Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina.

Agustín E. Ferraro*

Resumen

El artículo aborda el aporte que puede realizar el Congreso a la buena gestión administrativa, mediante su participación en la elaboración de políticas públicas y en la dirección operativa sobre su implementación.

El trabajo discute la forma muy activa en que el Congreso de los Estados Unidos participa de la dirección operativa sobre la administración pública, al punto que una amplia mayoría de los especialistas atribuyen al Congreso una hegemonía sobre la burocracia federal de ese país. Asimismo, la participación del parlamento en la dirección de la burocracia ha sido también considerada por la teoría política y llevada a la práctica – sobre todo en los últimos treinta años – en Alemania, bajo el concepto de “cogobierno parlamentario”

De otro lado se discuten algunos problemas específicos que resultan de la aplicación de la tesis weberiana sobre el rol negativo u obstructivo del parlamento a las legislaturas latinoamericanas. El artículo se detiene en el caso argentino, para abordar la pertinencia de introducir la variable que se propone – la influencia que ejercen las concepciones predominantes sobre el trabajo legislativo – en el análisis del control del Congreso sobre la burocracia.

Palabras claves: congreso, gestión operativa, burocracia, parlamento

Abstract

This article deals with the contribution that Congress can make to the good administrative management through its participation in the formulation of public policies and in the operative management of their implementation.

The article discusses the very active form in which the U.S. Congress participates in the operative management of Public Administration, to the point where a majority of experts recognize the hegemony of Congress over the federal bureaucracy of this country. In the same way, the participation of Parliament in the management of the bureaucracy has also been considered by the political theory and carried out into practice--particularly over the last thirty years--in Germany, under the concept of “parliamentary co-government”.

On the other side, some specific problems that result from the application of the Weberian thesis about the negative or obstructive role of parliament to the Latin American legislatures are discussed. The article analyzes the Argentine case to deal with the pertinence of introducing a variable that is proposed—the influence that predominant conceptions have over the legislative work—in the analysis of the control of Congress over bureaucracy.

Keywords: congress, operative management, bureaucracy, parliament

* Investigador del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. España. Correo Electrónico de Contacto:agustinferraro@usal.es

1. Introducción

Los problemas de la gestión pública en América Latina han sido muchas veces atribuidos, con toda razón, a la ausencia de burocracias profesionales permanentes en los Estados de la región, comparables a las de los países desarrollados (Geddes, 1994; Philip, 2003). Sin duda, el desarrollo económico y el carácter de la burocracia pública están estrechamente relacionados: como muestran en su influyente estudio Rauch y Evans (1999), la ausencia de burocracias profesionales permanentes es uno de los principales factores que explican el hecho de que ningún país de la región haya podido alcanzar, hasta la fecha, un desarrollo económico pleno y sostenido.

Sin embargo, en el marco de este diagnóstico general sobre los problemas de la gestión pública en América Latina, hay un aspecto que no ha sido suficientemente atendido por la literatura comparada. Se trata del aporte que puede realizar el Congreso a la buena gestión administrativa, mediante su participación en la elaboración de políticas públicas y en la dirección operativa sobre su implementación. Como veremos, se cree generalmente, en América Latina, que la división de poderes debe interpretarse de modo que sólo el poder ejecutivo tenga a su cargo los organismos administrativos; también se piensa que una asamblea legislativa (Congreso, Parlamento) no tiene la capacidad para realizar un aporte a la elaboración e implementación de políticas públicas. Que ambos supuestos son falsos puede mostrarse a través de casos como los de los EE.UU. y Alemania, donde una serie de estudios recientes han mostrado que, en la elaboración e implementación de políticas públicas, la influencia (sobre todo informal) del Congreso o Parlamento es mayor que la del poder ejecutivo.

En la primera parte del presente trabajo se discutirá la forma activa en que el Congreso de los Estados Unidos participa de la dirección operativa sobre la administración pública, hasta tal punto que una amplia mayoría de los especialistas atribuyen al Congreso una hegemonía sobre la burocracia federal de este país. Siendo la constitución de los EE.UU. el modelo original de todos los sistemas presidencialistas, esto permite además constatar la falsedad del supuesto relativo a que, en tales sistemas, solamente corresponde al Presidente la dirección ejecutiva sobre la administración o burocracia pública. Uno de los fundadores de la ciencia política americana, Willoughby, refutó esta tesis con argumentos decisivos hace ya casi cien años.

La participación del Parlamento en la dirección de la burocracia ha sido también considerada por la teoría política y llevada a la práctica — sobre todo en los últimos treinta años — en Alemania, bajo el concepto de “cogobierno parlamentario” (Parlamentarische Mitregierung). Considerado desde una perspectiva comparada como la más poderosa legislatura de Europa (Aberbach, Putnam y Rockman 1981: 231), el parlamento federal alemán (Bundestag) ofrece también interesantes perspectivas para definir las posibilidades de acción de un Parlamento en la elaboración de políticas públicas y en la dirección sobre su implementación, incluso en el contexto de América

Latina. Es claro que la elección del parlamento federal alemán, en orden a establecer un marco normativo de comparación, resulta muy poco frecuente en los estudios sobre legislaturas latinoamericanas. El Congreso de los Estados Unidos sigue siendo la referencia normativa obligada para este tipo de estudios, en los que aquél es presentado como modelo principal¹. Claro está que no es la intención negar aquí la pertinencia del Congreso de los EE.UU. como posible modelo y estándar normativo para el estudio de las legislaturas en América Latina. La primera sección del trabajo está consagrada a este caso. Más bien se trata de complementar esa perspectiva, con ciertos aspectos del trabajo del Bundestag que también pueden resultar interesantes para un contexto latinoamericano, como veremos.

Para una perspectiva latinoamericana, resulta particularmente interesante que el rol influyente del Bundestag en la política alemana, tanto como su participación en la elaboración de políticas públicas y en la dirección sobre su implementación, resulten relativamente recientes. En EE.UU., en cambio, el Congreso siempre ocupó, junto con el Presidente, un lugar de peso y autoridad respecto a todas las instituciones públicas. Pero desde el inicio de su vida democrática y todavía hasta mediados de la década de 1970, podía considerarse a Alemania como una Democracia de Canciller, donde la figura del poder ejecutivo era completamente hegemónica y el Bundestag poco más que una cámara electoral glorificada. Hasta ese entonces, el rol del Parlamento federal alemán podía seguir siendo considerado bajo la clásica crítica de Max Weber (Weber, 921: 851 y ss.), quien le atribuyó en su época un papel puramente negativo y obstructivo en la política nacional, justamente a causa de su incapacidad para establecer relaciones de trabajo efectivas con la burocracia del Estado. De manera similar, una de las deficiencias que más se atribuye a las legislaturas latinoamericanas es el carácter meramente “reactivo” (Cox y Morgenstern, 2002), o bien “negativo y obstructivo” (Krummwiede y Nolte, 2000) con que ejercen su poder político y su rol de contrapeso del poder ejecutivo. La manera — relativamente reciente — en que el Bundestag logró superar este ejercicio limitado (“negativo”) de su poder y pasó a convertirse en un actor influyente resulta, por tanto, de particular interés para establecer modelos normativos posibles para los casos latinoamericanos².

¹En particular, como señala Weyland (2002), la Escuela de la Elección Racional ha tomado el Congreso de los EE.UU. como eje comparativo principal en los estudios sobre legislaturas latinoamericanas. Para Weyland, el problema principal es que los estudios adscritos a la Escuela de la Elección Racional atribuyen a los legislativos latinoamericanos el mismo rol central que ocupa el Congreso de los EE.UU. en la política de su país. Vale decir que, además de tomar el rol del Congreso como una referencia normativa, un posible modelo, tienden a darlo por supuesto en los hechos. Claro que, como agrega Weyland (Weyland, 2002: 64), este supuesto “americanista” no puede aplicarse en absoluto a la región, pues aquí las legislaturas tienen una posición secundaria en la formulación de políticas públicas, frente al poder ejecutivo y la burocracia ministerial. Sobre esto volveremos.

² Los modelos normativos basados exclusivamente en la Teoría Política pueden tener el defecto de que sus exigencias sean de imposible realización (incluso para instituciones en democracias consolidadas). De modo que es mucho más confiable, metodológicamente, postular modelos normativos que tengan como marco de referencia instituciones públicas que funcionen en la práctica y cuyo rendimiento es considerado como satisfactorio de acuerdo con criterios teóricos. Como se indicaba arriba, el Parlamento federal alemán ha sido considerado en un exhaustivo estudio (Aberbach, Putnam y Rockman 1981: 231) como la más poderosa cámara legislativa de Europa. Se trata de una legislatura que realiza, como veremos, un aporte substancial a la formulación e implementación de políticas públicas (igual o superior al del poder ejecutivo). Se trata de funciones que las legislaturas latinoamericanas, como queda dicho, cumplen de manera deficiente.

Nuestro trabajo se organiza del siguiente modo: En la primera y segunda parte, examinaremos la manera en que la legislatura federal de EE.UU., por un lado, y la de Alemania, por otro, han desarrollado y consolidado una forma positiva de ejercicio de su poder político, tanto respecto a la formulación de políticas públicas como a la dirección de la burocracia para su implementación. En cada caso, se analizará el modo en que dicho ejercicio descansa en una determinada concepción normativa sobre el rol del Parlamento en el sistema político. En la tercera parte, discutiremos algunos problemas específicos que resultan de la aplicación de la tesis weberiana sobre el rol negativo u obstructivo del parlamento a las legislaturas latinoamericanas. En la cuarta parte, nos detendremos de forma particular en el Congreso argentino, para discutir la pertinencia de introducir la variable que proponemos — la influencia que ejercen las concepciones predominantes sobre el trabajo legislativo — en el análisis del control del Congreso sobre la burocracia. En la última parte se formularán las conclusiones generales del trabajo.

2. La hegemonía parlamentaria en los EE.UU.

Las décadas de 1960 y 1970 estuvieron marcadas, en los estudios sobre el sistema político de los EE.UU., por un relativo pesimismo sobre las instituciones democráticas y su capacidad para controlar la maquinaria burocrática del Estado moderno. Mientras Huntington (1965) consideraba que el Congreso había sacrificado su función legislativa a la burocracia pública, Woll (1977) llegaba a afirmar que la burocracia se había convertido en un cuarto poder, separada e independiente del Presidente, del Congreso y de los Tribunales. Hess (1976) pensaba, en el mismo sentido, que era imposible para el Presidente controlar a la burocracia, debiendo limitarse a formular grandes líneas de acción para agencias administrativas básicamente autónomas.

A principios de la década de 1980, este panorama cambia de manera radical. Tanto en la ciencia política como en los estudios sobre administración pública, en EE.UU., comienzan a aparecer un conjunto de trabajos que revisan las ideas anteriores sobre la falta de influencia del Congreso y vienen a sostener, en cambio, que existe una verdadera “hegemonía parlamentaria” (Congressional Dominance) sobre la burocracia pública federal de este país³. En el marco de la ciencia política, una de las perspectivas que comienzan a desarrollar esta nueva tesis corresponde a la Escuela de la Elección Racional, comenzando por los trabajos de Fiorina (1981) y Weingast (1981).

Voy a exponer brevemente la posición de Fiorina (1981), en buena medida definitoria para esta línea de pensamiento. El autor parte de un supuesto central de la Escuela de la Elección Racional, a saber, que los agentes actúan de manera auto-interesada (Huber y Dion, 2002: 2) y construye una interpretación novedosa de lo que otros, hasta entonces, habían entendido como una ausencia

³ La presente exposición de los orígenes del desarrollo de la tesis de la hegemonía parlamentaria en la ciencia política de los EE.UU. está parcialmente basada en el estudio crítico de Moe (1987).

de control parlamentario de la burocracia. Para Fiorina, en efecto, el Congreso de los EE.UU. ejerce sobre la burocracia pública federal solamente el tipo de control que resulta conveniente (desde una perspectiva racional) para los intereses de los legisladores, a saber, descentralizado y descoordinado. De aquí surge la impresión — falsa — de ausencia de control, cuando éste es, en realidad, muy estricto.

Puesto que los miembros del Congreso están interesados en su reelección, Fiorina observa que la mejor manera de lograr este objetivo consiste, para cada uno de ellos, en formar parte de aquellos comités parlamentarios que se ocupan de asuntos más cercanos a los ciudadanos de su propio Estado o distrito electoral. Desde dicho comité o comités, resulta beneficioso para cada congresista actuar como una suerte de “Ombudsman” de los ciudadanos, frente a la agencia burocrática particular que está ocupada de llevar a cabo políticas públicas en ese sector específico. Ahora bien, observa Fiorina, el comité que se ocupa de controlar un sector determinado de política pública tiene un enorme poder sobre la asignación presupuestaria que esa agencia recibe en la ley anual de presupuesto federal, y esto obliga a la agencia a prestar cuidadosa atención a las indicaciones que recibe del comité. De esta forma, de manera descentralizada, cada comité o sub-comité del Congreso ejerce una influencia decisiva sobre las agencias de gobierno que le corresponden por su área de trabajo. La impresión general puede ser, como queda dicho, de ausencia de control centralizado y coordinado pero, en los hechos, el Congreso ejerce un control muy minucioso sobre la acción de los organismos burocráticos.

Para Fiorina, el Presidente no tiene, en cambio, la posibilidad de ejercer un control detallado sobre el aparato burocrático del Estado federal. Los presidentes sólo pueden aspirar a ejercer un control del tipo centralizado, basado en un plan estratégico global y, cuando la gran estrategia del Presidente llega al nivel de las agencias de gobierno, es relativamente simple para los comités del Congreso derrotarla, si no coincide con los intereses de los parlamentarios que forman el comité respectivo.

A los trabajos ya citados se suman, en los años siguientes, un conjunto de estudios teóricos y empíricos que contribuyeron a establecer la tesis de la hegemonía parlamentaria, bajo la perspectiva metodológica de la Escuela de la Elección Racional, como una de más influyentes respecto al papel del Congreso de los EE.UU. en el sistema político de su país⁴ (McCubbins y Schwarz, 1984; Weingast y Moran 1982, 1983; Weingast 1984; Barke y Riker, 1982; McCubbins, 1985; McCubbins

⁴ Por cierto, existen también puntos de vista, en la ciencia política de los EE.UU., que disienten con la tesis de la hegemonía parlamentaria. Su crítico más destacado es Terry Moe. En un primer trabajo clásico, con todo, este autor no ponía en duda que el Congreso tenga una importante influencia sobre la burocracia (incluso, que sea el actor más influyente en este sentido). Para Moe (1987: 477), más bien se trataba de hacer notar que otros actores también tienen influencia sobre la burocracia, a saber “presidents, the courts, interest groups—and, not least, the agencies themselves.” En un trabajo reciente, Moe (2002: 451) parece conceder, finalmente, que “el sistema de gobierno de los EE.UU. conspira contra el liderazgo presidencial y favorece al Congreso: “Separation of powers creates a governmental system that is distinctly unfriendly to presidents.” Pero a la vez, Moe (2002: 454) declara que el liderazgo presidencial es algo bueno y que, por lo tanto, debería consolidarse en un futuro: “The most reasonable expectation is for some sort of equilibrium to be reached in future years, an equilibrium more presidential than we have now [...]”. Vale decir que Moe parece haber dejado de defender su tesis (a saber, que otros actores, incluido el Presidente, ejercen un control sobre la burocracia comparable al del Congreso) como una proposición fáctica, para pasar a postularla como un ideal normativo a realizar en el futuro.

et al. 1987, 1989). A pesar de esto, la influencia de la tesis de la hegemonía parlamentaria no podría explicarse sin atender su desarrollo simultáneo en otros dos campos, a saber, los estudios sobre la administración pública y la doctrina constitucional en los EE.UU.

Un estudio clásico sobre la burocracia pública y sus relaciones con el sistema político en democracias occidentales, es el de Aberbach, Putnam y Rockman (1981), quienes defienden la tesis de la hegemonía parlamentaria sin compartir los supuestos principales de la Escuela de la Elección Racional. Los autores consideran, entre otros muchos datos, evidencia empírica extensiva sobre patrones de contacto entre miembros del Congreso de los EE.UU. y funcionarios jerárquicos de carrera en la administración pública federal. Y realizan un descubrimiento relativamente sorprendente para la época, a saber, 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 el Secretario de Estado (Ministro) a cargo del departamento respectivo. Este hallazgo empírico no solamente permite, para Aberbach, Putnam y Rockman (1981: 235), sostener la hipótesis relativa a que el Congreso de los EE.UU. ejerce mayor influencia sobre la burocracia federal que el poder ejecutivo, sino también, concluir que los Secretarios de Estado a cargo de un departamento resultan, frecuentemente, nada más que “forasteros” (outsiders) en un esquema de gerenciamiento dominado por la relación entre el poder legislativo y la burocracia. Otro trabajo del mismo año (Kaufman, 1981) también contribuye a esta conclusión, al mostrar — basado en entrevistas en profundidad — que los directores de organismos administrativos federales (Federal Bureau Chiefs) tienen una mayor sensibilidad hacia la influencia por parte del Congreso de los EE.UU. que respecto a cualquier otra categoría de factores exteriores a los propios organismos, incluyendo el poder ejecutivo (Kaufman, 1981: 48).

Una obra posterior de Aberbach (1990), dedicada especialmente a la cuestión de la relación entre el Congreso y la burocracia en los EE.UU., confirma y extiende la evidencia empírica presentada en el trabajo anterior. Pero ahora el autor no solamente pasa por alto los supuestos metodológicos principales de la Escuela de la Elección Racional, sino, que procede a criticarlos de manera directa. Aberbach presenta, en primer lugar, evidencia empírica respecto a la actividad de control del Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia, registrando un incremento dramático de dicha actividad entre 1970 y 1990. Para Aberbach, este incremento en las actividades de control no puede explicarse en términos de auto-interés por parte de los legisladores. Lo que explica este fenómeno es, más bien, un cambio en el “entorno político” en el que opera el Congreso, cambio que genera, por parte de los legisladores, transformaciones correspondientes en la autopercepción y ejercicio de su rol institucional. En este sentido, un determinante motivacional de las actividades de control legislativo, tanto para legisladores como asesores parlamentarios, corresponde, en el estudio de Aberbach (1990: 111), al factor que denomina “deber”. Este factor, que obtiene una graduación relativamente alta frente a otros, no es compatible con un cálculo de autointerés y se formula como el “compromiso con la revisión de programas y agencias en marcha”.

Como se dijo arriba, uno de los principales supuestos de la Escuela de la Elección Racional postula el carácter autointeresado de la motivación del agente (Huber y Dion, 2002: 2). Aberbach muestra en su estudio, en cambio, que la autopercepción de los legisladores — expresada en valores — resulta estadísticamente más significativa, como factor motivacional para llevar a cabo actividades de control comprensivas, que el posible beneficio que resulta para el legislador de esta actividad (Aberbach 1990: 160). Su crítica más a fondo contra la Escuela de la Elección Racional, con todo, concierne a la distinción entre mecanismos de control *ex ante* y *ex post*, sobre la que volveremos (Aberbach 1990: 14, 98). Las actividades de control comprensivas se asocian con un proceso político informal, a saber, la creación de extensas redes de contacto entre legisladores, staff parlamentario y personal directivo (de carrera) de las agencias administrativas. El resultado de la existencia de tales redes informales es que la formulación de políticas públicas (por parte del Congreso) y su administración o implementación (por parte de la burocracia) vienen a resultar “entrelazadas”. (Aberbach, 1990: 187)⁵.

Sobre la transformación en la percepción de su propio rol, por parte del Congreso del EE.UU., se concentra otro de los aportes fundamentales que han apoyado la tesis de la hegemonía parlamentaria, en este caso desde la perspectiva de los estudios de administración pública. Se trata de la obra de David Rosenbloom (2000), que proporciona una visión del debate que el Congreso de los EE.UU. lleva a cabo acerca de su propio rol político durante el siglo XX, debate que concluye con la adquisición de su presente posición directiva respecto a la burocracia pública. La tesis fundamental de Rosenbloom es que, no solamente el Congreso de los EE.UU. controla (en el sentido de que dirige) la burocracia pública federal de este país, sino que este fenómeno es resultado de un desarrollo teórico y político deliberadamente puesto en marcha y llevado adelante por el propio Congreso. 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.

La tesis de Rosenbloom se basa en una discusión de las obras clásicas de Meriam y Willoughby, mostrando la influencia del pensamiento de estos autores en los debates parlamentarios que

⁵ El concepto de “control” utilizado por Aberbach no se refiere al control “externo” de las actividades de la burocracia — como suele entenderse en América Latina. Debe tenerse aquí cuidado con la ambigüedad de la palabra “control”, que puede entenderse o bien como una mera “supervisión externa” de lo que hace otro, o bien operativamente, como la dirección y gerenciamiento ejercida dentro de una organización (en el presente trabajo a éste último se denomina “control operativo”). El tipo de control ejercido por el Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia pública federal corresponde al segundo modelo: se trata de un control operativo, que equivale a la dirección de las agencias administrativas. Debe recordarse que la propia investigación de Aberbach muestra que el Congreso de los EE.UU. es bastante más influyente, en este sentido, que los Jefes de Departamento o Secretarios de Estado (Ministros). En dicha investigación se comprueba que éstos se encuentran, de hecho, fuera de la cadena de gerenciamiento relevante y son considerados “outsiders” por la burocracia. Una discusión similar, como veremos, se ha producido en Alemania.

llevaron a la sanción, en 1946, de la Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedures Act). Esta ley constituye, como señala Rosenbloom, el punto de partida de un reposicionamiento del Congreso respecto a la administración pública. Willoughby había sostenido 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 — correspondía, de manera prácticamente exclusiva, a las leyes. De acuerdo con Willoughby, 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 reorganización 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 y, de este modo, forma la base para la hegemonía del Congreso sobre la burocracia que habrían de describir la ciencia política y la ciencia de la administración pública años más tarde⁶.

Finalmente, en el terreno de la doctrina constitucional, corresponde mencionar un clásico fallo de la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU., pronunciado en 1935. Se trata de *Humphrey's Executor v. 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 entonces⁷. 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 estableció en dicho fallo que los organismos administrativos que tuvieran funciones “quasi-legislativas” o bien “quasi-

⁶ La tesis principal de Rosenbloom, como queda dicho, 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, 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 formen una única institución compleja (el Congreso y “su” burocracia). Como ya vimos, Aberbach sostiene una tesis similar, si bien formulada de manera menos enfática: la formulación e implementación de políticas públicas (el Congreso y la burocracia) se encuentran “entrelazadas”. Los enfoques basados en el modelo “principal-agente” no tienen aceptación para muchos autores en la ciencia política y en la disciplina de la administración pública en los EE.UU., como muestran algunos trabajos sobre el control político de la burocracia publicados en los últimos treinta años, así por ejemplo Hecla (1977), Aberbach, Putnam y Rockman (1981), Skowronek (1982), Aberbach (1990), Peters y Jon (2001), etc.

⁷ Véase un panorama de la evolución y vigencia actual de dicha doctrina en Sunstein (1987) y Lessig y Sunstein (1994).

judiciales” podían 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 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 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 quasi-legislativas.

Ahora bien, la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU., en 1935, podría haber llevado a la creación de una administración pública “independiente” en un sentido muy distinto de lo que terminaría por ocurrir. En efecto, al quitar de la esfera de dirección operativa del Presidente a los organismos públicos, bien podría haber ocurrido que éstos terminasen por convertirse en independientes de todo tipo de supervisión política, ya sea por parte del poder ejecutivo o por parte del poder legislativo. A decir verdad, ésta era en parte la intención de Willoughby y otros destacados miembros del “movimiento progresista” — que promovía en aquella época profundas reformas institucionales — a saber: garantizar la independencia de la administración pública para que solamente tengan relevancia en su dirección consideraciones profesionales y técnicas, con exclusión de criterios políticos (Lee, 1995).

En este contexto, la reorganización del Congreso de los EE.UU. y de la propia administración pública federal, mediante la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, resultaría un decisivo punto de inflexión. Aquí el Congreso establece los fundamentos para consolidar su propia dirección operativa sobre la administración y evitar, de ese modo, que ésta se vuelva una rama autónoma del gobierno. Con todo, la idea de un tal carácter independiente de la administración iba a tener mucha influencia y constituía, hasta la década de 1980, la visión predominante por parte de la ciencia política, como fue expuesto más arriba.

Cabe destacar, para concluir esta sección, la forma en que el cambio en la autopercepción del rol de los legisladores — subrayado por Aberbach y Rosenbloom — contribuyó a consolidar el gerenciamiento ejercido por el Congreso de los EE.UU. sobre la burocracia federal. Como queda dicho, un antecedente de fundamental importancia para este cambio de autopercepción está en la tesis de Willoughby, relativa a que la administración pública ya no puede considerarse, en los Estados modernos, como un ámbito de competencia del Poder Ejecutivo. Como se sostuvo en los debates parlamentarios que concluyeron con la sanción de la Ley de Procedimientos Administrativos, la función principal de la administración moderna es quasi-legislativa y debe estar, por tanto, a cargo del Congreso. Como observa Rosenbloom (2001), los legisladores pasan a considerar entonces que la burocracia pública federal es la burocracia del Congreso de los EE.UU. — de

ninguna manera, en cambio, la burocracia del Presidente. El control operativo sobre la burocracia le asegura al Congreso, finalmente, contar con la información y la capacidad técnica necesarias para intervenir, de forma activa, en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

3. El Bundestag y la tesis del poder negativo.

La tesis relativa al poder negativo u obstructivo de las legislaturas latinoamericanas, formulada por Krummwiede y Nolte (2000), muestra un claro parentesco con una de las tesis presentadas por Max Weber en su famoso estudio sobre el parlamento (Reichstag) en la monarquía constitucional alemana del siglo XIX. Para Weber (Weber, 1921: 851), el sistema de las instituciones públicas en Alemania, tal como Bismarck había contribuido a configurarlo, condenaba al parlamento federal a una completa ausencia de poder político. Dicha situación quedaba expresada en el rol puramente negativo del parlamento que, excluido de la dirección de los asuntos públicos — es decir, para Weber, de la dirección de la burocracia — no tenía otra posible función que la de manifestar reservas u objeciones ante el curso de los acontecimientos, a través de la negativa a aprobar proyectos de legislación preparados por el poder ejecutivo y la burocracia ministerial. Weber (Weber, 1918: 340) consideraba que un Parlamento reducido a la política negativa no puede, sino convertirse en el “enemigo” de los funcionarios superiores de la administración, que le proveen por esto del mínimo posible de información sobre los asuntos públicos y lo consideran, fundamentalmente, como “un obstáculo, una asamblea de charlatanes y sabihondos incapaces”.⁸

La influyente crítica de Weber no logró contribuir, sin embargo, a una mejora de la posición del Parlamento alemán en el sistema político de la República de Weimar (1919-1934). Por el contrario, el diseño constitucional y las prácticas políticas de la República de Weimar iban a convertirse 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. Durante la República de Weimar, el Parlamento no solamente no pudo fortalecer su posición dentro del sistema político, sino que el ejercicio negativo de su papel quedó confirmado, incluso, en el aspecto más elemental de sus funciones, a saber, la elección del gobierno. El sistema semi-presidencialista establecido por la Constitución de 1919 tuvo como consecuencia, en efecto, que la formación de los gobiernos fuese asumida por el Presidente (Reichspräsident) y el Parlamento condenado a no poder hacer otra cosa que obstruir la designación de algún determinado candidato o bien, en caso de una clara mayoría opositora, provocar la caída del gobierno mediante el voto de desconfianza (Hübner, 2000: cap. 2).

⁸ La tesis de Krummwiede y Nolte sobre el poder negativo u obstructivo de los parlamentos latinoamericanos, en cambio, no evalúa de manera tan crítica este tipo de ejercicio del poder. Para Krummwiede y Nolte (2000: 104), sería deseable que los parlamentos latinoamericanos ejerzan su poder en forma más “positiva” y así llevaran a cabo sus funciones de manera más satisfactoria, pero el poder obstructivo posibilita un mínimo de control y establece límites al poder del Presidente.

Si bien es cierto que el artículo 54 de la Constitución de 1919 establecía que el Canciller (Jefe del Gobierno) debía contar con la confianza del parlamento para gobernar, la imposibilidad de formar coaliciones estables entre los partidos volvía imposible al Parlamento ejercer este rol luego de producido un voto de desconfianza. La responsabilidad por formar los gobiernos vino a terminar así en manos del Presidente, quien estaba respaldado por la elección popular y contaba con facultades legislativas de emergencia, que acabaron siendo usadas como un instrumento normal para superar lo que vino a considerarse como mera obstrucción parlamentaria (Niclauss, 1999).

Los primeros años de funcionamiento de la República de Bonn, bajo la nueva Constitución de 1949, no parecían tampoco presagiar que el Parlamento hubiera de convertirse en un actor importante de la política alemana, ni mucho menos que pudiera alcanzar un rol positivo o activo en la formulación de políticas públicas y en el control sobre su implementación. Por el contrario, ya desde mediados de la década de 1950 comienza a extenderse en Alemania la denominación de “Democracia de Canciller” (Kanzlerdemokratie) para referirse al predominio de la figura del jefe del ejecutivo en todos los aspectos de la vida pública durante el gobierno de Adenauer (Niclauss, 1999). Como refiere Oberreuter (1992: 159), un famoso estudio sobre la política exterior del gobierno de Adenauer incluye al parlamento federal (Bundestag) en la sección denominada “séquito” (Gefolge).

Todavía a principios de la década de 1970, era poco frecuente que los miembros del Bundestag tuvieran ocasión de tomar conocimiento de los proyectos de legislación, preparados por la burocracia pública bajo la dirección del poder ejecutivo, y mucho menos, que pudieran ejercer alguna influencia sobre dichos proyectos antes de que fueran presentados formalmente al parlamento (Oberreuter, 1992: 169).

A fines de la década de 1960, sin embargo, la discusión sobre el rol del Parlamento en la política alemana experimentó un “cambio de dirección”, basado principalmente en los trabajos de Bäumlín y Kewenig (Oberreuter, 1992: 164). Para estos autores, el rol del Parlamento no podía limitarse a la fiscalización de lo que el gobierno hace por su cuenta (Aufsicht über fremde Amtsführung) sino, que los comités parlamentarios estaban llamados a funcionar como instancias de cogobierno (Mitregierung)⁹. El Parlamento debía ejercer la dirección del Estado conjuntamente con el gobierno pues, en caso contrario, el poder ya no sería compartido por ambos, sino que el poder del Parlamento dejaba de existir (cit. en Oberreuter, 1992: 165). Los trabajos de Bäumlín y Kewenig, en otras palabras, rechazan el rol negativo — en el sentido de Max Weber — que el

⁹ Se discute aquí, nuevamente, el concepto de control en el sentido de “supervisión externa” al que nos referimos antes (nota 5). La noción de fiscalización (Aufsicht), empleada en el debate alemán, corresponde a ese modelo externo de control — generalmente ejercido ex post. Precisamente, el Bundestag pasa a adquirir un rol de influencia en la política alemana cuando abandona dicho concepto como guía de su práctica y lo substituye por una noción de control más amplia y efectiva (más moderna, como dirá Oberreuter), que es el control como cogobierno o control operativo de la burocracia por parte del Parlamento.

Bundestag no había logrado superar hasta entonces y proponen articular su rol positivo a partir de la dirección o codirección de la burocracia, tal como Weber mismo había sugerido. Para Oberreuter (1980), precisamente, la idea de control parlamentario del gobierno como codirección (Mitsteuerung) de los asuntos públicos representa la visión moderna del trabajo parlamentario, frente a la visión clásica que entiende al control como la actividad de fiscalización posterior¹⁰.

La reforma parlamentaria de 1969 significó un avance importante para el Bundestag, en este sentido, puesto que fortalece de manera substancial su servicio de asesoría científica. De mayor trascendencia, con todo, fueron las reformas presupuestarias de 1970 a 1972, que permitieron a los bloques parlamentarios (Fraktionen) disponer de numeroso personal propio en tareas de asesoramiento (Jekewitz, 1995: 405). En la conformación de este personal se desarrolla una de las estrategias clave, desde el punto de vista organizativo, que permiten al Bundestag consolidar su posición directiva de la burocracia en el sistema político de la república federal. Se trata de la extendida práctica, por parte de los bloques parlamentarios, de contratar funcionarios permanentes de la administración pública federal como asesores legislativos. Dichos funcionarios reciben una licencia, por parte del ministerio respectivo, durante el tiempo de su desempeño en el Parlamento. Esta "licencia parlamentaria" es utilizada, habitualmente, por funcionarios de nivel medio a alto en la jerarquía burocrática y su estadía de trabajo en el Bundestag tiene una duración típica de dos a cuatro años (Goetz, 1997: 768).

La transformación del rol del Bundestag se funda así, en primer lugar, en el establecimiento de patrones de contacto informales regulares y frecuentes con la burocracia ministerial¹¹. En efecto,

¹⁰ Por cierto, la tesis de Oberreuter relativa a una "visión moderna" del trabajo parlamentario como cogobierno, es decir codirección de la burocracia, tiene muchas semejanzas con las tesis de Aberbach y Rosenbloom, expuestas en la primera sección del presente artículo. Especialmente para Rosenbloom, la burocracia pública de los EE.UU. es una extensión del poder legislativo, de modo que el Congreso la dirige sin mayor intermediación (más que codirección, la situación en los EE.UU. puede describirse, de acuerdo con esta perspectiva, como dirección parlamentaria de la burocracia). 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 se trata de un único proceso dinámico de formulación e implementación de políticas públicas, bajo la dirección del Congreso (se trata, al fin y al cabo, del proceso de gobierno). La distinción entre controles previos y posteriores es mantenida, pese a ciertas modificaciones importantes, por la Escuela de la Elección Racional, bajo la denominación de controles ex ante y controles ex post (McCubbins, Noll y Weingast 1987, 1989). Con todo, los controles ex post que la escuela de la elección racional ha destacado son del tipo de "alarmas de incendio", es decir, diseñados por el Congreso, pero ejercidos por organizaciones privadas. Para esta Escuela, los verdaderos controles en el sentido clásico, donde el Congreso examina por su propia cuenta la acción de las agencias administrativas, carecen de relevancia por ser demasiado costosos e ineficaces (en el sentido de la maximización del beneficio para los legisladores). Como ya quedó expuesto, Aberbach (1990, 160) presenta evidencia empírica que muestra, sin embargo, la vigencia de este tipo de controles, además de la importancia de redes de trabajo informales entre los legisladores, el staff parlamentario y la burocracia superior. El "entrelazamiento" entre la burocracia y el Congreso, que resulta de tales redes, permite sostener que también existe, en el caso de los EE.UU., un único proceso dinámico de formulación e implementación de políticas públicas bajo la dirección del Congreso. Tanto en Alemania como en EE.UU., finalmente, el poder legislativo participa así del proceso de gobierno como una instancia directiva.

¹¹ Ya se ha mencionado la importancia que tienen, para Aberbach, las redes informales entre funcionarios jerárquicos de la administración, staff parlamentario y legisladores en los EE.UU. El propio Max Weber (1918: 340) había considerado que, si los parlamentarios no establecen relaciones de trabajo estables con la burocracia, entonces les resultará muy difícil o imposible ejercer sobre ésta un control que no sea del tipo obstructivo.

al cabo de su período de licencia de trabajo en el Parlamento, es muy común para los funcionarios públicos federales continuar manteniendo contactos con los legisladores que han conocido durante ese tiempo, especialmente aquellos que se especializan en su misma área de competencia técnica (Goetz, 1997:769; Schwarzmeier, 2001: 214, 222).

El rol positivo del Bundestag, en cuanto a su influencia sobre el proceso de gobierno, se consolida, en segundo lugar, a través de la práctica informal de las rondas de coalición (Koalitionsrunden), de las que existen dos tipos. Las rondas de coalición grandes se reúnen semanalmente durante las sesiones del parlamento y preceden a las reuniones del gabinete de ministros. En estas rondas se encuentran el Canciller, los líderes de los partidos que forman la coalición gobernante, los líderes de los bloques parlamentarios de estos partidos, así como ministros y parlamentarios especialmente invitados. De mayor importancia desde un punto de vista técnico, con todo, son las rondas de coalición chicas, que cubren áreas específicas de política pública. En estas reuniones se encuentran los especialistas de los bloques parlamentarios con los funcionarios de la administración y, en ocasiones, el Ministro o Secretario de Estado parlamentario que corresponden a un área de política pública (Goetz 1997, 757). En este nivel se produce, como señala Oberreuter (1992, 169) una verdadera “ósmosis” de expertos provenientes del parlamento y de la burocracia ministerial. Es así que, mucho antes de que los proyectos de legislación lleguen al gabinete de ministros (o sea, al poder ejecutivo), los legisladores de la coalición gobernante ya los han discutido con los funcionarios públicos permanentes y han tenido ocasión de hacer valer sus puntos de vista sobre los principios de la nueva legislación, así como sobre las maneras de llevar adelante su ejecución. En el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas, de esta forma, el rol del parlamento viene a resultar, con frecuencia, predominante por sobre el poder ejecutivo (Goetz 1997, 755).

Cabe destacar, finalmente, que el proceso de reformas que lleva a la consolidación de un rol directivo del Parlamento sobre la burocracia pública viene precedido y acompañado, en Alemania del mismo modo que en EE.UU., por un cambio en la concepción normativa predominante sobre la función legislativa. Si bien el trabajo de Weber marcó un antecedente fundamental en este sentido, es probable que la imposibilidad de implementar el tipo de reformas parlamentarias que surgían de sus propuestas — tanto en la República de Weimar como en las primeras décadas de la República de Bonn — hiciera que ya no se las considerase como recomendaciones viables en un sentido práctico e inmediato (sino más bien como un ideal lejano). El cambio decisivo de esta situación se produce a fines de la década de 1960, cuando las propuestas de Weber son actualizadas y reelaboradas, para el contexto político de esa época, por Bäumlín y Kewenig. A partir de este momento, adquiere vigencia una nueva concepción normativa del rol parlamentario, que lleva a una forma radicalmente distinta de ejercer los aspectos técnicos de la tarea legislativa.

4. Legislaturas y poder negativo en América Latina.

Una característica del poder político de las legislaturas latinoamericanas consiste en que éste es ejercido en forma predominantemente negativa u obstructiva, según lo definen Krummwiede y Nolte (2000: 98), o bien en forma predominantemente “reactiva”, según la definición que emplean Cox y Morgenstern (2002). Unos y otros autores 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 desarrolla el poder ejecutivo¹². Ahora bien, es importante considerar que no se trata, entonces, de que las legislaturas carezcan de poder político. Intentaremos mostrar en esta parte, precisamente, que el poder de las legislaturas en países como Argentina, Brasil o Chile es considerable, pero que, como señala la literatura, se ejerce de manera predominantemente reactiva o negativa.

El predominio de una forma obstructiva o reactiva de ejercicio del poder genera, como veremos, dos problemas principales. El primer problema es de tipo metodológico y consiste en las dificultades para medir un tipo de poder que, cuando se ejerce, tiene como efecto que una determinada acción no se lleve a cabo. El segundo problema concierne a las razones que permiten explicar la ausencia de una forma más “constructiva” o “proactiva” de ejercicio del poder parlamentario. En otras palabras, se trata de la búsqueda de una explicación para esta forma relativamente unilateral de ejercicio del poder. Al final de la presente sección, se examinarán algunos recientes intentos de explicación de este último fenómeno, referidos principalmente al caso argentino.

En el estudio sobre los parlamentos de once países latinoamericanos presentan Krummwiede y Nolte una primera discusión del problema de la medición de una forma de poder principalmente “obstructiva”. La primera dificultad metodológica que observan es que, para la medición de relaciones de poder, resulta de especial importancia el ámbito de las “no-decisiones”, esto es, la decisión de no llevar a cabo una determinada acción, porque se anticipa o se prevé la resistencia que presentará otro actor relevante (Krummwiede y Nolte, 2000: 108). En numerosas ocasiones, es razonable pensar que el Presidente, porque prevé la resistencia del Congreso, decide o bien no presentar un determinado proyecto de ley o bien modificarlo con el propósito de minimizar dicha resistencia. Dichas decisiones se manifiestan, entonces, en la no realización de cierta acción, ya sea no presentar el proyecto de ley o no presentarlo en la forma en que había sido originalmente concebido. El problema es que este tipo de “no-decisiones” o “no-acciones” no pueden ser registradas y contabilizadas y, por lo tanto, no hay forma de establecer aquí una correlación empírica que permita comparar el poder del Parlamento con el poder del Presidente.

¹² Vale aclarar que el término “reactivo”, utilizado por Cox y Morgenstern (2002), supone que la reacción de la legislatura no ha de ser necesariamente “negativa” u “obstructiva” frente a los planes del presidente, sino que puede ser también favorable a esos planes.

La dificultad apuntada por Krummwiede y Nolte no se presenta con la misma gravedad, sin embargo, en estudios de casos, donde se intenta reconstruir toda una secuencia de decisiones y acciones de los actores relevantes en un proceso político particular. En el estudio y presentación de un caso, resulta enteramente plausible observar que un Presidente, por ejemplo, no envía al Congreso un determinado proyecto, en la forma en que quisiera verlo convertido en ley, porque anticipa la resistencia de los legisladores¹³.

Las ventajas y desventajas de los estudios de casos, para la medición del poder parlamentario, son comentadas por Castro Santos (1997) en su trabajo sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en Brasil. Mientras para autores como Figueiredo y Limongi el predominio del Poder Ejecutivo en la iniciativa legislativa es alto en Brasil (Figueiredo y Limongi, 1996), los resultados de estudios de casos llevados a cabo por Castro Santos en este mismo país muestran, por parte del Congreso, un comportamiento altamente conflictivo, que obliga al ejecutivo a someterse a complejos procesos de negociación con los partidos y líderes parlamentarios de la oposición, e incluso con los propios legisladores de la coalición gobernante, a fin de lograr la aprobación de proyectos de legislación. Los casos en que se basan las conclusiones de Castro Santos se refieren a propuestas de políticas públicas con carácter estratégico para la agenda gubernamental del poder ejecutivo en ese momento, a saber, la política salarial en el gobierno de Collor y las políticas tributaria y fiscal en los gobiernos de Collor e Itamar (Castro Santos, 1997)¹⁴.

Es probable que las restricciones metodológicas del estudio de casos permitan a Figueiredo y Limongi, en su trabajo de 1999 sobre la relación entre el poder ejecutivo y legislativo en Brasil, descartar de modo sumario conclusiones como las de Castro Santos. Para Figueiredo y Limongi, en efecto, “la hipótesis según la cual el legislativo se constituye en obstáculo a la acción del ejecutivo no encuentra apoyo, ya sea que se considere el contexto institucional, ya sea que se considere la producción legal. Las evidencias apuntan en la dirección opuesta: el Congreso se revela dispuesto a facilitar la tramitación de materias presidenciales y, sobre todo, a remover posibles obstáculos a la acción presidencial” (Figueiredo y Limongi, 1999:42).

Concediendo que la metodología del estudio de casos pueda presentar algunas debilidades, resulta interesante considerar la posibilidad de fundamentar también en datos estadísticos la tesis relativa al considerable poder obstructivo o reactivo de los parlamentos latinoamericanos. Existe al respecto un procedimiento bastante simple, que analizaremos a continuación, y que consiste

¹³ Se puede ilustrar este punto con el ejemplo de la privatización del Banco Nación en Argentina, un proyecto de ley que el Presidente nunca envió al Congreso porque sabía que iba a ser derrotado (Llanos, 2002: cap. 7). Es claro, con todo, que la intención del Presidente podría, en ciertas situaciones, no tomar estado público y así ni siquiera sería accesible para la metodología de estudio de casos.

¹⁴ Otros trabajos posteriores han mostrado también, tanto para el caso de Argentina como de Brasil, situaciones donde el Parlamento asume una fuerte posición negociadora y logra así que el Presidente se vea obligado a reformular sus propuestas de legislación. Véase Etchemendy y Palermo (1998), Llanos (1998; 2002), Alonso (1998), Ames (2002).

en evaluar mediciones de los proyectos de ley que son presentados por el poder ejecutivo y que el parlamento, o bien directamente rechaza, o bien evita tratar (lo que es una manera indirecta de lograr que un proyecto no se convierta en ley). Para ciertos países de América Latina, dichos datos se encuentran disponibles en respectivos estudios sobre sus parlamentos nacionales, de los que voy a considerar tres estudios recientes referidos a Argentina, Brasil y Chile.

Un estudio de Molinelli et al. (1999: 434) sobre el Congreso argentino muestra que, entre 1983 y 1997, el promedio de los proyectos enviados por el poder ejecutivo que fueron aprobados y se convirtieron en leyes oscila alrededor del 60%. Esto significa que el Parlamento rechazó u omitió aprobar, durante este período, un 40% de las iniciativas del Presidente, lo que constituye, sin duda, una medición directa del “poder obstructivo” de aquél. Este porcentaje de proyectos rechazados o no aprobados es interesante desde un punto de vista comparativo. Los autores lo contrastan con los valores correspondientes a los parlamentos en Europa, donde rige, según Olson, la llamada “regla del 90%”, es decir que aproximadamente el 90% de los proyectos presentados por el poder ejecutivo son aprobados por el parlamento (Molinelli et al. 1999: 96; Olson 1994: 84). A pesar de las diferencias entre sistemas parlamentarios y presidencialistas, es claro que la comparación de la actuación parlamentaria en Europa y Argentina presta un apoyo significativo a la tesis de que el poder obstructivo del Parlamento argentino es considerable¹⁵.

Pasemos ahora a Brasil y a la tesis de Figueiredo y Limongi sobre la “fuerte preponderancia” del Presidente frente al Congreso y la “disposición a cooperar” que éste presenta ante el liderazgo presidencial¹⁶. Vamos a considerar una medición del porcentaje de leyes ordinarias propuestas por el Presidente y rechazadas o no aprobadas por el Congreso¹⁷. Según datos contenidos en un estudio realizado por estos mismos autores, durante el período 1989-1994 el Congreso brasileño rechazó u omitió aprobar el 51,7% de las iniciativas del Poder Ejecutivo respecto a leyes ordinarias (Figueiredo y Limongi, 1996:76)¹⁸.

Es llamativa, sin duda, la muy diferente evaluación de datos similares que realizan, por un lado, Molinelli et al. respecto al Congreso argentino y, por otro lado, Figueiredo y Limongi respecto al Congreso brasileño. Para los últimos, como ya se dijo, el parlamento brasileño no ejerce ninguna

¹⁵ Corresponde mencionar que Cox y Morgenstern (2002: 465) realizan una afirmación completamente contraria a los datos mencionados aquí. Para estos autores “el porcentaje de éxito de las iniciativas presidenciales es generalmente bastante alto en Latinoamérica (más del 90% en Argentina, Chile y México) [...]” Cox y Morgenstern no indican la fuente de esta afirmación. Se trata, sin duda, de un error, por lo menos en lo que concierne a Chile y Argentina (y también Brasil, claro está, pero Cox y Morgenstern excluyen a este país de su afirmación), pues para ambos países los estudios empíricos más recientes (Molinelli et al. 1999; Siavelis, 2000) presentan estadísticas muy diferentes a la afirmación citada.

¹⁶ “Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso (CN) que agisse como um veto player institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada” (Figueiredo y Limongi, 1998: 82).

¹⁷ De las leyes ordinarias se excluyen a las leyes presupuestarias, que, en Brasil, son de iniciativa exclusiva del Presidente de acuerdo con la Constitución. Estas leyes tienen, además, un tratamiento especial, pues son debatidas y votadas por ambas cámaras del Congreso reunidas en plenario. También se excluyen de las leyes ordinarias, por supuesto, a las “medidas provisionales”, que son decretos con fuerza de ley (en Argentina “decretos de necesidad y urgencia”).

obstrucción relevante respecto a los planes del poder ejecutivo, sino que tiende a actuar de forma cooperativa y disciplinada ante el liderazgo presidencial (Figueiredo y Limongi, 1999: 42). Consecuentemente con su tesis, consideran que la tasa de aprobación de proyectos del poder ejecutivo respecto a leyes ordinarias (48,3 %) es “elevada” en Brasil (Figueiredo y Limongi, 1996: 76). Para estos autores, en otras palabras, ese porcentaje de aprobación de proyectos demuestra que el Parlamento no intenta, siquiera, ejercer un rol obstructivo ante el Presidente. Molinelli et al., por su lado, consideran que el poder obstructivo del Parlamento argentino, al que denominan “viscosidad” y definen como “la resistencia congresional frente a las iniciativas que le llegan del poder ejecutivo”, es “comparativamente alto”, dado el porcentaje de iniciativas del poder ejecutivo que fueron finalmente aprobadas, a saber, un promedio del 60% (Molinelli et al. 1999:96).

En otras palabras, Figueiredo y Limongi interpretan el hecho de que el Congreso brasileño apruebe un 48,3% de las iniciativas del Presidente como que existe poca o ninguna capacidad y voluntad de obstrucción, sino que, por el contrario, el Congreso tiende a cooperar plenamente con poder ejecutivo. Mientras que, para Molinelli et al., que el Congreso argentino apruebe un 60% de las iniciativas del Presidente es interpretado como que su capacidad de obstrucción es considerable, debido a que el 40% de las iniciativas del Presidente no han sido aprobadas (ver cuadro 1). Como se dijo antes, la muy distinta evaluación de datos similares es notable. Pero, en cualquier caso, parece más admisible suponer, con Molinelli et al., que la no aprobación de un 40% de sus iniciativas representa, desde la perspectiva presidencial, una obstrucción considerable (que en Brasil se eleva hasta por encima del 50%).

Consideremos, finalmente, un tercer país latinoamericano sobre el que existen suficientes datos respecto al rechazo o no aprobación de propuestas legislativas del poder ejecutivo, a saber, Chile. Los datos contenidos en el estudio de Siavelis (2000) parecen confirmar la tesis sobre el considerable poder obstructivo que despliegan algunos parlamentos en Latinoamérica. Durante el período de la presidencia de Aylwin (1990-1993), de 637 iniciativas presentadas por el Presidente, un total de 404 se convirtieron en leyes (63,4%). Vale decir que la capacidad de

¹⁹ Se dice en el texto deliberadamente “rechazó u omitió aprobar”, pues sólo un 2,4% de las propuestas fue rechazada de manera explícita por el Poder Legislativo. Un 14,7% de las iniciativas, en cambio, fue retirada por el propio poder ejecutivo antes de que concluyera el trámite de su aprobación o rechazo. El 51,7% de iniciativas presidenciales fracasadas comprende también casos en que se declaró finalizado el debate a su respecto sin que hayan sido aprobadas (“encerradas” 8,7%), leyes vetadas por el propio Poder Ejecutivo (1,5% - cabe señalar que este tipo de leyes fueron modificadas por el parlamento de forma que el poder ejecutivo ya no encontró aceptable lo que era originariamente un proyecto propio), o que se encontraban todavía en tramitación al final del período estudiado (24,5%). De estas últimas, sin embargo, no es probable que un gran número se haya convertido en ley (lo que reduciría el porcentaje de “obstrucción” por debajo del 51,7% que ya mencionamos). Pues se trata de 113 iniciativas presidenciales, de las cuales solamente 13 habían recibido un pedido de tramitación “urgente” por parte del Presidente o del Parlamento. El pedido de tramitación “urgente” hace muy probable que un proyecto sea aprobado y viceversa: el 71,8% de los proyectos que se convirtieron en leyes, durante el período 1989-1994, recibieron un pedido de tramitación “urgente” por el Presidente o el Parlamento. (Figueiredo y Limongi, 1996: 76-77) Una última aclaración: en ocasiones un Presidente retira un proyecto porque ese proyecto es obra de su antecesor en el cargo y carece de interés para el Presidente actual. Figueiredo y Limongi señalan esta circunstancia, pero no distinguen qué cantidad de proyectos (dentro del 14,7% de proyectos retirados por su autor) pertenecen a este grupo.

obstrucción o “viscosidad” del Parlamento chileno se manifiesta en un 36,6% de iniciativas presidenciales que no se convirtieron en leyes durante el período en estudio.

Los datos analizados hasta ahora se presentan en el siguiente cuadro comparativo:

Tabla N° 1: Comparación del poder obstructivo de los Parlamentos en Brasil, Argentina y Chile.

	Brasil (1989-1994)	Argentina (1983-1997)	Chile (1990-1993)
Poder obstructivo (porcentaje de iniciativas del Presidente que no son aprobadas por el Congreso)	51,7%	40%	36,6%
Colaboración del Congreso con el Presidente (aprobación de iniciativas presidenciales)	48,3%	60%	63,4%

Datos tomados de: Molinelli et al. 1999: 96 (Argentina), Figueiredo y Limongi 1996: 76 (Brasil), Siavelis 2000: 24 (Chile).

Para concluir con esta parte, puede decirse que los estudios de casos, por un lado, y la medición estadística sobre propuestas presidenciales rechazadas o no aprobadas por el Congreso, por otro lado, proveen suficiente fundamento - desde perspectivas metodológicas diversas – para la tesis de acuerdo con la cual los Parlamentos, en distintos países latinoamericanos, tienen un considerable poder obstructivo o poder reactivo en el proceso político. Esto significa que se trata de actores políticamente relevantes, aún cuando su poder tienda a ejercerse de manera negativa o reactiva.

La conclusión citada nos permite pasar al siguiente punto, que consiste en preguntarse, precisamente, cuáles son las razones que determinan a dichos parlamentos a ejercer su (considerable) poder político de una manera tan restrictiva ¿Por qué motivos los parlamentos latinoamericanos no desarrollan un mayor poder constructivo o proactivo en la formulación e

implementación de políticas públicas? No se trata, al fin y al cabo, de que no tengan chances de actuación frente a un Presidente todopoderoso. Por el contrario, son actores decididos y con un margen importante de autonomía.

En un estudio referido a la Argentina, observan Jones et al. (2000: 5) que las políticas públicas de este país tienen la característica de atender casi exclusivamente al corto plazo y de ser, en general, ineficientes. En opinión de estos autores, el “eslabón más débil” en el proceso que lleva a la formulación de políticas públicas es el Congreso y la debilidad institucional de éste resulta de la falta de incentivos para que los legisladores desarrollen una carrera profesional como tales. Esta situación determina que el Congreso se vea limitado al rol de un mero actor de veto, a diferencia del rol dual característico del Congreso de los Estados Unidos de América, que es capaz tanto de generar políticas públicas como de controlar a la administración. Parte de este diagnóstico sobre el Congreso argentino es compartido por Mustapic (2001: 29), para quien la debilidad principal de dicha institución consiste en su falta de capacidad para fiscalizar al ejecutivo y a la burocracia, una deficiencia que la autora atribuye también a la muy baja tasa de reelección de los legisladores, de donde resultan la corta permanencia de éstos en sus cargos y la falta de especialización en la labor parlamentaria.

También para Krummwiede y Nolte la ausencia de “poder constructivo” de los parlamentos latinoamericanos es resultado de la falta de profesionalismo y especialización, a las que se suma en muchos casos (una excepción destacada, en este punto, es Brasil) la falta de estructuras de información y asesoramiento parlamentario eficientes (Krummwiede y Nolte, 2000: 100).

Cox y Morgenstern (2002) comparten el mismo diagnóstico. Para estos autores, la obstrucción del Congreso a los planes del Presidente, cuando no es el simple resultado de que la mayoría de los legisladores pertenecen a la oposición, puede resultar de dos tipos de situaciones: el primer caso, que definen como “legislatura flexible”, se trata de que la legislatura quiere participar de la elaboración de la política gubernamental y se opone, por esto, a planes formulados por el poder ejecutivo sin consultar a los legisladores. El segundo caso, que definen como “legislatura localista-venal”, los legisladores solamente prestan su apoyo a las propuestas del Presidente a cambio de beneficios materiales para sus distritos electorales o para sus propios bolsillos. Justamente, que una legislatura se incline por el tipo flexible o por el tipo localista-venal depende en una parte importante, para Cox y Morgenstern, de las posibilidades que tienen los legisladores de desarrollar una carrera profesional en esa función: “Para los legisladores en México, Argentina y Brasil, donde respectivamente el 0, 20 y 35 por ciento de los legisladores fueron reelegidos en elecciones recientes, debe ser tentador agarrar todo lo que pueden y salir corriendo”. Los legisladores que puedan prever carreras legislativas más largas, en cambio, aunque ciertamente interesados en las ventajas electorales de obtener beneficios para sus distritos, tienden a preocuparse también por los resultados de las políticas públicas (Cox y Morgenstern, 2002: 174).

En síntesis, de acuerdo con los autores mencionados hasta ahora, la brevedad de las carreras parlamentarias resulta de esencial importancia para entender las deficiencias en el funcionamiento de los Parlamentos en Latinoamérica. La explicación sobre el carácter obstructivo y deficiente del poder legislativo se desplaza, de esta forma, al fenómeno de la brevedad de las carreras parlamentarias, que viene a resultar la clave del problema.

Para explicar la brevedad de las carreras parlamentarias se han presentado, al menos para el caso argentino, algunas hipótesis. Para Jones et al. (2000) dos factores impiden a los políticos el desarrollo de una carrera continuada como legislador en el Congreso federal. El primer factor es el resultado de las reglas electorales vigentes en este país y consiste en que los partidos políticos, en el nivel de cada distrito electoral, determinan cuáles legisladores son nominados para la reelección y cuáles no. Los distritos electorales para la elección de legisladores al Congreso federal son cada una de las veintitrés provincias y la Ciudad de Buenos Aires, bajo un sistema de representación proporcional y lista “cerrada”. Es decir, que el ciudadano vota por una lista de candidatos a legisladores nacionales que corresponde al distrito, donde cada partido político (o coalición de éstos) presenta una lista con tantos candidatos como legisladores deban ser elegidos. Al ciudadano, en otras palabras, se le ofrece votar por una lista de la que no puede excluir ni agregar nombres, sino que la lista es, como queda dicho, “cerrada”. Una vez concluida la elección, los cargos se reparten entre las listas que obtuvieron los mayores porcentajes del voto, según un sistema proporcional. Ahora bien, es importante considerar que las organizaciones políticas de cada provincia y de la ciudad de Buenos Aires tienen el monopolio (de hecho) en la decisión sobre los candidatos a incluir en la lista, de donde resulta que deciden, efectivamente, sobre la continuidad o interrupción de las carreras de los legisladores en el Congreso federal. Toda explicación de la brevedad de las carreras legislativas en Argentina debe consistir así, finalmente, en una explicación de las razones que llevan a las organizaciones políticas regionales de este país a inclinarse más bien por proponer nuevos candidatos en cada elección a legisladores para el Congreso, antes que a proponer la reelección de los legisladores en ejercicio (Jones et al. 2000: 4).

Pasemos al segundo factor considerado por Jones et al. De acuerdo con la descripción de estos autores, las organizaciones partidarias regionales, en Argentina, son controladas por un líder o jefe de la región respectiva, que es quien dispone del poder fáctico necesario para decidir sobre la composición de la lista de candidatos al Congreso federal (Jones et al. 2000, 6). Dicho jefe partidario regional tiene, en cada caso, “fuertes incentivos” para hacer rotar a los políticos del distrito entre las varias posiciones que el partido puede ofrecer, con el objetivo de reducir su “visibilidad” en el nivel nacional o regional y así evitar que se convierta en un competidor por el liderazgo del distrito. Esta última proposición constituye así el aspecto central de la tesis presentada por Jones et al., pues los “fuertes incentivos” del jefe partidario regional son los que determinan su decisión de hacer rotar a los políticos del distrito, de modo que ninguno de ellos puede desarrollar, finalmente, una carrera profesional (duradera) como legislador en el Congreso federal.

Otra hipótesis relativa a la falta de profesionalización en las carreras parlamentarias ha sido presentada por Mustapic (2001). Para esta autora, la corta permanencia de los legisladores en sus cargos responde a la necesidad de los partidos de distribuir incentivos entre sus miembros. Al enviar nuevos candidatos al Congreso federal en cada elección, en vez de apoyar la reelección de los legisladores en ejercicio, los partidos logran obtener una mayor cantidad de incentivos para repartir entre sus miembros, que son recompensados por su pertenencia al partido.

5. El caso argentino.

Las hipótesis expuestas hasta ahora, referidas al caso argentino, explican el rol negativo u obstructivo del Congreso de este país — respecto a la formulación de políticas públicas y al control de la burocracia — por la falta de profesionalismo en las carreras de los legisladores; falta de profesionalismo que resulta, a su vez, de la poca duración de dichas carreras impuesta por motivos de conveniencia de los líderes políticos o de los partidos. Ahora bien, es interesante considerar que, al menos para el caso del Congreso de EE.UU., el índice de reelección de diputados y senadores — que es hoy el más alto del mundo — comenzó a aumentar a partir del año 1946 (Erickson, 1995). En ese año, como quedó expuesto más arriba, se aprobó la Ley de Procedimientos Administrativos y se llevó a cabo la reforma del Congreso, que iba a permitir a éste asumir un rol directivo sobre la administración pública federal. En este sentido, el inicio de mandatos legislativos más largos parecería ser, en realidad, posterior al cambio ya discutido en la autopercepción del rol del Congreso, por el cual éste se propone asumir y mantener un rol proactivo e incluso protagónico en la dirección de la burocracia y en la formulación de políticas públicas. Lo mismo puede decirse, de hecho, sobre el Bundestag, pues el inicio y consolidación de una actitud más proactiva y constructiva, por parte de esta legislatura, no estuvieron acompañados por cambios de importancia en la duración de los mandatos legislativos, que ya eran relativamente prolongados con anterioridad a ese proceso de reforma (Ismayr, 2001: 63). También en este caso, el cambio en la concepción del rol del Parlamento parece representar un factor decisivo en orden al desarrollo de carreras parlamentarias profesionalizadas. Veamos qué es lo que se puede decir en ese respecto sobre Argentina (voy a presentar las siguientes observaciones respecto a este caso, pero creo que se podrían hacer observaciones muy similares respecto a otros países latinoamericanos).

Diversos elementos hacen notar que la concepción del trabajo legislativo y del rol del Parlamento, en Argentina, se mantiene más bien dentro de los cánones clásicos del siglo XIX, a saber: que el poder ejecutivo debe ejercer la dirección de la administración pública y el Parlamento, meramente, la fiscalización posterior de esa actividad. A partir de esta concepción de su función, el Parlamento queda condenado, de acuerdo a lo discutido hasta ahora, a un rol negativo u obstructivo en el proceso de gobierno. Aplicando la concepción clásica del trabajo parlamentario a la función

legislativa, en nuestros días, se comete el error de separar la formulación de las leyes (tarea parlamentaria por excelencia, en la concepción del siglo XIX) de su implementación posterior (que se supone queda a cargo de la burocracia, bajo control del poder ejecutivo). Estos dos momentos del proceso de gobierno podían distinguirse aún, con toda claridad, en el siglo XIX. Pero desde la aparición de los así llamados Estados burocráticos o estados administrativos en el siglo XX, dicha distinción desaparece. Los Estados burocráticos desarrollan un complejo aparato administrativo, que regula una multiplicidad de aspectos de la vida social mediante la permanente creación de normas, regulaciones y disposiciones administrativas de carácter general. La ley se convierte ahora en un marco muy general e incluso “abstracto”, donde todos los detalles y precisiones técnicas de importancia pasan por un proceso de revisión y renovación permanente, por parte de los organismos burocráticos. Un Parlamento que no tenga dicha actividad de la burocracia bajo su control operativo (como el Congreso de los EE.UU.) o que no mantenga un proceso de consulta permanente con los organismos administrativos al respecto (como el Bundestag) pierde toda posibilidad de realizar un aporte constructivo al proceso de la legislación. La actividad de legislar y el control parlamentario de la burocracia, dos ámbitos que estaban claramente separados en el siglo XIX, se han vuelto partes de un único proceso complejo.

La presencia de la mencionada concepción “clásica” del rol parlamentario es muy notable, por ejemplo, en la doctrina sobre el “poder administrador”, desarrollada por la Corte Constitucional federal en Argentina (Corte Suprema de Justicia). La expresión “poder administrador” tiene su origen en el derecho público francés, pero la doctrina desarrollada en Argentina, pese a esa fuente de inspiración, tiene grandes diferencias con la doctrina francesa sobre la misma materia. En Francia, el concepto de un “poder administrador” se ha desarrollado para referirse al aparato burocrático profesional del Estado y diferenciar a éste del poder político. Como en todas las grandes democracias parlamentarias europeas, la burocracia profesional del Estado se considera, en Francia, “por encima” de la política y su subordinación a las autoridades políticas es solamente relativa y parcial (Aberbach et al. 1981: 244 y ss., Manning, Mukherjee y Gokcekus, 2000). Dicha independencia del poder administrador está considerada, en el derecho público francés, como una de las garantías republicanas más fundamentales: una situación donde el poder administrador careciera de toda independencia frente al poder político viene a quedar identificada con el más craso despotismo (Burdeau, 2001).

Pero en Argentina la Corte Suprema no solamente identifica al “poder administrador” con el poder político, sino más particularmente, con uno de los poderes políticos del Estado, el poder ejecutivo (CSJN, 1991: 179). A la vista de la doctrina constitucional de los EE.UU., que la corte argentina sigue en muchas otras materias, esa identificación resulta muy cuestionable. Se funda en el art. 86 de la Constitución política argentina, anterior a la reforma de 1994, de acuerdo con el cual el Presidente “tiene a su cargo la administración general del país”. Por cierto, dicha formulación constitucional, redactada en 1853, usa la palabra “administración” en el sentido del siglo XIX,

cuando dicha actividad tenía un alcance muchísimo más restringido que hoy en día y, en ningún caso, suponía el ejercicio de una función legislativa o quasi-legislativa. Nada indica que las agencias administrativas del Estado, cuya función durante el siglo XX no solamente se expande hasta abarcar toda la vida social, sino que se vuelve principalmente legislativa o quasi-legislativa, deban encontrarse subordinadas — en forma exclusiva — al poder ejecutivo, como lo supone la Corte Constitucional argentina. La Corte entiende que la atribución de toda autoridad administrativa al poder ejecutivo es una consecuencia de la doctrina de la división de poderes, pero, en nuestros días, una concepción como ésta no tiene por consecuencia la separación de poderes, sino su concentración en el ejecutivo. Tanto el debate constitucional y administrativo de los EE.UU. como de Alemania arribaron hace tiempo a esta última conclusión.

Que el propio Parlamento federal argentino (Congreso de la Nación) comparte, en algunos aspectos, el criterio de asignar al poder ejecutivo toda la autoridad sobre la administración, puede notarse en la redacción que se confiere a la “Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional”. Esta ley, sancionada en 1992, crea la Auditoría General de la Nación, organismo que iba a convertirse, a través de la reforma constitucional de 1994, en el instrumento principal del poder legislativo para llevar adelante su tarea de control sobre la administración pública. Como indica el art. 85 de la constitución, reformada en 1994: “El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.” Ahora bien, el proyecto de ley creando la Auditoría General de la Nación establecía, en su art. 117, que es “materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión [...]” de la administración pública. En otras palabras, la misma ley define al control parlamentario sobre la administración pública — ejercido por la Auditoría General de la Nación — como un control externo y posterior. Es claro que, al definir de esa forma al control, se daba por supuesto que el poder legislativo no habría de tener ningún tipo de influencia en la dirección de la burocracia federal y que sus opiniones al respecto solamente se harían valer a posteriori, es decir, que tendrían una efectividad cuando mucho indirecta sobre la dirección de los acontecimientos. Con todo, el poder ejecutivo hizo uso del veto parcial respecto a la expresión “y de gestión” en el artículo 117, alegando que se trata de una redundancia en la formulación del artículo (Decreto 1957 del año 1992, art. 2), aunque puede pensarse que, por detrás de este argumento, se encontraba la intención del poder ejecutivo de excluir al poder legislativo de todo tipo de control sobre el gerenciamiento o dirección de la burocracia, incluso a posteriori, para reducir ese control a lo que concierne a la ejecución de gastos y al cumplimiento de la ley. Un control de este tipo, limitado a los aspectos presupuestarios y legales, puede caracterizarse como formal, pues excluye el control substantivo, esto es, técnico sobre la dirección de la burocracia.

Independientemente de este conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, sobre el que volveremos, es claro que al definir el control parlamentario sobre la administración pública como

externo y posterior, el propio Congreso atribuye toda la autoridad operativa sobre la administración pública al poder ejecutivo. Pero, como se dijo antes, esta concepción del control parlamentario hace inevitable, en el contexto de un Estado burocrático moderno, que el poder legislativo carezca de información y de conocimientos especializados sobre las distintas áreas de la política pública. La profesionalización de las carreras parlamentarias, es decir, el hecho de que los legisladores se vuelvan expertos en un área determinada de la gestión pública, no solamente resulta así mucho más difícil; a decir verdad, una tal profesionalización es innecesaria si el rol del Parlamento se entiende de la manera expuesta.

Ahora bien, así como lo muestra el conflicto entre el poder legislativo y el poder ejecutivo que acabamos de mencionar, manifestado en el veto sobre el art. 117 de la ley de creación de la Auditoría General, existen otros antecedentes que revelan la misma intención, por parte del Parlamento federal en Argentina, de asumir un rol algo más activo en la dirección de la administración pública. Es probable que, de acuerdo a la hipótesis presentada en este trabajo, dichos antecedentes no se hayan consolidado en una tendencia general, un verdadero plan de reforma parlamentaria y administrativa, debido, entre otros factores, a la ausencia de una visión del control parlamentario, adecuada a las circunstancias de los Estados burocráticos latinoamericanos desarrollados en el siglo XX. De todas formas, dichos antecedentes son interesantes, pese a su carácter aislado y fragmentario, pues muestran que existe algún grado de iniciativa política para una posible reforma futura, de donde resultase un rol más activo del Parlamento respecto al proceso de gobierno. Voy a mencionar a continuación algunos de los más importantes antecedentes que se produjeron, en este sentido, a partir de la reforma constitucional de 1994.

En primer lugar, dos de las reformas realizadas sobre la Constitución, en 1994, apuntan claramente a reducir la autoridad exclusiva del poder ejecutivo sobre la administración pública federal. El viejo art. 86, ya mencionado arriba, establecía que el Presidente “tiene a su cargo la administración general del país”, lo que el tribunal constitucional interpretaba como que le corresponde toda la autoridad operativa sobre las agencias burocráticas del Estado. La redacción de este artículo tiene un cambio importante en el nuevo art. 99, que establece que el Presidente es el “responsable político de la administración general del país.” Vale decir que el Presidente ya no “tiene a su cargo” la administración, sino que sólo es políticamente responsable por ella. Quien “ejerce la administración general del país”, según el art. 100 de la Constitución reformada, es el jefe de gabinete, un funcionario designado por el Presidente, pero responsable ante el Congreso y que puede ser removido por éste mediante un voto de mayoría.

De los artículos 99 y 100 de la Constitución reformada resulta que el Congreso es la instancia ante quien se hace valer la responsabilidad por el ejercicio de la administración, lo que debería conferirle, en principio, mayor autoridad en asuntos administrativos. Por otro lado, la nueva formulación de los artículos 99 y 100 quita el matiz de “exclusividad” de la expresión “tener a

su cargo”, pues nada indica que el jefe de gabinete deba ser la única y exclusiva autoridad que “ejerce” la administración. Este funcionario ejerce la administración, por cierto, pero la autoridad ante quien dicho funcionario es responsable por esa tarea es el poder legislativo, y esto implica que el Congreso podría participar – al menos de manera indirecta – en la dirección de asuntos administrativos y así también “ejercer la administración”.

El nuevo art. 76 contiene una reforma de carácter más técnico, pero no menos trascendente en sus alcances respecto a la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo. El artículo prohíbe la delegación de facultades legislativas, de parte del Congreso, al poder ejecutivo. Dicha prohibición es una medida ciertamente drástica, que busca impedir que el poder legislativo confiera la facultad de dictar normas detalladas sobre un área de política pública a una agencia administrativa, para desentenderse luego de la cuestión. Al no poder delegar la facultad de crear normas, el Congreso se vería obligado a sancionar por sí mismo todas las modificaciones y reformas legales que son necesarias para que un área determinada de la administración pública continúe su funcionamiento (las agencias administrativas de un Estado burocrático moderno necesitan crear, de manera muy frecuente, nuevas disposiciones normativas, o adaptar las existentes, para adecuarse a los permanentes cambios de la sociedad y la economía). Con esto, la reforma constitucional intenta obligar al poder legislativo a ocuparse en forma constante e intensiva con asuntos administrativos, en lo que éstos tienen de actividad de creación de normas generales (como ya se ha discutido en las secciones primera y segunda arriba, la administración pública moderna consiste, en buena medida, en dicha actividad quasi-legislativa). Ahora bien, esta parte de la reforma constitucional fracasó por completo, puesto que la legislatura federal argentina no tiene la capacidad técnica para llevar a cabo la tarea que le asigna el art. 76 de la Constitución reformada. Como quedó expuesto en la sección segunda, ni siquiera el Congreso de los EE.UU. intentó, cuando la progresiva apropiación de facultades legislativas por parte de la administración pública vino a quedar expuesta y criticada, hacerse cargo por sí mismo de la permanente creación de regulaciones y disposiciones jurídicas en los diferentes ámbitos administrativos. Lo que hizo el Congreso de los EE.UU. fue pasar a ejercer un control directo sobre las agencias de la administración pública, a la vez que las quitaba del ámbito de autoridad del Presidente. De esta forma, las funciones quasi-legislativas de la administración pública quedaron bajo su dirección operativa. Pero asumir dichas funciones quasi-legislativas por sí mismo, en toda su complejidad, es algo que un parlamento difícilmente podría llevar a cabo sin una previa profesionalización muy exhaustiva de sus miembros y una redefinición muy profunda de su rol político y administrativo. En síntesis, una reforma parlamentaria tan trascendente, como la propuesta por el art. 76, no era realista en los términos de la concepción tradicional del rol parlamentario vigente en Argentina y, por esto, fracasó. El Congreso argentino se ha visto obligado a postergar reiteradas veces la ejecución plena del art. 76 de la Constitución y confirmar todas las delegaciones de facultades legislativas que han sido concedidas, en el pasado, al poder ejecutivo. La última prórroga, sancionada en 2004 (Ley 25.918) se extiende hasta el año 2006.

Para terminar, corresponde mencionar dos experiencias concretas donde el poder legislativo, en Argentina, ha tomado la iniciativa respecto a la organización y funcionamiento de agencias burocráticas. Solamente una de dichas experiencias puede considerarse exitosa, pero ambas muestran que la concepción predominante del trabajo parlamentario en este país, de acuerdo con la cual la legislatura debe mantenerse ajena a toda cuestión administrativa, no es insuperable. En otras palabras, la posibilidad de futuras reformas parciales y progresivas del rol del poder legislativo está abierta, mucho más considerando que el Parlamento ejerce un rol significativo en la vida política – como quedó expuesto en la sección tercera del presente artículo – si bien, hasta ahora, el ejercicio de su considerable poder político como institución se ha desarrollado en forma reactiva o negativa.

La primera experiencia ha sido exitosa y corresponde a la creación de la “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU) mediante la Ley Nacional de Educación Superior en 1995 (ley 24.521). Se trata de la agencia administrativa que regula la educación universitaria en Argentina, tanto a través de la evaluación de la calidad de las instituciones y programas de estudio, como mediante dictámenes sobre la autorización para funcionar dada a las universidades. La comisión se compone de doce miembros, que actúan como comité directivo del organismo administrativo propiamente dicho (que tiene el nombre “comisión”, aunque se trata de una agencia administrativa, según un estilo de denominación tradicional en los EE.UU., que se origina con la Interstate Commerce Commission en 1887). De dichos doce miembros, seis son propuestos por el poder legislativo, cinco por instituciones universitarias y uno de ellos por el poder ejecutivo. El Presidente “designa” a todos estos miembros, pero se trata aquí de una mera formalidad, pues el Presidente designa siempre a los miembros propuestos por las otras instituciones (la misma formalidad se mantiene en el caso de las agencias independientes en los EE.UU.). En términos reales, el poder legislativo tiene una clara mayoría en la designación del personal directivo de este organismo burocrático. La experiencia puede considerarse exitosa, puesto que la comisión ha funcionado regular y eficientemente en los diez años pasados desde su creación, el personal de este organismo burocrático tiene uno de los niveles de profesionalismo más altos en la administración pública federal (Coneau 2004a; 2004b) y se trata de uno de los pocos organismos de la burocracia federal cuyo personal directivo tiene reuniones periódicas con la comisión del Congreso que le corresponde en el área pertinente de las políticas públicas (Comisión de Educación 2005).

La segunda experiencia que corresponde mencionar, en cambio, resultó fracasada ante la oposición del poder ejecutivo. Se trata del intento de crear un organismo público para la administración de las estaciones de televisión y radio estatales en Argentina, cuyo directorio sería designado por una comisión permanente del Congreso (una comisión bicameral, es decir, formada por senadores y diputados). La ley respectiva (Ley 25.208) fue sancionada por el Congreso en noviembre de 1999 y vetada por el poder ejecutivo en diciembre del mismo año. La ley cometía,

sin duda, una falta de etiqueta al atribuir la designación del personal directivo de un organismo burocrático directamente al Congreso. Probablemente, la fórmula tradicional, según la cual el Congreso propone a los directores de una agencia administrativa, mientras que el Presidente los designa, hubiera encontrado menos resistencias. Independientemente de esto, es claro que la negociación política con el poder ejecutivo no fue llevada a cabo de manera efectiva por el bloque parlamentario que propuso la ley (uno de los dos bloques que formaban la coalición gobernante en ese momento). El Presidente en aquella época, De La Rúa, se caracterizó de todas formas por sus malas relaciones con el Congreso y la falta de apoyo parlamentario iba a ser uno de los factores fundamentales que precipitaron su renuncia anticipada en diciembre de 2001 (Ferraro, 2002).

Pese al fracaso de esta segunda experiencia y al carácter fragmentario y parcial que ambas experiencias descriptas tienen, se trata de ocasiones que muestran, por parte del poder legislativo en Argentina, la voluntad — aunque ocasional — de avanzar hacia un rol activo en la formulación de políticas públicas y en la dirección de la burocracia federal. Como se dijo antes, queda claro así que la doctrina tradicional de la división de poderes, vigente en Argentina, no constituye un obstáculo ni definitivo ni insalvable para lograr ese objetivo. De todas maneras, la disposición a reemplazar la doctrina tradicional de la división de poderes no significa aún que exista, en Argentina, una tendencia constante y sostenida hacia una revisión y modernización del rol del Parlamento. No solamente es necesario, para esto, una transformación de las prácticas de democracia interna por parte de las organizaciones partidarias, como se ha discutido en la sección tercera, sino que también es probable que la revisión y modernización del rol del Parlamento requiera una nueva aproximación teórica, tanto en el plano descriptivo como normativo, a los posibles roles de las asambleas legislativas en los modernos Estados latinoamericanos. La teoría del control parlamentario que subyace a la acción del Congreso, en Argentina, no se encuentra a la altura del complejo funcionamiento de los Estados burocráticos modernos.

6. Conclusiones

La trayectoria del Parlamento alemán pone de manifiesto que, en el contexto del desarrollo de los Estados burocráticos durante el siglo XX, la idea de control parlamentario como mera fiscalización de la actividad de la administración pública, a la distancia y a posteriori, resulta insuficiente para asegurar un rol activo del Parlamento en el proceso de gobierno o en la propia vida política del país. A decir verdad, se trata aquí de una tesis que iba a consagrar la doctrina parlamentaria alemana a fines de la década de 1960, pero que ya estaba presente en el propio Max Weber, a saber: una legislatura que no realiza un trabajo de control sistemático y detallado, que no ejerce — en todo o en buena parte — la dirección de la burocracia, no puede aspirar siquiera a estar informada sobre las actividades de ésta, mucho menos a “fiscalizarla”. La palabra clave en la

doctrina parlamentaria alemana es, en este sentido, la de *Mitsteuerung* (Schwarzmeier, 2001), que puede traducirse como co-dirección. Las experiencias del Congreso de los EE.UU. y del Bundestag tienden a confirmar, como se discutió a lo largo del trabajo, la tesis de Weber: dichas legislaturas pasaron a tener un rol activo en la formulación de las políticas públicas cuando se decidieron, o bien a poner la burocracia bajo su control operativo (EE.UU.), o bien a establecer, al menos, estrechas relaciones de trabajo con la burocracia, de modo que el proceso de implementación de las políticas públicas se produzca en el marco de rondas de consulta permanente entre legisladores y funcionarios superiores de la burocracia profesional (Bundestag). En uno y otro caso, el co-gobierno parlamentario es un presupuesto del control de la burocracia y del rol activo de la legislatura respecto a la formulación de políticas públicas.

El caso de Estados Unidos muestra que el rol constitucional de los Congresos, en los regímenes presidenciales, no es en absoluto incompatible con un papel activo de la legislatura en la dirección de la burocracia. Lo que he querido mostrar para América Latina, a través del caso argentino, es la importancia de contemplar el papel que desempeñan las teorías y valores sustentados por los actores políticos mismos acerca del rol de la legislatura, en particular, sobre su función de control. Mientras las orientaciones normativas que determinan la percepción de la relación entre el Congreso y la burocracia no se hagan cargo de las características y las consecuencias de la formación de los Estados burocráticos modernos, como lo ilustran Estados Unidos y Alemania, difícilmente pueden los Congresos latinoamericanos tener un rol activo en el proceso político, así como realizar una contribución positiva a la formulación de políticas públicas.

Bibliografía

Aberbach, Joel. (1990).

"Keeping a watchful eye". Washington, D.C.: Brookings Institution.

Aberbach, Joel, R. Putnam y B. Rockman. (1981).

"Bureaucrats and politicians in Western democracies", Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Abranches, Sérgio Henrique. (1988).

"Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". Dados 31 (1): 5-34.

Alonso, Guillermo V. (1998).

"Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina". Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales 38 (150): 595-626.

Ames, Barry. (2002).

"Party Discipline in the Chamber of Deputies". En: Morgenstern y Nacif 2002, 185-221.

Barke, Richard y William Riker. (1982).

"A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments". Public Choice 39: 73-106.

Burdeau, François. (2001).

«Pouvoir administratif et droit public français I. Le sens de l'expérience administrative de la Révolution.» Giornale di Storia Costituzionale 2: 33-48.

Castro Santos, María Helena. (1997).

"Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". Dados 40 (3): 335-376.

Chasqueti, Daniel. (2001).

"Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En: Jorge Lanzaro (ed.). Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 319-359.

Colomer, Josep M. y Gabriel L. Negretto. (2005).

"Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? Government and Opposition" 40 (1): 60-89.

Comisión de Educación. (2005).

Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Versiones Taquigráficas. Disponible online en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ceeducacion/vtaquigraficas2001.htm> [última consulta 22 de febrero de 2005].
Coneau 2004a. Directores. Disponible online en: http://www.coneau.edu.ar/que_es/directores/directores.htm [última consulta 22 de febrero de 2005].

Coneau 2004b. Equipo técnico. Disponible online en: http://www.coneau.edu.ar/que_es/equitec/equitec.html [última consulta 22 de febrero de 2005].

Cox, Gary W. y Scott Morgenstern. (2002).

"Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En: Morgenstern y Nacif 2002, 446-468.

CSJN. (1991).

"Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). Peralta Luis A. y otro c/Estado Nacional". La Ley 1991-C: 158-190.

Eaton, Kent. (2003).

"Can politicians control bureaucrats?. Latin American Politics and Society" 45 (4): 33-62.

Erikson, Stephen C. (1995).

"The entrenching of incumbency: Reelections in the U.S. House of Representatives, 1790-1994". Cato Journal 14 (3): 397-421.

Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo. (1998).

"Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)". Desarrollo Económico 37 (enero-marzo): 559-590.

Ferraro, Agustín. (2002)

"Machtwille und Machtressourcen der lateinamerikanischen Parlamente. Unter besonderer Berücksichtigung des argentinischen Kongresses, seiner "technischen Krise" 1999 und der Ereignisse Anfang 2002". Verfassung und Recht im Übersee - Law and Politics in Africa, Asia und Latin America 35 (nº 1): 23-53.

Ferraro Agustín y Mariana Llanos. (2001).

"Wahlen in Argentinien. Niederlage, Rezession und Politikverdrossenheit: Kann Präsident De La Rúa weiter regieren? Brennpunkt Lateinamerika". Politik - Wirtschaft - Gesellschaft 20 (Octubre), 209-215.

Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi. (1996).

"Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal". San Pablo: Cadernos de Pesquisa Cebrap - Editora Entrelinhas.

Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi. (1998).

"Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova": Revista de Cultura E Política 44: 81-106.

Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi. (1999).

"Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional". Rio de Janeiro: Editora FGV.

Figueiredo, Argelina C. y Fernando Limongi. (2000).

"Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*" 32 (2): 151-170.

Fiorina, Morris P. (1981).

"Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities". En: *Congress Reconsidered*, 2ª edición, editado por Lawrence Dodd y Bruce Oppenheimer. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Geddes, Barbara. (1994).

"Politician's dilemma". Berkeley: University of California Press.

Goetz, Klaus. (1997).

"Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive". *Public Administration* 75 (Winter): 753-775.

Gutiérrez, Eduardo Guerrero. (2002).

"La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, 8-11 oct.

Hall, Peter A. y Rosemarie C. R. Taylor. (1996).

"Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44, 936-957.

Heclo, Hugh. (1977).

"A government of strangers". Washington, D.C.: Brookings Institution.

Hess, Stephen. (1976).

"Organizing the Presidency". Washington, D. C.: Brookings Institution.

Huber, Evelynne and Michelle Dion. (2002).

"Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics". *Latin American Politics and Society* 44, no. 3: 1-28.

Hübner, Emil. (2000).

"Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit". Disponible on-line en: <http://www.stmuk.bayern.de/blz/web/100025/a25v2b.html#teil5> [última consulta 12 de julio de 2006].

Ismayr, Wolfgang. (2001).

"Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland". 2ª edición. Opladen: Leske + Budrich.

Huntington, Samuel. (1965).

"Congressional Responses to the Twentieth Century". En: *The Congress and America's Future*, editado por David Truman. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.

Jekewitz, Jürgen. (1995).

"Das Personal der Parlamentsfraktionen". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 26 (3): 395-423.

Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. (2000).

"Políticos profesionales—legisladores amateurs: el Congreso argentino en el siglo XX". Manuscrito (noviembre). Disponible on-line en: <http://www.fgys.org/pdf/DT%2045%20PDF.pdf> [última consulta 22 de febrero de 2005].

Kaufman, Herbert. (1981).

"The administrative behaviour of Federal Bureau Chiefs". Washington, D.C.: Brookings Institution.

Kiewiet, D. Roderick and Mathew D. McCubbins (1991).

"The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process". Chicago: University of Chicago Press, 1991.

Kropp, Sabine. (2003).

"Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung". *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43 (octubre): 23-31.

Krumwiede, Heinrich y Dellef Nolte.(2000).

"Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas". Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Lanzaro, Jorge. (2001).

"Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista". En: Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 283-317.

Lee, Eliza W. (1995).

"Political science, public administration, and the rise of the American administrative state". *Public Administration Review* 55 (6): 539-43.

Lessig, Lawrence y Sunstein, Cass R. (1994).

"The President and the Administration". *Columbia Law Review* 94 (1): 1-123.

Linz, Juan. (1990a).

"The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.

Linz, Juan. (1990b).

"The Virtues of Parliamentarism". *Journal of Democracy* 1 (4): 84-91.

Linz, Juan. (1994).

"Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" En: Linz y Valenzuela (1994), 3-87.

Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.). (1994).

"The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America", Baltimore: John Hopkins University Press.

Llanos, Mariana. (1998).

"El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 38 (151): 743-770.

Llanos, Mariana. (2002).

"Privatization and Democracy in Argentina: An analysis of President-Congress Relations". New York: Palgrave.

Manning, N., R. Mukherjee y O. Gokcekus. (2000).

"Public officials and their institutional environment". Washington, D.C.: The World Bank. Disponible online en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/wps2427.pdf> [última consulta 22 de febrero de 2005].

Manow, Philip. (1996).

"Informalisierung und Parteipolitisierung. Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik". *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27: 96-107.

March, James G. y Johan P. Olsen. (1989).

"Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics". New York: The Free Press, London: Collier Macmillan.

March, James y Johan P. Olsen.

"The Logic of Appropriateness", *Arena Working Papers*, 9/2004. Disponible online: http://www.arena.uio.no/publications/papers/wp04_9.pdf [última consulta 16 de enero de 2005].

McCubbins, Mathew. (1985).

"Regulating the Regulators: A Theory of Legislative Delegation". *American Journal of Political Science* 29: 721-748.

McCubbins, Mathew D. y Schwartz, T. (1984).

"Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms". *American Journal of Political Science* 28: 165-179.

McCubbins, Mathew, Roger G. Noll y Barry R. Weingast. (1987).

"Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics and Organization* 3 (2): 243-277.

McCubbins, Mathew, Roger G. Noll y Barry R. Weingast. (1989).

"Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review* 75 (marzo): 431-482

Moe, Terry M. (1987)

"An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'." *Legislative Studies Quarterly* 12 (4): 475-520.

Moe, Terry M. (2002).

"The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage". En: Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System* (7ª edición), Washington D.C.: C.Q. Press.

Molinelli, N. Guillermo, Valeria M. Palanza y Gisela Sin. (1999).

"Congreso, presidencia y justicia en Argentina". Buenos Aires: Temas.

Morgenstern, Scott y Luigi Manzetti. (2003).

"Legislative oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina". En: *Democratic accountability in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press.

Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.). (2002).

"Legislative Politics in Latin America", Cambridge: Cambridge University Press.

Mustapic, Ana María. (2001).

"El Congreso argentino: los partidos políticos como problema y solución". *Manuscrito*, Buenos Aires (Universidad Torcuato Di Tella/ CONICET).

Mustapic, Ana María. (2002).

"Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En: *Legislative Politics in Latin America*, editado por Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.

Niclauss, Karlheinz. (1999)

"Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierung zwischen Verfassung und Verfassungskonventionen". *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20: 27-38.

Niskanen, William. (1971).

"Bureaucracies and Representative Government". Chicago: Atherton.

Nolte, Detlef. (2003).

El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política* 23 (2): 43-67.

Nolte, Detlef. (2004).

"Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung". *Lateinamerika Analysen* 7 (febrero): 55-88.

Oberreuter, Heinrich. (1980).

"Parlamentarisches System der Bundesrepublik Deutschland – Stärken und Schwächen". *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44: 3-8.

Oberreuter, Heinrich. (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.

Oberreuter, Heinrich, Uwe Kranenpohl y Martin Sebaldt. (2002).

"Der Deutsche Bundestag: Konstanz und Wandel eines Parlaments. Zur Einführung". En: idem (eds.) Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2ª edición. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Olson, David M. (1994).

"Democratic Legislative Institutions. A Comparative View". New York: Sharpe.

Ostrom, Elinor. (1998).

"A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action". Presidential Address, American Political Science Association, 1997. American Political Science Review 92 (1): 1-22.

Pérez-Liñán, Aníbal. (2005).

"Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy?". Comparative Political Studies 38 (1): 51-74.

Peters, B. Guy and Pierre, Jon. (2001).

"Politicians, bureaucrats and administrative reform". London: Routledge.

Rauch, James E. y Evans, Peter B., (1999)

"Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". American Sociological Review 64, October 1999, 748-765

Rosenbloom, David. (2000).

"Building a legislative-centered public administration". Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Rosenbloom, David. (2001).

"Whose Bureaucracy Is This, Anyway? Congress' 1946 Answer". Political Science & Politics 34: 773-777.

Schwarzmeier, Manfred. (2001)

"Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informellen Einflusses im Deutschen Bundestag". Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Schwarzmeier, Manfred. (2002).

"Nur Stillfragen? Informale Verhaltensregeln und Handlungsnormen im Deutschen Bundestag". En: Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, 2ª edición. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Siavelis, Peter M. (2000).

"The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation". University Park (Penn.): Penn State University Press.

Skowronek, Stephen. (1982).

"Building a new American state", Cambridge: Cambridge University Press.

Spence, David B. (1997).

"Administrative Law and Agency Policy-Making: Rethinking the Positive Theory of Political Control". Yale Journal on Regulation 14 (2): 407-450.

Sunstein, Cass R. (1987).

"Constitutionalism After the New Deal". Harvard Law Review 101: 421-510.

"U.S. 1935. Humphrey's Executor v. United States", 295 U.S. 602, 627.

Valenzuela, Arturo. (2004).

"Latin American Presidencies Interrupted". Journal of Democracy 15 (4): 5-19.

Weber, Max. (1918).

"Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1ª ed. 1918)". En: Max Weber, Gesammelte politische Schriften, 4ª ed. 1980. Tübingen: Mohr, 306-443.

Weber, Max. (1921)

"Wirtschaft und Gesellschaft.". (1ª ed. 1921) 5ª ed. 1972. Tübingen: Mohr.

Weingast, Barry R. (1981).

"Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relations". Law and Contemporary Problems 44: 147-177.

Weingast, Barry R. (1984).

"The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC". Public Choice 41: 141-191.

Weingast, Barry R. y Mark J. Moran. (1982).

"The Myth of the Runaway Bureaucracy". Regulation 6: 33-38.

Weingast, Barry R. y Mark J. Moran. (1983).

"Bureaucracy Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission". Journal of Political Economy 91: 765-800.

Weyland, Kurt. (2002).

"Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics". Studies in Comparative International Development 37 (1): 57-85.

Woll, Peter. (1977).

"American Bureaucracy", 2ª edición. New York: Norton.