

Burócratas y legisladores. El control parlamentario sobre la administración pública (con atención en el caso peruano)

Bureaucrats and legislators. Parliamentary control over public administration (with a focus in the peruvian case)

Cesar Enrique Patriau Hildebrandt *

Universidad de Salamanca

Fecha de recepción: 23 de octubre

Fecha de aceptación: 29 de octubre

ISSN: 2219-4142

Patriau Hildebrandt, Cesar Enrique. «Burócratas y legisladores. El control parlamentario sobre la administración pública (con atención en el caso peruano)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, segundo semestre, N° 9: pp. 13-27.

* Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca (España). Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca. Magister en Ciencia Política (PUCP). Periodista por la Universidad de Lima.

Resumen

Este artículo discute el control que los Congresos pueden ejercer sobre los cuerpos burocráticos. En primer lugar, se revisa una serie de estudios que explican cómo el Parlamento en Estados Unidos influye sobre la administración pública con la intención de garantizar que sus intereses y preferencias sean considerados en la toma de decisiones. El ejemplo estadounidense demuestra que el modelo de separación de poderes no supone que los parlamentos deban renunciar a controlar activamente a la burocracia. En segundo lugar, se desarrolla el caso peruano y se expone una serie de mecanismos informales a través de los cuales el Congreso influye sobre la burocracia y el proceso de las políticas.

Palabras claves: *Burocracia, Congreso, Control parlamentario, Políticas públicas, Política informal.*

Abstract

This article discusses Parliamentary control over bureaucracies. In the first place, it reviews a number of studies that explain how the American Parliament influences public administration with the intention of guarantying that their intererst and preferences are protected in the decision making process. The American example demonstrates that the model of separation of powers does not take into account that Parliaments should avoid attempts to control the bureaucracy. In the second place, it analyses the Peruvian case and proposes a series of informal mechanisms by which the Parliament exerts influence over the bureaucracy and the public policy cycle.

Key words: *Bureaucracy, Parliament, Parliamentary control, Public policy, informal politics.*

Introducción

¿Quién controla a la burocracia? Esta es una de las preguntas más recurrentes en la ciencia política y parte de una necesidad práctica: una vez en el poder, los líderes políticos deben delegar autoridad sobre los burócratas. Una variada producción científica se ha preocupado por entender y explicar la relación entre ambos actores.

Como se ha hecho notar, en América Latina suele asumirse que la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo implica, de un lado, que el primero tiene a su cargo exclusivo los organismos administrativos y, del otro, que el segundo carece de la capacidad para realizar aportes o, por último, influir en el proceso de las políticas públicas tanto en su elaboración como implementación (Ferraro 2006: 81). ¿Esta situación ocurre realmente? Por el contrario, los Congresos sí pueden ejercer (y ejercen) influencia sobre los cuerpos burocráticos.

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

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

La segunda parte se detiene en el caso peruano. Según varios estudios, el Poder Ejecutivo en el Perú es considerado uno de los más poderosos de América Latina. En paralelo, la capacidad técnica y profesional del Congreso es considerada una de las más bajas de la región. Aunque tal combinación de factores podría llevar a sugerir que la participación del Parlamento en tareas de políticas resulta, en la práctica, marginal; más adelante se discutirá que la legislatura sí incide en la burocracia e interviene en el proceso mismo de las políticas públicas a través de vías políticas de carácter informal.

El control político sobre la burocracia: el ejemplo estadounidense

El Parlamento es un órgano político cuya naturaleza primordial es representativa, lo que lo convierte en una institución de carácter colectivo, deliberativo y con capacidad de legislación y de control sobre el Ejecutivo (Alcántara et al. 2005). Desde luego, las legislaturas pueden participar de maneras distintas en el ciclo de las políticas públicas. Un elemento tiene que ver directamente con la producción de leyes, aunque no es el único. Por otro lado, igual de centrales que las tareas de control legislativo, son aquellas referidas al control político (Llanos y Nolte 2006: 31).

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

idea de que el Congreso puede y debe involucrarse en el proceso de decisiones adoptadas por el gobierno.

Colocada la mirada sobre la implementación de las políticas gubernamentales, el control político equivale al control parlamentario, el cual puede definirse como una herramienta con la que se busca que las decisiones de los legisladores sean correctamente interpretadas y llevadas a la práctica, a la par que evita que su voluntad sea vulnerada desde el Ejecutivo o desde la burocracia (Llanos y Mustapic 2006: 15–17). En un plano similar, para McCubbins y Schwartz (1984: 165), «control parlamentario» consiste en la vigilancia que ejerce el Congreso sobre las políticas a fin de detectar y remediar las posibles violaciones a los criterios del Legislativo por parte de la rama del Ejecutivo.¹

El control es una de las más importantes funciones de cualquier Parlamento. En el siglo XIX, la legislatura estadounidense desempeñaba un rol predominante en la ejecución y desarrollo de las políticas públicas, involucrándose en temas ejecutivos desde su primera sesión (Gilmour y Halley 1994: 8). De hecho, en su célebre libro *La democracia en América*, Tocqueville (1957: 95) sostiene, por ejemplo, que el Senado «toma parte de la administración de varias maneras» y, además, «entra ordinariamente en la esfera del Poder Ejecutivo». Tocqueville, quien llegó a los Estados Unidos en 1831 para una estancia de nueve meses, explica que lo que más le llamó la atención –desde su perspectiva europea– era la ausencia del «gobierno o la administración».²

Este panorama, con el Congreso estadounidense desempeñando un papel preeminente en temas administrativos, empieza a cambiar en la transición del siglo XIX hacia el XX. Esta situación se debió a una serie de reformas que promovieron la emergencia de una administración pública moderna, las cuales a su vez trajeron como consecuencia la restauración de cierto poder al Ejecutivo y, por tanto, abrieron la posibilidad de una mayor competencia entre ambas ramas (O’Toole 1987: 17-18).

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

Respecto a esto, habría que decir en primer lugar que los estudios publicados en las décadas de los 60 y 70, que comprenden la relación entre políticos y burocracia, están marcados por una perspectiva que asegura que las sociedades, en la práctica, son gobernadas por los cuerpos administrativos, responsables de la gran mayoría de las políticas públicas. Una síntesis de ese pensamiento puede leerse en Putnam (1973: 17), quien afirma que los funcionarios, a través del monopolio de la información y su pericia técnica, han ganado una influencia

1 Ambas definiciones se originan en el enfoque principal–agente, que asume a priori que el primero actuará por propia cuenta violando la voluntad del segundo, por lo que el control es una salida de cara a contener las consecuencias negativas de la delegación. Esta última se define como el acto a través del cual una persona o grupo –el principal o mandante– otorga a otra persona o grupo –el agente– la potestad de actuar en su representación. El proceso de las políticas públicas en las democracias contemporáneas puede ser entendido como una cadena de delegación. Los votantes eligen a sus representantes, luego los políticos electos delegan poder en el cuerpo burocrático para la implementación de las políticas en cuestión. En esa lógica, se asume que los encargados de planear y ejecutar las políticas públicas, en cualquier democracia, deberían hacer aquello que los ciudadanos desean y aguardan (Müller et al. 2003: 19).

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

predominante en la agenda de las decisiones públicas en las sociedades. De esta manera, en un sentido literal, el sistema político moderno ha pasado a ser uno de corte esencialmente burocrático. Por su parte, refiriéndose específicamente a los Estados Unidos, Huntington (1965) sostiene que el Congreso ha perdido poder y declinado en sus funciones legislativas a favor, entre otros, de una burocracia creciente en tamaño e influencia.

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

A partir de la década de los 80, sale a la luz una nueva vertiente teórica que cuestiona directamente la asunción de que la burocracia estadounidense actúa autónomamente. Un número relevante de investigaciones empíricas establece la existencia de una relación entre las preferencias de políticos electos y las acciones emprendidas por los cuerpos burocráticos.

Por ejemplo, Moe (1987: 477) sostiene que la administración pública es influenciada tanto por el Congreso como por los presidentes (además de las Cortes o de los grupos de presión). Otros autores también defienden la idea de una influencia compartida. Hammond y Knott (1996: 163) señalan que el control sobre la burocracia «debe ser visto como un asunto sistémico», en tanto «el presidente, la Cámara Baja y el Senado» la controlan colectivamente. En el mismo sentido, Furlong (1998: 61) arguye que en consonancia con lo que buscaban los creadores de la Constitución, el Congreso y el Presidente comparten la habilidad y la responsabilidad en la tarea de construcción de políticas, influyendo sobre ellas ya sea hacia una dirección o hacia otra.

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

En ese sentido, una de las instituciones a la cual los jefes de las oficinas administrativas en los Estados Unidos se muestran más es el Congreso (Kaufman 1981: 47).³ Esta tesis de la efectiva influencia parlamentaria sobre la burocracia es defendida con una profusa producción teórica desarrollada desde los fundamentos de la elección racional y la relación principal–agente.

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

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

este sistema, los congresistas obtienen una mayor cercanía con sus votantes, pensando en la posibilidad de una reelección.

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

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

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

Que los legisladores deleguen más o menos poder en la burocracia dependerá, según Huber y Shipan (2002), de cuatro factores relacionados entre sí. Primero, el nivel de conflicto entre los políticos y burócratas. Esto quiere decir que, a mayor diferencia de opinión, la legislatura tendría más incentivos para reducir la autonomía de las agencias en el deseo de que estas respondan a sus criterios y preferencias. Segundo, la capacidad de las propias legislaturas para elaborar leyes con un alto nivel de detalle. Tercero, el entorno institucional que rodea a los procesos de negociación, pues en los sistemas bicamerales, las cámaras podrían presentar desacuerdos, situación que afectaría directamente el diseño de la legislación. Y cuarto, los arreglos institucionales posteriores que afectan a la implementación de las políticas, entre ellos el rol que juegan las cortes judiciales.

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

Otro tipo de aproximación al control parlamentario sobre la burocracia puede revisarse en Aberbach et al. (1981), quienes ponen el foco en los patrones de contacto entre legisladores y burocracias en seis democracias occidentales.⁴ Los autores señalan que la noción de dos cuerpos –políticos y burócratas– alejados formalmente el uno del otro, los primeros a cargo de

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

tomar decisiones y los segundos de ejecutarlas, si alguna vez fue realidad, ya no tiene mayor razón de ser. Esto debido a la complejidad de las agendas públicas modernas, que obliga a los actores comprometidos en el proceso de toma de decisiones a relacionarse en busca de conseguir soporte técnico o bien respaldo político (Aberbach et al. 1981: 209–210).

En un trabajo posterior, centrado en el Congreso de Estados Unidos, Aberbach (1990: 14) cuestiona los supuestos de la escuela de la elección racional, sobre todo el consenso según el cual la legislatura de ese país ejerce un muy limitado control formal. Esto ocurre, por ejemplo, a través de las audiencias que sirven para revisar programas y políticas, mientras que otros métodos, básicamente reactivos, son los más empleados ya que no implican mayor costo en tiempo y esfuerzo, y resultan más beneficiosos en términos electorales. En cambio, Aberbach argumenta que el Parlamento estadounidense es mucho más activo de lo que se piensa en la búsqueda de información referente al Ejecutivo. Por cierto, ese control no involucra aspectos formales en exclusiva. De esta manera, el autor da cuenta de la existencia de una extensa red de contactos informales entre personal parlamentario y administrativo, que ha ayudado a mejorar la capacidad de seguimiento del Legislativo.

Un estudio que se concentra en cómo el Congreso estadounidense modificó la percepción sobre su propio papel es el de Rosebloom (2001). Este autor parte de una premisa según la cual el control, la influencia y la intervención de la legislatura en las actividades de las agencias, en nombre de lograr objetivos en políticas, son las «características centrales de la administración federal contemporánea» (Rosebloom 2001: 773). Rosebloom sostiene que esta es una consecuencia directa de la redefinición institucional que el Congreso llevó adelante a mediados de la década de 1940.

De acuerdo al autor (2001: 773–774), entre los miembros del Parlamento de los Estados Unidos, se hizo evidente la necesidad de una re-evaluación institucional de cara a responder al desarrollo de un expansivo y poderoso componente administrativo, el más grande fenómeno que había tenido lugar en el gobierno federal desde la década de los 30 del siglo pasado. En el curso de la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos (APA) de 1946, el Congreso debatió a profundidad y diseñó cuál debía ser su renovado aporte. El resultado fue una visión en la que las agencias administrativas pasaban a ser consideradas extensiones del trabajo legislativo, pasibles de ser supervisadas e intervenidas. Con la reorganización parlamentaria de entonces, los comités, explica Rosebloom, «por primera vez en la historia de la nación», recibieron la responsabilidad de ejercer una vigilancia continua sobre las agencias.

En resumen, los trabajos sobre la relación del Congreso de Estados Unidos con la administración pública presentan, a grandes rasgos, dos fases. Una primera plantea la existencia de una burocracia grande y poderosa, la cual actúa autónomamente. Y una segunda revisa el argumento anterior y asegura que otras instituciones –una de ellas, el Congreso– influyen decisivamente sobre la misma.

Como se ha dicho, la revisión del caso estadounidense resulta de particular interés porque demuestra que el modelo de división de poderes no significa que los Legislativos deban renunciar a ejercer un control sobre los organismos administrativos y, por ende, a participar activamente en las decisiones públicas (Ferraro 2006). En el Perú, el diseño constitucional sugeriría que el control que el Congreso ejerce sobre la burocracia y el proceso mismo de políticas es mínimo o, en la práctica, inexistente. Se verá a continuación que esta premisa no se ajusta a la realidad cuando se observa, con detenimiento, el comportamiento de los actores en la arena política.

Burocracia y control parlamentario: el caso peruano

Las diversas mediciones que se han hecho a partir de la vigente Constitución de 1993 concuerdan en que el presidente del Perú posee un poder importante en su relación con el Congreso gracias a sus prerrogativas constitucionales. Entre ellas, el derecho de legislar por decreto y la potestad de introducir legislación exclusiva en materias específicas. En virtud del artículo 118 de la Constitución, el presidente peruano está habilitado para dictar decretos con fuerza de ley en materias económica y financiera, cuando lo requiera el interés general y con cargo de dar cuenta al Congreso. Por el artículo 74, el presidente puede regular aranceles y tasas a través de decretos supremos. En cambio, considera que el poder de veto del presidente peruano es débil porque reconsiderar en el Congreso una ley observada por el Ejecutivo requiere solamente del voto favorable de la mayoría de sus miembros legales. Cualquier requerimiento más alto, por ejemplo los dos tercios de la cámara, supondría un veto más fuerte (Shugart y Mainwaring 1997; Shugart y Haggard 2001; Tsebelis y Alemán 2005; Payne 2006). En resumen, según Nolte (2003: 49), el orden jerárquico que diversos autores han establecido presenta coincidencias de forma que, a partir del análisis de las competencias presidenciales, la Constitución peruana le otorga al Ejecutivo una posición muy fuerte frente al Parlamento.

Si las facultades constitucionales presidenciales son amplias, se deduce que las políticas públicas aprobadas serán más cercanas a las preferencias del Ejecutivo (Scartascini 2011: 37). Es esperable que un presidente formalmente poderoso como el peruano refleje ese poder en su desempeño político. La tabla siguiente demuestra que el Ejecutivo tiene una mayor participación en labores legislativas que el propio Parlamento gracias a la utilización de decretos legislativos y de urgencia.⁵ Es cierto que la contabilidad de leyes no permite conocer los procesos de negociación previos a la aprobación de proyectos, ni revela su real importancia (muchas iniciativas pueden abordar temas triviales); a pesar de ello, es una medida útil para saber de qué manera se inclina la balanza institucional (Levitt 2012: 168).

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

Tabla 1. Decretos presidenciales y leyes (1980 – 2011)

Periodos presidenciales / instrumentos legales	Decretos legislativos	Decretos de urgencia	Leyes aprobadas en el Congreso	Total
Fernando Belaúnde (1980-85)	348	667	724	1739
Alan García (1985-1990)	263	1033	665	1961
Alberto Fujimori (1990-2000)	449	1813	1067	3329
Valentín Paniagua (2000-2001)	10	122	117	249
Alejandro Toledo (2001-2006)	42	205	1113	1360
Alan García (2006-2011)	142	383	732	1257
Total	1254	4223	4418	9895
Porcentajes	13%	42%	45%	100%

Fuente: Morón y Sanborn (2006), Levitt (2012) y Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú).

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

En paralelo a un Ejecutivo constitucionalmente poderoso, el Congreso peruano, formalmente hablando, ostenta poderes de control considerables, entre ellos: debatir y aprobar la legislación, aprobar anualmente el presupuesto público, crear comisiones investigadoras, censurar y entablar juicio político a miembros del gabinete, entablar juicio político al presidente de la República e, incluso, declarar la vacancia presidencial. Pese a lo anterior, se le considera uno de los más débiles de América Latina en lo que respecta a criterios técnicos y profesionales (Saiegh 2010).⁶ Así, a pesar de la existencia de una serie de poderes formales, se estima que el trabajo de control político del Parlamento es limitado (Morón y Sanborn 2006: 47).

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

⁶ La capacidad del parlamento peruano es considerada baja. Esta consideración provoca que su participación en el proceso de las políticas públicas sea mucho más reactiva que constructiva, vetando iniciativas del gobierno y sin involucrarse en los aspectos técnicos de las políticas ni en la supervisión sobre su ejecución (BID 2006). Se sostiene que los Parlamentos latinoamericanos presentan, en general, un perfil reactivo en materia de políticas públicas, aunque a diferentes niveles, dependiendo de las respectivas capacidades con las que cuentan. Para una discusión sobre el carácter reactivo de los Congresos en América Latina, revisar Cox y Morgenstern (2001).

Helmke y Levitsky (2006: 5) definen a las «instituciones informales» como las «reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales sancionadores oficiales». En el caso de Perú, el Congreso recurre a prácticas políticas informales para influir sobre la burocracia, un actor crucial en el proceso de las políticas públicas. Las reglas informales permiten que los legisladores peruanos participen en el proceso de toma de decisiones, ya sea negociando directamente con funcionarios estatales, arribando a acuerdos con el gobierno o promoviendo determinados proyectos de su interés. Estas vías informales se identifican a partir de una serie de 31 entrevistas a profundidad realizadas a actores claves entre octubre de 2010 a enero de 2011 y de octubre de 2011 a enero de 2012.⁷ Enseguida, se explicará brevemente en qué consiste cada una de ellas.⁸

Influencia informal sobre la burocracia

El primer mecanismo de influencia ejercido por el Congreso peruano sobre la burocracia son las recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública, costumbre extendida entre los legisladores según se comprueba a partir de las entrevistas realizadas. De los 31 informantes claves, 22 respondieron que las recomendaciones informales son muy frecuentes o frecuentes, mientras que 8 dijeron que se producen de manera ocasional.

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

«Cuando fui presidente regional yo contraté un 70% y 80% de gente capaz y un 30% de mi organización para que aprenda. Ahora como congresista, para el Congreso he recomendado a cuatro o cinco personas, un especialista en cooperación internacional, para el Banco Central de Reserva. Porque además no hacerlo sería un pecado, es mejor que me pongan a alguien que sepa, en vez de un analfabeto.»

Un segundo mecanismo mediante el cual el Congreso influye en la burocracia y en el proceso de políticas públicas son las reuniones informales de los legisladores con miembros del aparato estatal, desde los más altos niveles (ministros, viceministros, secretarios generales, jefes de gabinete de asesores), pasando por los demás cargos de menor jerarquía. Mientras que las reuniones formales son aquellas que se desarrollan en las comisiones del Congreso, previa invitación, las informales son, por lo general, producto de encuentros casuales o coordinados (por fuera de las comisiones), incluso a través llamadas telefónicas (Furlong 1998: 42).

Las reuniones informales son un instrumento de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo peruanos. De los 31 informantes, 19 respondieron que celebran, muy frecuente y frecuentemente, esta clase de encuentros, mientras que otros 9 dijeron que

7 La selección de entrevistados incluye a congresistas, funcionarios de carrera del Estado, funcionarios políticos (ministros, viceministros, asesores) y expertos en temas de administración pública.

8 Para una discusión sobre las vías informales de influencia y control que el Congreso peruano ejerce sobre la burocracia, revisar Patriau (2014). En el presente texto se ofrece una versión resumida de lo expuesto en dicho trabajo.

los realizan de manera más ocasional. Estas reuniones las utilizan los legisladores para solicitar información o una opinión entendida sobre algún tema en particular. Otras veces son buscadas por el Ejecutivo. Un congresista especializado en temas económicos y tributarios explicó en qué consisten esas coordinaciones:

«Tengo muchas reuniones con quienes tienen incidencia en los temas que yo veo: el ministro de Economía, el presidente del Banco Central de Reserva. Me permite incidir en políticas públicas en la medida que te escuche el otro lado (...) Las reuniones también le sirven al gobierno porque los congresistas nos convertimos en una suerte de facilitadores. Siendo de oposición, cuando presidía la comisión de Economía, el ministro de Economía y Finanzas se respaldaba más en nosotros que en la propia bancada del gobierno».

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

«El presupuesto lo presenta el Ejecutivo, se lleva a la Comisión y ahí empieza el gran debate, y de ahí comienzan las reuniones formales e informales de cada congresista con los de [el ministerio de] Economía, para decirles: ‘Oye a mí me interesa esta obra’».

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

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

«El tener una buena relación con los funcionarios que dirigen instituciones, no solamente te permite estar informado sino que, además, te permite tener un nivel de influencia en determinadas cosas, en la ejecución de determinados programas [...] y eso te da una mejor relación con la gente».

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

«Es importante que el legislador tenga alguna red de contactos a nivel de la burocracia, específicamente que sea técnica y con capacidad de decisión. Esa red de contactos la tejes con los funcionarios, ya sea de carrera o de confianza del gobierno de turno».

Las reuniones permanentes con miembros de la burocracia son decisivas en la construcción de estas redes de contactos, a través de las cuales los legisladores obtienen información especializada y pueden impulsar proyectos o políticas. Una red de contactos puede ayudar a que exista, por lo tanto, una mejor coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un congresista lo argumentó del siguiente modo:

« [Con las redes de contactos] consigo información muy importante. Yo creo que el Ejecutivo y el Legislativo deben actuar de forma muy sincronizada y la información que dan los funcionarios públicos es básica para eso. El Estado tiene que trabajar orgánicamente y mientras más información tengan el Ejecutivo y el Legislativo, muchas más posibilidades existen para hacer un trabajo eficiente».

Conclusiones

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

La literatura sobre el caso peruano suele privilegiar un enfoque según el cual la tarea en materia de políticas públicas es ampliamente dominada por el Poder Ejecutivo. En cambio, el presente artículo ha discutido que, a través de mecanismos informales de influencia, la legislatura en el Perú sí incide en el proceso de las políticas, yendo más allá, incluso, de lo que análisis previos han sugerido o reconocido.

De esta forma, el Perú revela una paradoja. De un lado, los estudios sobre el Poder Ejecutivo lo colocan en una situación de gran preponderancia o fortaleza frente al Congreso. Paralelamente, sobre este último suele decirse que su capacidad técnica y profesional, en comparación con los demás países de la región, es bastante baja. Esta combinación de factores sugeriría que la intervención del Parlamento en el proceso de las políticas sería apenas marginal.

Sin embargo, en las páginas precedentes se ha establecido que ese diagnóstico obvia los mecanismos informales de influencia ejercidos por la legislatura sobre la burocracia, un actor crucial en la formulación de políticas, a cargo de prepararlas, ejecutarlas y también evaluarlas. Se han explorado tres prácticas: las recomendaciones de legisladores a favor de terceros para que ocupen puestos públicos, las reuniones informales de legisladores con personal de la administración, y la conformación de redes de contactos. Así, queda claro que el Congreso peruano emplea, regularmente, mecanismos informales para influir sobre la burocracia del Estado.

Mucha de la literatura sobre política informal destaca sus efectos negativos sobre la democracia y las instituciones. Aunque no deja de ser verdad que la gestión informal a favor de terceros para ocupar puestos públicos excede las atribuciones de los legisladores, las otras dos vías de influencia –las reuniones informales y la conformación de redes de contactos en la administración– no atentan contra las leyes o la Constitución. Al contrario, son

prácticas positivas pues, gracias a ellas, los congresistas acceden a información que puede ayudarles en su labor, promoviendo la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Referencias

- Aberbach, Joel; Robert Putman y Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Aberbach, Joel (1990). *Keeping a watchful eye*. Washington DC: Brookings Institution.
- Alcántara, Manuel; Mercedes García Y Franciso Sánchez. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- BID. 2006. *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carranza, Luis; Jorge Chávez y José Valderrama. 2007. *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*. Documento de Trabajo #CS-102. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern. 2001. «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». *Desarrollo Económico* vol.41, No-163: 373-393.
- Ferraro, Agustín. 2006. «Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina». *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública* No-8: 80-111.
- Fiorina, Morris P. (1979). «Control of the bureaucracy: A mismatch of incentives and capabilities». *The presidency and Congress: A shifting balance*. Ed. William S. Livingston, Lawrence C. Dood, Lawrence, Richard L. Schott. Austin: LBJ School of Public Affairs.
- Furlong, Scott. 1998. «Political influence on the bureaucracy: The bureaucracy speaks». *Journal of Public Administration Research and Theory* vol.8, No-1: 39-65.
- Gilmour, Robert y Alexis Halley. 1994. «The struggle for control of policy and program development». *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*. Ed. Robert Gilmour y Alexis Halley. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc, 3-18.
- Hammond, Thomas y Jack Knott. 1996. «Who controls the bureaucracy?: Presidential power, congressional dominance, legal constraints and bureaucratic autonomy in a model of multi-institutional policy-making». *Journal of Law, Economics & Organization* vol.12, No-1: 119-166.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky .2006. «Introduction». *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Ed. Gretchen Helmke y Steven Levitsky. Baltimore: Johns Hopkins University Press,1-30
- Huber, John y Charles Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel. 1965. «Congressional responses to the Twentieth Century». *The Congress and America's Future*. Ed. David Truman. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Kaufman, Herbert. 1981. *The administrative behaviour of federal bureau chiefs*. Washington DC: Brookings.
- Levitt, Barry S. 2012. *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic. 2006. «Introducción». *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Ed. Mariana Llanos y Ana María Mustapic. Rosario: Homo Sapiens, 15-30.

- Llanos, Mariana y Detlef Nolte. 2006. «Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas». *Política* vol.47: 29–54.
- MacDonald, Jason A. y William W. Franko. 2007. «Bureaucratic capacity and bureaucratic discretion: Does Congress tie policy authority to performance?». *American Political Research* vol.35, No-6: 790–807.
- MacDonald, Jason A. 2010. «Limitation riders and congressional influence over bureaucratic policy decisions». *American Political Science Review* vol.104, No-4: 766–782.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz. 1984. «Congressional oversight overlooked: Police patrol versus fire alarms». *American Journal of Political Science* vol.28, No-1: 165–179.
- McCubbins, Mathew; Roger Noll y Barry Weingast. 1987. «Administrative procedures as instruments of political control». *Journal of Law, Economics & Organization* vol.3, No-2: 243–277.
- Moe, Terry. 1987. «An assessment of the positive theory of congressional dominance». *Legislative Studies Quarterly* vol.12, No-4: 475–520.
- Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn. 2006. *The Pitfalls of policymaking in Peru: Actors, institutions and rules of the game*. Research Network Working Paper #R-511, Inter-American Development Bank.
- Müller, Wolfgang C; Torbjörn Bergman y Kaare Strøm. 2003. «Parliamentary democracy: Promise and problems». *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergman. New York: Oxford University Press, 3–32.
- Nolte, Detlef. 2003. «El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política* vol. XXIII, No-2: 43–67.
- O’Toole, Laurence. 1987. «Doctrines and developments: Separation of powers, the politics–administration dichotomy and the rise of the administrative State». *Public Administration Review* vol.47, No-1:17–25.
- Patriau, Enrique. 2014. «El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia». *Perfiles Latinoamericanos* No-43: 103–126.
- Payne, Mark. 2006. «El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: Papel de la Constitución y los partidos políticos». *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Ed. Mark Payne, Daniel Zovatto y Mercedes mateo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 91-128.
- Putnam, Robert. 1973. «The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report». *British Journal of Political Science* vol.3, No-3: 257–290.
- Rosenbloom, David. 2001. «Whose bureaucracy is this, anyway?». *Political Science and Politics* vol.34, No-4:773–777.
- Saiegh, Sebastian. 2010. «Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures». *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*. Ed. Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. Washington: Inter-American Development Bank, 47-75.
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Scartascini, Carlos. 2011. «¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones». *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?». Ed. Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernestoo Stein y Mariano Tommasi. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, 33-74.*
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring. 1997. «Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate». *Presidentialism and democracy in Latin America*, Ed. Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Cambridge: Cambridge University Press, 12–54.

- Shugart, Matthew y Stephan Haggard. 2001. «Institutions and public policy in presidential systems». *Presidents, parliaments and policy*, Ed. Stephan Haggard y Mathew Mc. Cubbis. New York: Cambridge University Press, 64–102.
- Tocqueville, Alexis de. 1957. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán. 2005. «Presidential conditional agenda setting in Latin America». *World Politics* No-57: 396–420.
- Weyland, Kurt. 2002. «Limitations of rational choice institutionalism for the study of Latin American Politics». *Studies in Comparative International Development* vol. 37, No-1:57-85.
- Wood, B. Dan y Richard Waterman. 1991. «The dynamics of political control of the bureaucracy». *American Political Science Review* vol.85, No-3: 801–828.
- Woods, Neal D. y Michael Baranowski. 2006. «Legislative professionalism and influence on state agencies: The effects of resources and careerism». *Legislative Studies Quarterly* vol.31, No-4: 585–609.