en el trabajo realizado en las comisiones legislativas, que deben estar provistas para lograrlo con un significativo grado de especialización de los legisladores en temas concretos de políticas.

### Especialización legislativa

Se ha hecho evidente que las legislaturas que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados y amplio apoyo de asistencia, tienden a ser más constructivas y/o proactivas en el sistema político en general. Las que tienen capacidades más débiles tenderán entonces a desempeñar un papel limitado en la formulación de políticas o a ser activas, pero de manera bastante obstructionista o no constructiva.

Los estudiosos del Poder Legislativo insisten en que el trabajo más importante debe ser realizado en comisiones, la instancia ideal para la labor legislativa y de investigación; un principio de división del trabajo y especialización legislativa. Ese principio tiene un buen funcionamiento en el caso del Congreso Nacional chileno donde, para un mejor control parlamentario, el número de comisiones legislativas se corresponde con el de ministerios.

Como hemos visto en el Capítulo V de este libro, en el caso de Chile, la dinámica que se crea entre legisladores y funcionarios de alto nivel, a través de redes informales, constituye no solamente un elemento de cooperación efectivo sino que permite un control sustantivo-administrativo del que se desprende la posibilidad de que el Congreso codirija al gobierno a través del aporte que pueda hacer en el proceso de políticas públicas.

En México, la situación es bastante alejada de la chilena, y las comisiones legislativas no cumplen su cometido. Uno de los juristas mexicanos con larga experiencia parlamentaria, José Trinidad Lanz Cárdenas, describía bien esta situación, según testimonio recogido por Rodríguez Prats (2006: 471):

Las comisiones legislativas se copiaron del sistema alemán, en donde hay una comisión por cada ministerio, como estableciendo un punto de contacto entre el Congreso y el Ejecutivo, pero Alemania nos lleva cuatrocientos años de cultura en ese sentido. Aquí se ha acudido a la creación de subcomisiones para reducir las comisiones y evitar lo que los analistas han llamado “la tiranía de las comisiones”.

La cita del político mexicano es ilustrativa pero no del todo correcta con relación a la referencia que hace de Alemania, no por el régimen político que, como hemos visto, no es determinante en este caso, sino porque si fuera del todo verdad, el Congreso chileno tampoco podría funcionar bien. La explicación está en otra parte: una gran diferencia con Chile en el tránsito hacia la democracia es que en México no hubo rupturas abruptas ni condiciones para generar un momento fundacional que diera paso a un nuevo orden político, y se ha continuado con prácticas propias del pasado reproducidas en el presente.

Por lo menos, eso es lo que revelan los testimonios de los legisladores mexicanos del PAN, PRI y PRD: “todo sigue igual” incluso cuando desde 1997 el PRI no es mayoría en la Cámara de Diputados y desde el 2000 se acabó con la hegemonía del PRI en el Poder Ejecutivo. Los congresistas mexicanos se asumen como “generalistas” sin tendencia hacia la especialización, y arguyen que el principal problema se encuentra en la no reelección consecutiva que impide el establecimiento, y eventual fortalecimiento, de una carrera legislativa.

Pero el dilema de las comisiones no es más que el reflejo del Congreso en general, porque la creación de comisiones, más que para legislar o controlar, ha servido para tratar temáticas de actualidad, sin miras a proponer políticas públicas concretas, mucho menos a guiar su implementación. El Congreso se ve a sí mismo como una cámara de resonancia, una función que puede ser importante, pero que está sumamente alejada del ejercicio real del poder y la conducción del gobierno, que



con toda naturalidad se deja en manos del presidente. En este contexto, algunas de las reformas más importantes del Congreso mexicano han respondido a factores puramente coyunturales de oportunidad política, sin un plan estratégico para fortalecer a la institución y hacerla más profesional. Baste recordar que en 1986, el gobierno afligido por las imputaciones del denominado “fraude patriótico” en las elecciones estatales de Chihuahua, buscaba la forma de reconciliarse con la oposición, y entonces, reformó al Congreso aumentando el número de diputados de 400 a 500 (los diputados de representación proporcional pasaron de 100 a 200). En el caso del Senado, con el afán de darle cabida a la oposición, en 1994 se aumentó su número de 64 a 128 senadores. Estas reformas, por cierto, no contribuyeron a una mayor profesionalización de la tarea legislativa, lo que tampoco era su propósito. ¿Pero de qué sirve tener más legisladores en una asamblea legislativa, si la institución misma no ejerce poder político real, a través de su influencia sobre las políticas públicas? Esta conquista democrática corre el riesgo de volverse puramente simbólica.

## Políticas públicas

En los países democráticos, los gobiernos operan por medio de un arsenal de políticas públicas de enorme complejidad debido a un enjambre de regulaciones, servicios, transferencias y acciones que se entrecruzan entre los actores involucrados (Subirats y Gomá, 1998: 366); los poderes Ejecutivo y Legislativo deben ser una pieza clave en este entramado. Sin embargo, la intervención del Ejecutivo se da por sentada, no así la del Legislativo, cuya intervención en el proceso de políticas públicas puede resultar complicada o simplemente no existir, o bien, intervenir solamente para bloquear iniciativas del Poder Ejecutivo. En ese sentido, habría que comprender que la clave de los sistemas adecuadamente estructurados no se ubica en una separación de poderes rígida, porque eso puede dificultar el control parlamentario, sino que se encuentra en una serie de arreglos que permiten que entre los órganos del poder se produzca una relación simétrica (Valadés, 2002).

Pero para que esa relación de simetría se produzca entre Ejecutivo y Legislativo se requiere correspondencia en sus facultades y responsabilidades, de suerte que, sin obstruirse mutuamente, se complementen

y se controlen. Si bajo estos parámetros se analizan los congresos de Chile y México puede llegarse a la conclusión de que, en el segundo de los casos, hay una relación completamente asimétrica con relación al Ejecutivo, ante un presidencialismo exacerbado. En el caso chileno, el equilibrio es mucho mayor y tiende a favorecer en última instancia al Congreso, en opinión de Siavelis (1997: 335).

El problema de México es que si bien se vive una separación de poderes de acuerdo al texto constitucional, no existe un sistema de pesos y contrapesos, sano para cualquier democracia, independientemente del régimen político. Predomina más bien un sistema de barreras, que tiende en ocasiones a bloquear intentos de política pública emanados del Poder Ejecutivo, pensando que con ello se logra el fracaso del presidente en turno para así obtener dividendos electorales.

En ese sentido, las relaciones Legislativo-Ejecutivo deben optimizarse para que pueda pensarse en un mejor desempeño institucional de ambos órganos, teniendo en cuenta que los dos forman parte del gobierno y que tiene la responsabilidad de ejercer la dirección del Estado. Es preciso revalorizar al Congreso mexicano, pero no a costa de la eficacia de la institución presidencial; de lo que se trata es de ofrecer incentivos a la cooperación de ambas organizaciones públicas (Béjar y Mirón, 2003: 240).

Sin embargo, no pueden dejarse a un lado los testimonios de los propios legisladores mexicanos, en el sentido de percibir que el Congreso mexicano tienen un papel relativamente marginal, que le impide implicarse en el proceso de políticas públicas, lo que le hace ser débil en el conjunto del sistema político. El riesgo no acaba ahí: habría que ver si en México no se está generando una legislatura obstruccionista, que no sólo impida un aporte necesario del Congreso al proceso de políticas públicas, sino que impida en ocasiones la aprobación de reformas iniciadas por el Poder Ejecutivo, por motivos puramente oportunistas o electoralistas.

Digamos finalmente que, como es obvio, los mecanismos de control parlamentario tampoco son la panacea universal; así como los problemas en la relación Ejecutivo-Legislativo tienen muchas otras causas y requieren de soluciones muy complejas y específicas, según sea el caso. Cualquier planteamiento excesivamente optimista sobre los efectos positivos de un control ejercido de manera más sustancial sería,

además de infundado, ingenuo, sin embargo, es cierto también que la reducción habitual del concepto de *control parlamentario* a un esquema meramente *jurídico* y *procedimental* resulta excesivamente simple y no está a la altura del desarrollo de las actividades parlamentarias en las asambleas legislativas más avanzadas y eficaces. Es necesario considerar y estudiar otras posibles funciones legislativas, y tenerlas presentes, como un recurso necesario para hacer a los congresos más efectivos y partícipes de las decisiones gubernamentales.

# Bibliografía

- Aberbach, Joel, Robert Putnam y Bert Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- (1990), *Keeping a watchful eye*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Adler, Scott, Cherie Maestas y John Wilkerson (2004), "The internal and External Factors that Influence Legislative Specialization and Expertise", *Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association*, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, 15 de abril de 2004 [[http://www.allacademic.com/meta/p83303\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p83303_index.html)].
- Adolino, Jessica y Charles Blake (2001), *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, Washington, DC, CQ Press.
- Agor, Weston H. (coord.) (1971), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, Nueva York, Praeger, pp. 259-292.
- Aguilar Villanueva, Luis F (coord.) (1996), *El estudio de las políticas públicas*, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alcántara, Manuel (1993), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.

- (1998), “Modernización de los Parlamentos en América Latina”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, España, 14-17 de octubre.
- (2006), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI.
- y Francisco Sánchez (2001), “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político”, en, *REP*, núm. 122, pp. 53-76, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en [[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_112\\_055.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_112_055.pdf)].
- , Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005a), *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Ediciones Universidad de Salamanca, España.
- , Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005b), *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca.
- y Leticia M. Ruiz Rodríguez (coords.) (2006), *Chile. Política y modernización democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Angell, Alan (2005), “Democratic Governability in Chile”, Paper presented at the conference *Democratic Governability in Latin America*, University of Notre Dame, 7-8 de octubre.
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2004), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*, Red de Centros de Investigación, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, documento mimeografiado.
- Aragón Reyes, Manuel (1998), “El control parlamentario como control político”, en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, pp. 3-35, México.
- (1998), “Sistemas parlamentarios, sistema presidencial y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en, Paul i Vall, Francesc (1998), *Parlamento y control del gobierno. v Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Editorial Aranzadi, SA, Navarra.
- (2002), *Constitución, democracia y control*, México, UNAM.

- Arnold, Charles (2003), "Candidate quality and candidate emergence: An exploratory study utilizing a new method for measuring quality", mimeo presentado en la Conferencia Annual de la *American Political Science Association (ASPA)*, Filadelfia.
- Arrate, Jorge (2004), *La evolución política en Chile (1988-2000)*, Working Paper núm. 10, septiembre de 2004, Berkeley University of California, Center for Latin American Studies, en [<http://www.clas.berkeley.edu:7001/Publications/workingpapers/>].
- Baena del Alcázar, Mariano (1999), *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992): un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno, administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.
- (2000), *Curso de ciencia de la administración*, 4ª ed., Madrid, Tecnos.
- (2005), *Manual de ciencia de la administración*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Ballart, Xavier (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, INAP.
- Barke, Richard y William Riker (1982), "A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments", *Public Choice* 39, pp. 73-106.
- Barreiro de Sousa Lemos, Leany (2005), *Controle legislativo en democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tesis presentada para obtener título de doctora. Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas-CEPPAC, do Instituto de Ciências Sociais, Universidad de Brasilia.
- Béjar Algazi, Luisa (1995), "La reelección parlamentaria en México", *Asamblea* 4, núm. 4 (mayo de 1995).
- (2007), "La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos en el Congreso", *América Latina Hoy*, núm. 47, pp. 103-122, Ediciones Universidad de Salamanca.
- y Rosa María Mirón Lince (coords.) (2003), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Senado de la República/Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Bejarano, Ana María (1998), "¿Crisis de la política o crisis de la representación política", en Carlota Jackish (coord.), *Representación política y democracia*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (Ciedla).

- Berkman, Michael (1993), "Former State Legislators in the House of Representative: Policy and Institutional Mastery", *Legislative Studies Quarterly*, núm. XVIII.1, pp. 77-104.
- Borchert, Jens y Jürgen Zeiss (2005), *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press.
- (2005), "Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective", en Jens Borchert y Jürgen Zeiss (2005), *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press.
- y Lutz Golsch (2005), "Germany: From Guilds of Notables to Political Class", en Jens Borchert y Jürgen Zeiss (2005), *The Political Class in Advanced Democracies. A Comparative Handbook*, Oxford, Oxford University Press.
- Botella, Joan (1997), "Parlamento y carreras políticas", en M. Ramírez (coord.), *El parlamento a debate*, Madrid, Trotta.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski (1993), *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brofman Vargas, Alan, Felipe de la Fuente Hulaud y Fernando Parada Espinoza (1993), *El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y reglamentario*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Buchanan, William, Heinz Eulau, LeRoy Ferguson y John Wahlke (1960), "The Legislator as Specialist", *Western Political Quarterly*, núm. 13, pp. 636-651.
- Burns, Nancy, Laura Evans, Gerald Gamm y Corrine McConnaughy (2004), "Pockets of Expertise: Careers and professionalism in 20th-Century State Legislature", *Paper* presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, septiembre de 2004.
- Califano, Licia (1998), "Los instrumentos de control de las asambleas regionales en la experiencia italiana", en Francesc Pau i Vall, (1998), *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Editorial Aranzadi, SA, Navarra.
- Calvert, Randall L., Mathew McCubbins y Barry R. Weingast (1989), "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, pp. 588-610.

- Campos, Emma (2003), "Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano (1934-1997)", en Fernando Dworak (coord.), *El legislador a examen*, México, FCE.
- Carbonell, Miguel (1998), "Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate", *Quórum*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Cámara de Diputados, México, julio-diciembre de 1998.
- (2002), "Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en [[http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros\\_Anteriores/032002/1\\_Miguel\\_Carbonel.pdf](http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonel.pdf)].
- y Pedro Salazar (2006), *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Carey, John (2003), "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2, pp. 191-211.
- (2002), "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-253.
- y Matthew Soberg Shugart (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Casar, María Amparo (1998), "Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado", *Documento de Trabajo* núm. 83, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- (2002), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comp.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE/Fondo de Cultura Económica, México.
- Casselli, Francesco y Massimo Morelli (2004), "Bad politicians", *Journal of Public Economics*, vol. 88, núms. 3-4, pp. 759-782, en [<http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/2402.html#author>].
- Castles, Francis (1998), *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham y Northampton, MA, Edward Elgar.
- Cea Egaña, José Luis (2007), "Proyecciones de la separación de poderes en el Estado contemporáneo", *Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.



- Cooper, Joseph (1970), "The Origins of the Standing Committees and the Development of the Modern House", *Rice University Studies*, núm. 56, 167 pp.
- Guerrero Orozco, Omar (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- Colomer, Josep M. y Gabriel L. Negretto (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. x, núm. 1, México, primer semestre, pp 13-61.
- Cotta, Maurizio y Heinrich Best (2000), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2002), Latin America's Research Assemblies and Proactive Presidents, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), *Legislatures Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- (2001), "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 163 (octubre-diciembre de 2001).
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Ediciones Paidós Ibérica, SA. Barcelona.
- DeFelice, Gene E. (1981), "Separating Professionalism from Pragmatism: A Research Note on the Study of Political Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 4, noviembre de 1981.
- Delgado, Irene (2000), "Élites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles", en Antonia Martínez (coord.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos.
- Duverger, Maurice (1970), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, Barcelona.
- Dworak, Fernando S. (coord.) (2004), *El legislador a examen: el debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran (1999), *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*, Cambridge University Press.
- Fenno, R. F. (1978), *Home Style: House Members in Their District*, Boston, Little Brown.

- Ferrada Bojórquez, Juan Carlos (2002), “La reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar”, *Ius et praxis* 2002, vol. 8, núm. 1, (on line) [[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122002000100025&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100025&lng=es&nrm=iso)].ISSN 0718-0012].
- Ferraro, Agustín E. (2005), “Parlamento e governo nos sistemas presidencialistas: Contribuição para a análise do controle parlamentar da burocracia na América Latina”, en Mariana Llanos y Ana María Mustapic (coords.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Fundación Konrad Adenauer.
- (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*, vol. 3, núm. 8, pp. 80-111.
- (2008a), “Reinventando el Estado”, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España (mimeo).
- (2008b), “Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile”, *Latin American Politics and Society*, University of Miami, pp. 101-129, Verano de 2008.
- Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Río de Janeiro, Editora FGV.
- Figueroa Neri, Aimée (2007), *Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional*, Auditoría Superior de la Federación, México, en [[http://www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/Aimee\\_doctocomp.pdf](http://www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/Aimee_doctocomp.pdf)].
- Fiorina, Morris P. (1981). “Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of incentives and capabilities”, en Lawrence Dodd y Bruce Oppenheimer (coords.), *Congress Reconsidered*, 2ª ed., Washington, DC, Congressional Quarterly Press.
- Fix-Zamudio, Héctor (1987), “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM.
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain. From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press.
- Franzitch, Stephen (1979), “Who makes our laws? The Legislative Effectiveness of Members of Congress”, *Legislative Studies Quarterly* vol. 5, núm. 3, 409 pp.

- Fuchs, Ruth y Detlef Nolte (2005), “Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada”, en Mariana Llanos y Ana María Mustapic (coords.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Fundación Konrad Adenauer.
- García Montero, Mercedes (2008), “Instituciones y actividad legislativa en América Latina”, en *Documentos CIDOB, América Latina*, CIDOB Ediciones, Barcelona.
- García Morillo, Joaquín (1985), *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Serie IV, Monografías núm. 1, Madrid.
- (1986), “Aproximaciones a un concepto de control parlamentario”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, núm. 10, Universidad Complutense de Madrid.
- García Pelayo, Manuel (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza.
- Garroneda, Morales, Ángel (1992), “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”, en Ángel Manuel Abellán (1992), *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, DL.
- (1998), “Algunas sugerencias para renovar la función de control”, en Francesc Pau i Vall (1998), *Parlamento y control del gobierno, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's dilemma*, Berkeley, University of California Press.
- Gilligan, Thomas y Keith Krehbiel (1990), “Organization of Informative Committees by a Rational Legislature”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 531, p. 64.
- Goetz, Klaus (1997), “Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive”, *Public Administration* núm. 75, Invierno, pp. 753-775.
- Gomá, Ricard y Joan Subirats (coords.) (1999), *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Editorial Ariel, SA, Barcelona.
- Gracia, J. (1994), “Funciones del control parlamentario”, en *El Poder Legislativo actual*, México.

- Hagopian, Frances (2005), "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 1, México, primer semestre, pp. 41-90.
- Harfst, Philipp y Kai-Uwe Schnapp (2003), "Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien", Discussion Paper SP IV 2003-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (wzb), Berlín.
- Heidenheimer, Arnorl, Hugh Hecló y Carolyn Adams (1990), *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in American, Europe and Japan*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2006), Introducción a *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, Ed. Gretchen Helmke y Steven Levitsky, 1-30. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Hernández Becerra, Augusto (2002), "Separación de poderes y representación en el presidencialismo americano", en Hugo Concha Cantú (2002), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=345>] y [<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/345/14.pdf>].
- Herzog, Dietrich (1995), *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen, westdeutscher Verlag.
- Herzog, Dietrich (1979), "Karrieremustervon Abgeordneten in Deutschland—früher und heute", In *Politik als Beruf? Das Abgeordnetendbild im historischen Wandel. Protokoll eines Seminars der Deutschen Vereinigung fuer Parlamentsfragen*, ed. Bonn, Deutscher Bundestag, Presse y Informationszentrum.
- (1990), "Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien", In *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, Ed. Hans-Georg Wehling, Stuttgart, Kohlhammer.
- Hibbing, John R. (2002), "Legislative Careers: Why and how we should study them" en Gerhard Loewenberg Peverill Squire y D. Roderick Kiewiet, *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, The University of Michigan Press.
- Huber, Evelyne y Michelle Dion (2002), "Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics", *Latin American Politics and Society* vol. 44, núm. 3, pp. 1-28.

- Huber, George y Andrew Van de Ven (coords.) (1995), *Longitudinal Field Research Methods: studying processes of organizational change*, Thousand Oaks, Sage.
- Huber, John y Charles Shipan (2002), *Deliberate discretion: the institutional foundation of bureaucratic autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y Nolan McCarty (2004), "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform," *American Political Science Review* 98, núm. 3, 481 pp.
- Huneus, Carlos (2000), *El régimen de Pinochet*, Santiago de Chile, Editorial Sudamericana.
- y Fabiola Berríos (2004), *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*, CERC, Santiago de Chile.
- Huntington, Samuel (1973), "Congressional responses to the twentieth century", en David Truman (1973), *The Congress in America's future*, 2a. edición, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Hurtado González, Javier (2002), "Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días", en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 101, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, en [<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=346>].
- Ismayr, Wolfgang (2001), *Der Deutsche Bundestag*, 2, Aufl, Opladen.
- Jekewitz, Jürgen (1995), *Das Personal der Parlamentsfraktionen*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 26, núm. 3, pp. 395-423.
- Jiménez Fernández, Gustavo (2006), "¿Cómo se hacen las políticas públicas en Chile", Centro de Estudios Sociales Avance, Chile.
- Jones, Ch. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, Brook & Cole Publishing.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002), "Amateur Legislator-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", en *American Journal Political Science*, vol. 46, núm. 46, julio de 2002, pp. 656-669.
- Kaufman, Herbert (1981), *The administrative behaviour of Federal Bureau Chiefs*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Kenney, Charles D. (2003), "Horizontal accountability: concept and conflicts", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (2003), *Democratic Accountability in Latina America*, Oxford University Press.

- Kiewiet, D. y M. McCubbins (1991), *La logic of Delegation*, Chicago/London, The University of Chicago Press.
- Kickert, Walter (1996), "Expansion and Diversification of Public Administration in the Postwar Welfare State: The case of the Netherlands", en *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 1, pp. 88-94.
- Koslowski, Stefan (1989), *Die Geburt des Sozialstaats aus dem Geist des Deutschen Idealismus. Person und Gemeinschaft bei Lorenz von Stein*, Weinheim, vhc.
- Krause, Joachim (1999), Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag y US-Kongress im Vergleich, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/1999, pp. 534-555.
- Krehbiel, Keith (1991), *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan.
- Krumwiede, Heinrich y Detlef Nolte (2000), *Die Rollen der Parlamente in den Präsidentschaftsdemokratien Lateinamerikas*, Hamburgo, Instituto für Iberoamerika-Kunde.
- Kumar, Nirmalaya, Louis Stern y James Anderson (1993), "Conducting Interorganizational Research Using Key Informants", *The Academy of Management Journal*, vol. 36, núm. 6, pp. 1633-1651.
- Lakatos, Imre (1978), *The Methodology of Scientific Research Programmes-Philosophical Papers*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press (cit. de la trad. española de Juan Carlos Zapatero, *La metodología de los programas de investigación científica*, Madrid, Alianza, 1983).
- Lambert, Jacques (1964), *América Latina*, Barcelona, Ariel.
- Laswell, Harold D. (1962), "The public interest", en C. F. Friedrich (coord.), *The public interest*, Nomos, vol. 5, Nueva York, Atherton Press.
- (1970), *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, Elsevier.
- Lazarte, Jorge (2000), *Entre dos mundos. La cultura política y democrática en Bolivia*, La Paz, Plural, 2000.
- Leibholz, Gerhard (1971), *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Leoni, Eduardo, Carlos Pereira y Lucio Renno (2004), "Political survival strategies: political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies", *Journal of Latin American Studies*, núm. 36, vol. 1, febrero, pp. 109-130.

- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de la elaboración de políticas públicas*, Edita, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, Traducción Eduardo Zapico Goñi.
- (1959), “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88, cit. de Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.). *Classics of Public Administration*, Belmont, Wadsworth, 1992, pp. 224-235.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (coords.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Lijphart, Arend (1992), *Parliamentary versus presidential governments*, Oxford, OUP.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (coords.) (2005), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Fundación Konrad Adenauer.
- y Detlef Nolte (2006), “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, German Institute for Global and Area Studies (GIGA)/Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.
- Loewenberg, Gerhard, Peverill Squire y D. Roderick Kiewiet (2002), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, The University of Michigan Press.
- y S. C. Patterson (1979), *Comparing Legislative*, Boston, Little Brown.
- (1967), *Parliament in the German Political System*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- Lujambio, Alonso (1993), “Reelección legislativa y estabilidad democrática”, Estudios, Filosofía-Historia-Letras, Primavera.
- Lupia, Arthur (2003), “Delegation and its Peril”, en Kaare Strom, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergan, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Sculli (1995), “Party systems in Latin America”, en Scott Mainwaring y Timothy R. Sculli (coords.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (1997), “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugar (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Manin, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España.
- Martínez Elipe, León (2000), *Fiscalización política del gobierno. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Volumen I, Aranzadi Editorial, Navarra.
- Martínez Rosón, María del Mar (2006), “La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa?”, en Manuel Alcántara (coord.), *Políticos y política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Benito Nacif Hernández (comp.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE/Fondo de Cultura Económica, México.
- Mayhew, David (1974), *Congress, The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- Mayntz, Renate (1978a), *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg y Karlsruhe, Müller.
- McCubbins, Mathew (1985), “Regulating the Regulators: A Theory of Legislative Delegation”, *American Journal of Political Science* núm. 29, pp. 721-748.
- y T. Schwartz (1984). “Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms”. *American Journal of Political Science*, núm. 28, febrero, pp. 165-179.
- , Roger G. Noll y Barry R. Weingast (1987), Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, núm. 2, pp. 243-277.
- , Roger G. Noll y Barry Weingast (1989), “Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, núm. 75, marzo, pp. 431-482.
- McNabb, David (2002), *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management, Quantitative and Qualitative*, Armonk y London, M. E. Sharpe.
- Metcalf, Lee Kendall (2000), “Measuring Presidential Power”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, núm. 5, pp. 661-685.
- Mezey, Michael L. (1979), *Comparative Legislatures*, Durham Duke University Press.
- (1993), “Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance”, *Political Science: The State of the Discipline II*, Ed. Ada W. Finifter.



- Mill, John Stuart (2004), *Representative government*, Kessinger Publishing.
- Molas, Isidre e Ismael. E. Pitarch, (1978), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid.
- Moe, Terry (1987a), “Congressional controls of the bureaucracy. An assessment of the positive theory of Congressional D.”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, noviembre.
- (1987b), “An Assessment of the Positive Theory of ‘Congressional Dominance’”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 12, núm. 4, pp. 475-520.
- (2002), “The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage”, en Michael Nelson (coord.), *The Presidency and the Political System*, 7a. ed., Washington, DC, C. Q. Press.
- Moncrief, Gary F., Peverille Squire y Malcom E. Jewell (2001), *Who runs for the legislature?*, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- (2002), “Recruitment and Retention in U.S. Legislatures”, en Gerhard Loewenberg, Peverill Squire y D. Roderick Kiewiet (2002), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, The University of Michigan Press.
- Montecinos, Verónica (2003), “Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile”, Ginebra, UNRISD, 1 de abril de 2007, en [[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/afa3585f2764bf98c1256f010023b686/\\$FILE/montecin.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/afa3585f2764bf98c1256f010023b686/$FILE/montecin.pdf)].
- Montero Gilbert, José Ramón y Joaquín García Morillo (1984), *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- (1973), “La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español”, en R. Ramírez (coord.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona.
- (1990), “Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales”, en Garrorena (coord.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, pp. 101-125.
- Mora-Donatto, Cecilia (2001), “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, (enero-junio 2001), Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

- Moreno, Érika, Brian F. Crips y M.S. Shugart (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 79-131.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (coords.) (2002), *Legislative politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María (2002), "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (2000), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nacif Hernández, Benito (1995), "The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Re-election", Faculty of Social Studies, Oxford University.
- (1997a), "La no reelección legislativa", en *Diálogo y debate de cultura política*, julio-septiembre.
- (1997b), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en *Política y Gobierno*, vol. 4, núm. 1, pp. 115-145.
- (2000), "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", *Documento de Trabajo* 116, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- (2002), "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comp.) (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE/Fondo de Cultura Económica, México.
- Negretto, Gabriel L. (2003), "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, enero-marzo de 2003, pp. 41-76.
- Norris, Pippa (coord.) (1997), *Passages to power. Legislative recruitment in advanced democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nolte, Detlef (2002), *Radiografía del Senado de Chile: informe de la encuesta 2002*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde (Arbeitspaper N° 8).
- (2003), "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencia Política*, vol. xxiii, núm. 2, pp. 43-67.
- (2006), "El presidencialismo chileno después de 1989: lecturas divergentes", en Manuel Alcántara y Leticia M. Ruiz Rodríguez

- (coords.), *Chile: política y modernización democrática*, Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Norton, Philip (1990). *Parliaments: A framework for analysis*, Western European Politics, núm. 3.
- Oberreuter, Heinrich (1980), *Parlamentarisches Systems der Bundesrepublik Deutschland-Stärken und Schwächen*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 44, pp. 3-8.
- (1992), *Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie, en Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, editado por Dietrich Bracher *et al.*, Berlin, Duncker & Humblot.
- , Uwe Kranenpohl y Martin Sebaldt (2002), *Der Deutsche Bundestag, Konstanz und Wandel eines Parlaments, Zur Einführung*, en *idem.* (coords.), *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*, 2ª edición, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Accountability Horizontal", *Ágora*, núm. 8, verano de 1998, pp. 5-34.
- Ogul, Morris S. (1977), "Congressional Oversight: Structures and Incentives", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (coords.), *Congress Reconsidered*, Nueva York, Praeges Publishers.
- y Bert. A. Rockman (1990), "Overseeing oversight: New departures and old problems", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 15, núm. 1, febrero de 1990, pp.5-24.
- Palanza, Valeria (2005), "Delegação e controle parlamentar na Argentina", en Mariana Llanos y Ana María Mustapic (coords.), *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Fundación Konrad Adenauer.
- Pallares, Frances (1988), "Las políticas públicas: el sistema político en acción", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 62, 1988, pp.141-162 (cit. en Manuel Alcántara, 1993), *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Patzelt, Werner J. (2002), "Recruitment and Retention in Western European Parliaments", en Gerhard Loewenberg, Peverill Squire y D. Roderick Kiewiet, *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, The University of Michigan Press.

- Pearson, James (1975), "Oversight a vital yet neglected congressional function", *Kansas Law Review*, núm. 23, pp. 88-277.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996), *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, Instituto Nacional de Administración Pública, ac, México.
- (1997), *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Pérez-Liñán, Aníbal S. (2003), "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?", *Latin American Review*, vol. 38, núm. 3, octubre.
- Pérez Vega, Moisés (2006), "Teorías de la organización legislativa: contribuciones, limitaciones y desafíos de la teoría de la elección racional", *Política y Sociedad*, año 5, núm. 5, pp. 81-88.
- Peters, B. Guy (1992), "The policy process: an institutionalist perspective", *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol. 5, núm. 2, pp. 160-180.
- (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- Petracca, Mark P. (1992), "Rotation in Office: The History of an Idea", en G. Benjamin y M. Malbin (coords.), *Limiting Legislative Terms*, Washington, DC, Congressional Quarterly, pp. 19-51.
- Picado Gatjens, Miguel (1998), "Concertación sí; cogobierno no", *Toma de Pulso*, boletín mensual del Programa de Ética de la Economía y del Desarrollo, Cátedra Víctor Sanabria, Universidad Nacional, Costa Rica (marzo, 1998).
- Pitkin, Hanna (1967), *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press.
- Polsby, Nelson W. (1965), "The institutionalization of the U.S. House of Representatives", *The American Political Science Review*, vol. 62, pp. 144-168.
- Portero Molina, José Antonio (1998), *El control parlamentario del gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (Barcelona, Catalunya), Colección Working Paper, 142, en [<http://www.recercat.net/bitstream/2072/1324/1/ICPS142.pdf>].
- Pound, William (1992), "State Legislative Careers: Twenty-Five Years of Reform", en *Changing Patterns in State Legislative Careers*, ed. Gary F. Moncrief y Joel A. Thompson, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.

- Prats Catala, Joan (1997), *La reforma de los legislativos en América Latina. Un enfoque institucional*, ESADE/BID/PNUD, Edita, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1993), *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Price, H. Douglas (1971), "The Congressional Career-Then and Now", en Nelson Olsbyn W. (1971), *Congressional Behavior*, Nueva York, Random House.
- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge Universtiy Press.
- Rivera Sánchez, José Abel (2004), "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", en *Política y Gobierno*, vol. xi, núm. 2, México, segundo semestre.
- Rauch, James y Peter B. Evans (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", en *American Sociological Review*, núm. 64, octubre, pp. 748-765.
- Ripley, Randall (1978), *Congress: process and policy*, 2a. edición, Nueva York, Norton.
- Rodríguez, Esteban David (2005), *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004.
- Rodrik, Dani (1995), "Political Economy of Trade Policy", en Gene M. Grossman y Kenneth Rogoff (coords.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, Elsevier.
- Rosenbloom, David (1986), *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Nueva York, Random House.
- (2000), *Building a legislative-centered public administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- (2001), "Whose Bureaucracy Is This, Anyway? Congress'1946 Answer", *Political Science & Politics*, núm. 34, pp. 773-777.
- Rubio Llorente, Francisco (1985), "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, núm. 1, Cortes Generales.
- Sagüés, Néstor Pedro (2002), "El control del Congreso sobre el presidente en Argentina. Normas y realidades", *Ius et Praxis*, 2002, núm. 8, (en línea) en [<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ARTpdfred.jsp?icve=19780123>> ISSN 9717-2877].

- Sánchez de Dios, Manuel (2002), “La práctica del control parlamentario en el Congreso de los Diputados entre 1997 y 2000”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 57, pp. 100-131.
- Sánchez Morón, Miguel (1991), *El control de las administraciones públicas y sus problemas*, Instituto de España, Espasa Calpe, Madrid.
- Santaolalla López, Fernando (1987), “La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2002), *Elementos de teoría política*, Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid.
- Scher, Seymour (1963), “Conditions for legislative control”, *Journal of Politic*, núm. 25, agosto de 1963, pp. 526-551.
- Schelinger, Jr. Arthur Meier (1998), *The Imperial Presidency*, Replica Books.
- Schlesinger, Joseph A. (1966), *Ambition and Politics*, Chicago, Rand McNally.
- Schmitt, Carl (1990), *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (2001), *Parliamentary Parties in the German Bundestag*, American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, Key Institutions of German Democracy, núm. 6, junio de 2001.
- Schwarz, J. E., y L. E. Shaw (1976), *The United States Congress in comparative perspective*, Hinsdale III, Dryden Press.
- Schwarzmeier, Manfred (2001), *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse Informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Seligson, Mitchel A. (2001), *La cultura política de la democracia boliviana: 2000*, La Paz, Universidad Católica Boliviana/USAID/Encuestas y Estudios.
- Serna de la Garza, José María (1997), *Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario*, México, UNAM-McGraw Hill.
- Serrafero, Mario (1998), “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, 1998, pp.165-186.

- Shafritz, Jay M. y E. W. Russell (2000), *Introducing Public Administration*, 2a. ed., Longman, Nueva York.
- Shapiro, Ian (2003), *The State of Democratic Theory*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Shaw, Malcolm (1979), "Committees in Legislatures", en John Lees y Malcolm Shaw (coords.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
- Sheehan, James J. (1968), "Political Leadership in the German Reichstag, 1871-1918", *American Historical Review*, núm. 74, 511 pp.
- Shepsle, Kenneth y Mark Bonchek (1997), *Analyzing politics: rationally, behavior, and institutions*, Nueva York y Londres, W.W, Norton & Company.
- Shugart, Mathew y John Carey (1997), *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- y Scott Mainwaring (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America. Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (coords.), 1997, *Presidentialism and democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- y Stephan Haggard (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (2001), *Presidents, parliaments and policy*, pp. 64-110, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siavelis, Peter (1997), "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: a Preliminary Assessment", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (coords.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 321-362.
- (2000), *The President and Congress in Postauthoritarian Chile. Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, University Park, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- (2002), "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive/Legislative relations in Chile", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (coords.), 2002, *Legislative Politics in Latin America*, pp. 79-113, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2006), "Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy", en Helmke Gretchen y Steven Levitsky (coords.), 2006, *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, pp. 33-55, Baltimore, John Hopkins University Press.

- Simon, Herbert (1957), *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, Free Press.
- Smith, Steven y Christopher Deering (1984), *Committees in Congress*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press.
- Squella, Agustín (2000), “La democracia que tenemos no es la democracia a que aspiramos”, en Agustín Squella y Osvaldo Sunkel (coords.), *Democratizar la democracia: reformas pendientes*, Santiago de Chile, LOM, pp. 29-45.
- Squire, Peverill (1992), “The theory of legislative institutionalization and the California Assembly”, *Journal of Politics*, núm. 54, pp. 1026-1054.
- (1993), “Professionalism and public opinion of state legislatures”, en *Journal of Politics*, vol. 55, núm. 2, pp. 479-491.
- (1998), “Membership turnover and the efficient processing of legislation”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, núm. 1, pp. 23-32.
- y Keith E. Hamm (2005), *101 Chambers: Congress, state legislatures, and the future of legislative studies*, Columbus, Ohio, Ohio State University Press.
- Steffani, Winfried (1989), Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle, en Hans Peter Schneider y Wolfgang Zeh (coords.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlín-Nueva York, pp. 1325-1367.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echevarría, Eduardo Lora y Mark Payne (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2006, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University.
- Stein, Lorenz von (1870), *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts. Mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*, 1ª. ed., Stuttgart 1870, reproducción facsímil de la 1ª. Edición, Boston, MA, Adamant Media Corporation, 2005.
- Stone, Walter J., Sandy Maisel y Cherie D. Maestas (2004), “Quality Counts: Extending the Strategic Politician Model of Incumbent Deterrence”, en *American Journal of Political Science*, vol. 48, núm. 3, pp. 479-495.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman (2003), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.



- (2003), “Parliamentary democracy and delegation”, en Kaare Strom, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergan, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP.
- y Ricard Gomá (1998), “Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España”, en *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Editorial Ariel, SA, Barcelona (reimp. 1999).
- Tamayo Sáez, M. (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- Thibaut, Bernhard (1998), “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (1998), *Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Thompson, Joel A. y Gary F. Moncrief (1992), *Changing Patterns in State Legislative Careers*, Ann Arbor, MI, University of Michigan Press.
- Tremblay, Marc-Adelard (1957), “The Key Informant Technique: A Nonethnographic Application”, *American Anthropologist*, vol. 59, núm. 4, pp. 688-701.
- Tsebelis, Georges (1995), “Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism”, julio, *British Journal of Political Science*, núm. 25, pp. 289-326.
- Ugalde, Luis Carlos (2000), *The Mexican Congress. Old Player, New Power*, Centre of Strategic and International Studies, Washington, DC.
- (1992), “Consideraciones sobre la reelección en México”, *Nexos*, 15 de mayo de 1992.
- Valadés, Diego (1988), *El control del poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- (2002), “Gobierno y Congreso en México: necesidad de una relación simétrica”, 24 de abril de 2002, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Valenzuela, Arturo (1994), "Party politics and the crisis of presidentialism in Chile: a proposal for a Parliamentary form of government", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (coords.), *The failure of presidential democracy*, pp. 91-150, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- (1977), *Political brokers in Chile*, N. C. Durham, Duke University Press.
- (2004), "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 5-19.
- (2005), "Reelección legislativa, la reforma necesaria", Servicio Profesional de Carrera Universitaria, tomado de la Red Mexicana por una Democracia de Calidad, CIDE/Friedrich Neumann.
- y Samuel Valenzuela (1983), "Los orígenes de la democracia. Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile", *Estudios Públicos*, núm. 12, Primavera, pp. 5-39.
- Valenzuela, J. Samuel (1998), "La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización en Chile", en Torcuato S. di Tella (comp.), *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998, pp. 149-196.
- Von Beyme, Klaus (1998), *The Legislator. German Parliament as a Centre of Political Decision-making*, Ashgate Publishing Limited, Estados Unidos.
- Wawro, Gregory (2000), *Legislative Entrepreneurship in the U.S. House of Representative*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Weaver, Kent y Bert. A. Rockman (1993), "Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad", *Journal of Public Polic.* vol. 13, julio-septiembre, 1993, pp. 302-304, en [<http://www.jstor.org/stable/4007478>].
- Weber, Max (1991), "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada", en *Escritos políticos*, Alianza Editorial, SA, Madrid, 1ª. ed. (1918), reedición 1991, (original publicado en 1918).
- (1944), *Economía y sociedad*, vol. II, Fondo de Cultura Económica, México, (original publicado en 1922).
- (1998), *El político y el científico*, Alianza Editorial, SA, Madrid.
- Weingast, Barry R. (1981), "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relations", *Law and Contemporary Problems*, núm. 44, pp. 147-177.

- (1984), The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC, *Public Choice*, núm. 41, pp. 141-191.
- Weingast, Barry R. y Mark J. Moran (1982), The Myth of the Runaway Bureaucracy, *Regulation*, vol. 6, pp. 33-38.
- y Mark J. Moran (1983), “Bureaucracy Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission”, *Journal of Political Economy*, núm. 91, pp. 765-800.
- y William Marshall (1988), “The Industrial Organization of Congress”, *Journal of Political Economy*, núm. 96.
- Wesolowski, Włodzimierz (2004), “Political Elite in Transformation: Unexpected Dimensions of Formation and Activity”, *International Journal of Sociology*, vol. 34, núm. 3, Otoño, 2004, pp. 15-34.
- 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.
- Willoughby, William F. (1913), “The Correlation of the Organization of Congress with that of the Executive”, *Proceeding of the American Political Science Association*, Décimo Encuentro Anual, pp. 155-167.
- Yamamoto, Hironori (coord.) (2007), *Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, 2007, Inter-Parliamentary Union 2007, Suiza, en [www.ipu.org].
- Yeager, Samuel (2006), “Classic Methods in Public Administration Research”, en *Handbook of Public Administration Third Edition*, Jack Rabin, W. Bartley Hildreth y Gerald J. Miller (coords.), pp. 851-980, Nueva York, Marcel Dekker.
- Z'graggen, Heide y Wolf Linder (2004), *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

## Fuentes legales consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la República de Chile

### Otras fuentes consultadas

Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (2005), "Trabajo y vida parlamentaria", Chile-Argentina, Informe de prensa/encuesta, septiembre de 2005, en [www.cerc.cl].

Proyecto "El Parlamento en América Latina. Rendimiento del Poder Legislativo: una clave interpretativa de los problemas de gobernabilidad de la región", cofinanciado con Fondos FEDER, Plan Nacional de I+D, Ref. 1FD97-0906, diciembre1999-diciembre 2001, investigador principal Manuel Alcántara Sáez (base de datos), Universidad de Salamanca, España.

Proyecto de Élités Parlamentarias (1994-2005), Instituto de Estudios Interuniversitarios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, coordinado por Manuel Alcántara Sáez (base de datos).





Nombre	Legislatura															Total de años											
	XXXVIII (1940-1943)	XXXIX (1943-1946)	XL (1946-1949)	XLI (1949-1952)	XLII (1952-1955)	XLIII (1955-1958)	XLIV (1958-1961)	XLV (1961-1964)	XLVI (1964-1967)	XLVII (1967-1970)	XLVIII (1970-1973)	XLIX (1973-1976)	L (1976-1979)	L I (1979-1982)	LII (1982-1985)		LIII (1985-1988)	LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)	
Eduardo Luque Loyola	Dip. 3 años	Sen. 3 años						Dip. 3 años	Sen. 3 años																		15
Victor Manzanilla Schaffer										Dip. 3 años	Sen. 3 años																18
Norberto Mora Plancarte								Dip. 2 años		Dip. 3 años	Sen. 3 años																20
Héctor Hugo Olivares Ventura													Sen. 3 años	Dip. 3 años				Sen. 3 años	Dip. 3 años					Dip. 3 años			21
Juan José Osorio Palacios										Dip. 3 años				Dip. 3 años				Dip. 3 años									21
Óscar Ramírez Mijares													Sen. 3 años	Dip. 3 años				Sen. 3 años									24
Leonardo Rodríguez Alcaine													Sen. 3 años	Dip. 3 años				Sen. 3 años									24
Jesus Yurén Aguilar																											9
Dióscoro Carrasco Altamirano																		Sen. 1 año					Dip. 3 años				4
José Murat													Dip. 3 años					Sen. 3 años					Dip. 3 años				16
Salvador Rocha Díaz																		Sen. 3 años									12
Jesus Murillo Karam													Dip. 3 años					Sen. 3 años							Sen. 3 años	Dip. 1 año	19





Nombre	Legislatura																			Total de años							
	XXXVIII (1940-1943)	XXXIX (1943-1946)	XL (1946-1949)	XLI (1949-1952)	XLII (1952-1955)	XLIII (1955-1958)	XLIV (1958-1961)	XLV (1961-1964)	XLVI (1964-1967)	XLVII (1967-1970)	XLVIII (1970-1973)	XLIX (1973-1976)	L (1976-1979)	LI (1979-1982)	LII (1982-1985)	LIII (1985-1988)	LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)		LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)	
María Elena Álvarez Bernal							Dip. 3 años												Dip. 3 años	Sen. 3 años							15
Rodolfo Elizondo Torres																	Dip. 3 años		Sen. 3 años								9
Felipe Calderón Hinojosa <sup>9</sup>																		Dip. 3 años			Dip. 3 años						6
Ricardo García Cervantes															Dip. 3 años				Dip. 3 años	Sen. 3 años				Sen. 3 años			18
Félix Salgado Macedonio																	Dip. 3 años		Sen. 1 año	Sen. 3 años							10
Leticia Burgos																			Dip. 3 años		Sen. 3 años						6
Pablo Gómez Álvarez													Dip. 3 años						Dip. 3 años				Dip. 3 años	Sen. 3 años			18
Lemuel Goody Rangel																			Dip. 3 años				Sen. 2 años				8
Javier González Garza																			Dip. 3 años				Dip. 3 años				6
Juan N. Guerra																			Dip. 3 años				Dip. 3 años				9
Rosario Ibarra de Piedra																			Dip. 3 años				Sen. 3 años				12
Javier Corral <sup>10</sup>																			Dip. 3 años				Sen. 3 años		Sen. 1 año		13
Eloy Cantú																			Dip. 3 años				Sen. 3 años		Dip. 1 año		19

Nombre	Legislatura																Total de años									
	XXXVIII (1940-1943)	XXIX (1943-1946)	XL (1946-1949)	XLI (1949-1952)	XLII (1952-1955)	XLIII (1955-1958)	XLIV (1958-1961)	XLV (1961-1964)	XLVI (1964-1967)	XLVII (1967-1970)	XLVIII (1970-1973)	XLIX (1973-1976)	L (1976-1979)	LI (1979-1982)	LII (1982-1985)	LIII (1985-1988)		LIV (1988-1991)	LV (1991-1994)	LVI (1994-1997)	LVII (1997-2000)	LVIII (2000-2003)	LIX (2003-2006)	LX (2006-2009)	LXI (2009-2012)	LXII (2012-2015)
Manlio Fabio Beltrones <sup>1</sup>														Dip. 3 años							Dip. 3 años	Sen.3 años	Sen.3 años	Sen.3 años	Dip. 1 año	13
Jorge Emilio González <sup>2</sup>																				Dip. 3 años	Sen.3 años	Dip. 3 años			Sen.1 año	13
Ricardo Monreal Ávila <sup>3</sup>																	Dip. 3 años	Sen.3 años		Dip. 1 año		Sen.3 años	Sen.3 años		Dip. 1 año	17
Emilio Gamboa																					Sen.3 años	Sen.3 años	Dip. 3 años		Sen.1 año	10

\* Los datos contenidos en esta tabla contemplan hasta el año 2013.

<sup>1</sup> Diputado local en Puebla XXXII 1937-1938

<sup>2</sup> Diputado local en Nayarit VIII 1945-1948

<sup>3</sup> Diputada local en la II Asamblea de Representantes del D.F. 1991-1994

<sup>4</sup> Dip. local en guerrero LIX 2008-2011

<sup>5</sup> Dip. Local de Tlaxcala 1975-1978

<sup>6</sup> Asambleísta del D.F. 2000-2003

<sup>7</sup> Dip. Local en San Luis Potosí 1987-1990

<sup>8</sup> Dip. Local en Tabasco 2006-2009

<sup>9</sup> Asambleísta en el D.F. en 1988-1991

<sup>10</sup> Dip. Local del Congreso de Chihuahua de 1992 a 1995

<sup>11</sup> En 1988 fue electo Senador de la Republica, pero pidió licencia para contender por la gubernatura de Sonora en octubre de ese mismo año.

<sup>12</sup> Diputado local en la I Asamblea de Representantes del D.F. 1994-1997

<sup>13</sup> Diputado Federal en la XVII Legislatura, pero pidió licencia a asumir la gubernatura de Zacatecas en septiembre de 1998.

Fuente: elaboración propia.



# Siglas y acrónimos de partidos políticos

Alianza 90/Los Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*)

CDU Unión Demócrata Cristiana (*Christlich-Demokratische Union*)

CSU Unión Social Cristiana (*Christlich-Soziale Union*)

Convergencia

FDP Partido Democrático Liberal (*Freie Demokratische Partei*)

La Izquierda (*Die Linke*)

PAN Partido Acción Nacional

PANAL Partido Nueva Alianza

PASC Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina

PDC Partido Demócrata Cristiano

PPD Partido por la Democracia

PRD Partido de la Revolución Democrática

PRI Partido Revolucionario Institucional

PRSD Partido Radical Socialdemócrata

PS Partido Socialista de Chile

PT Partido del Trabajo

PVEM Partido Verde Ecologista de México

RN Renovación Nacional

SPD Partido Socialdemócrata de Alemania (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)

UDI Unión Demócrata Independiente (Chile)



*El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*  
se terminó de imprimir el 25 de noviembre de 2013.  
El tiraje consta de mil ejemplares.









*El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas* es un libro novedoso por las distintas perspectivas analíticas que aborda sobre un tema que debe ser ponderado en la actividad cotidiana del Congreso mexicano: el control *sustantivo-administrativo* que el Legislativo debe ejercer sobre el Ejecutivo y la necesidad de profesionalizar las carreras parlamentarias, entendida como la especialización en temas concretos de políticas públicas.

Hoy en día, el Legislativo ejerce un tipo de control *jurídico-procedimental*; el propósito del libro es poner en el centro del debate un tipo de control que le permita al Congreso no sólo *fiscalizar ex post* las acciones del Ejecutivo, sino ser un partícipe del diseño o rediseño de las políticas públicas para alcanzar una codirección del gobierno, donde las responsabilidades se compartan.

La intención central de este libro es ofrecer un marco conceptual y analítico del control parlamentario *sustantivo-administrativo*, mostrando, además, que existen las condiciones jurídico-normativas para llevarlo a cabo, bajo la premisa de que un Legislativo que se desentiende de su necesaria participación en la elaboración o rediseño de políticas públicas se vuelve irrelevante para todo el proceso de gobierno y se debe entender que ha abdicado de sus funciones constitucionales.

