

El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia*

Enrique Patriau**

Resumen

Las reglas establecidas en la Constitución peruana dotan al Ejecutivo de herramientas que le permiten participar activamente en tareas legislativas. Al mismo tiempo, el Congreso es valorado como uno de los menos preparados –técnica y profesionalmente– de América Latina, con una incidencia mínima en la elaboración de políticas. Este trabajo plantea, sin embargo, que dicho análisis no toma en cuenta que la legislatura peruana participa en el proceso de políticas utilizando canales informales de influencia sobre la burocracia. Estos mecanismos se identifican a través de 31 entrevistas a profundidad a informantes claves: legisladores, funcionarios del Ejecutivo, funcionarios públicos de carrera y expertos en administración pública.

Abstract

The Peruvian Constitution grants presidents the power to participate in the policy making process. At the same time, the Peruvian Congress is considered to lack the technical and professional ability to fully participate in such a process. However, such analysis neglects the influence that the Congress can exert through informal politics. Based on 31 interviews with legislators, political authorities, officials and experts in public administration this paper shows that the Peruvian legislature participates in the policy making process albeit through informal channels of influence over the bureaucracy.

Palabras clave: políticas públicas, instituciones informales, burocracia, Ejecutivo, Legislativo.

Key words: public policy, informal institutions, bureaucracy, Executive, Legislative.

* El autor agradece a los evaluadores anónimos y a los profesores Agustín Ferraro y Flavia Freidenberg por sus comentarios a versiones previas de este texto. La presente investigación fue posible gracias a una beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

** Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Master en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca. Magister en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Introducción

En los sistemas presidencialistas, las reglas constitucionales-formales proveen a los presidentes de competencias que les ayudan a participar activamente en la formulación de políticas públicas. En varios estudios sobre América Latina, el poder Ejecutivo en Perú es un órgano de gran fortaleza frente al poder Legislativo. De cara a este fuerte presidencialismo, la capacidad técnica y profesional del Congreso peruano es valorada entre las más bajas de la región.

La combinación de un presidencialismo constitucionalmente más poderoso y una legislatura débil en términos de competencias técnicas sugiere que la intervención del Congreso peruano en el proceso de políticas públicas resulta marginal. Dicho diagnóstico pasa por alto que los legisladores emplean vías informales que les permiten influir en el desarrollo de políticas, negociando directamente con funcionarios del Estado en puestos de decisión, colaborando y arribando a acuerdos con el gobierno o promoviendo determinados proyectos que son de su interés. El argumento central de este trabajo es que la legislatura peruana incide en el proceso de políticas públicas mediante mecanismos de influencia informal sobre la burocracia.

Las reglas informales pueden definirse como aquellas prácticas usualmente no escritas, que se comunican por fuera de los canales asumidos como oficiales (Helmke y Levitsky, 2006: 5). Para identificarlas, se han realizado 31 entrevistas a profundidad con informantes clave, entre legisladores, políticos, funcionarios de carrera de la administración y expertos. Estas entrevistas revelan tres procedimientos informales a través de los cuales la legislatura peruana influye sobre la burocracia, un actor decisivo en el proceso de las políticas públicas en tanto está a cargo de prepararlas, ejecutarlas y evaluar su funcionamiento. En particular, se prosigue la línea de investigación propuesta por Ferraro (2008) en su trabajo acerca de los mecanismos de influencia informal que el Congreso de Chile ejerce sobre la administración de ese país. Ferraro (2008) describe lo que denomina la "paradoja" chilena. De un lado, en la mayoría de los estudios comparados que miden los poderes constitucionales y legales de los presidentes y las legislaturas en América Latina, la presidencia de Chile es vista como una de las más poderosas de la región, mientras que al Congreso se le asume débil y sin mayor influencia en temas de política. Sin embargo, advierte

que dichas evaluaciones no toman en cuenta “la influencia sustancial” que la legislatura ejerce a través de canales políticos informales.¹

El texto está dividido en tres apartados. El primero explica desde el punto de vista constitucional-formal, la naturaleza de la relación entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo peruanos y analiza el balance histórico en tareas de legislación entre ambas ramas. El segundo profundiza en las competencias técnicas del Congreso peruano, mientras que el tercero desarrolla las vías de influencia informal a través de las cuales los congresistas peruanos intervienen en el proceso de políticas públicas. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

Un Poder Ejecutivo constitucionalmente fuerte

En los países democráticos, el proceso de formulación de políticas públicas involucra una variedad de participantes lo cual exige muestras de cooperación y confianza.² Se trata de un proceso de negociaciones entre actores políticos –presidentes, líderes de partidos, legisladores, cuerpo burocrático– y de la sociedad civil –empresarios, medios de comunicación, sindicatos– que interactúan en distintos escenarios –Poderes Legislativos, gabinetes ministeriales y otros– (Scartascini *et al.*, 2011: 13).

Las características de las políticas públicas dependerán en buena medida, del comportamiento de los actores en el juego político a partir de sus preferencias, incentivos y restricciones. En América Latina, la formulación de políticas comienza con los presidentes, siendo clave la capacidad con la que cuentan para lograr que su plan de acción se concrete. Los poderes presidenciales consagrados en las constituciones –emisión de decretos, introducción exclusiva de legislación en ciertas materias– ayudan a enmarcar las relaciones Ejecutivo–Legislativo. Aquellos presidentes con mayores facultades constitucionales disfrutan de mayor libertad y autonomía frente al Congreso para aplicar sus programas (Stein y Tommasi, 2006: 401).

¹ Ferraro identifica una serie de mecanismos mediante los cuales el Congreso de Chile influye sobre la burocracia y que le permiten, a la vez, participar sustancialmente en políticas públicas. Algunos de ellos son las recomendaciones de legisladores a favor de terceros para que ocupen puestos públicos, las reuniones informales con funcionarios administrativos para el intercambio de información y las redes de contactos.

² Una política pública puede definirse como “cualquier cosa que un gobierno decide hacer o dejar de hacer” (Shafritz y Russell, 2000: 43). No existe una definición consensuada de política pública. Para una discusión, revisar Fernández (2008: 499).

Las reglas establecidas en la mayoría de los países de América Latina confieren formalmente a los presidentes de competencias para conducir el proceso de formulación de políticas públicas (BID, 2006: 28). En el caso de Perú, diversos estudios han medido el poder del presidente peruano en su relación con el Congreso considerando sus prerrogativas constitucionales, entre ellas: el derecho de legislar por decreto (sin necesidad de solicitar autorización previa); introducir legislación exclusiva en materias específicas; y vetar las iniciativas que nazcan en el Parlamento (Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Haggard, 2001; Tsebelis y Alemán, 2005; Payne, 2006).³

Dichos trabajos concuerdan en que el presidente de Perú posee un poder importante, más allá de que su capacidad de veto sobre las leyes aprobadas en la legislatura se asuma débil o moderada. La vigente Constitución de 1993 autoriza al presidente peruano a dictar decretos con fuerza de ley en materias económica y financiera, cuando lo requiera el interés general y con cargo de dar cuenta al Congreso.

De igual manera, una potestad exclusiva del presidente es la regulación de aranceles y tasas a través de decretos supremos. No obstante, se estima que su poder de veto 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.⁴ Un requerimiento más alto, por ejemplo los dos tercios de la cámara, supondría un “veto fuerte” (Shugart y Mainwaring, 1997: 43–44).

En general, el orden jerárquico que distintos autores han establecido presenta coincidencias de tal forma que, en función del análisis de las competencias presidenciales, se encuentra que la Constitución peruana (junto a las de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Colombia) le otorga al Ejecutivo una posición “muy fuerte frente al Parlamento” (Nolte, 2003: 49).

Si las facultades legislativas presidenciales son amplias, se deduce que las políticas aprobadas serán más cercanas a las preferencias del Ejecutivo (Scartascini, 2011: 37). Es de suponer que un presidente constitucionalmente fuerte como el peruano refleje dicho poder en su producción legislativa. Aunque la mera contabilidad de leyes no es en sí misma un índice fiable, ya que no ofrece información sobre los procesos de negociación que ante-

³ El trabajo que marca el derrotero de los que vendrán después es el de Shugart y Carey (1992), que incluye al caso peruano sobre la base de la Constitución de 1979, la cual ya no rige.

⁴ El Congreso peruano es unicameral y lo conforman 130 legisladores. Se elige en paralelo al presidente de la República (ambas elecciones se celebran el mismo día) y su mandato se extiende por 5 años.

cedieron a la aprobación de los proyectos o su real importancia (muchas iniciativas abordan temas triviales), permite aproximarse a la manera en que se inclina la balanza institucional (Levitt, 2012: 168).

Tabla 1. Estudios sobre el poder del presidente peruano

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

Fuente: Elaboración del autor

En la siguiente tabla se comprueba que históricamente, el poder Ejecutivo demuestra una mayor participación legislativa que el propio Congreso gracias al empleo de decretos, ya sean legislativos, con previa delegación de facultades por parte del Congreso en materias específicas, o de urgencia (también llamados supremos), que se emiten sin necesidad de delegación o autorización. La información recopilada abarca los últimos 31 años, desde 1980 a 2011.⁵

Tabla 2. Decretos presidenciales y leyes, 1980 – 2011

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

Fuente: Morón y Sanborn (2006), Blume (2011), Levitt (2012) y Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú)

⁵ En 1980 se reinstauró el sistema democrático tras el gobierno militar.

Al no haber una fuente oficial para recuperar toda la información estadística sobre el número de decretos y leyes, resulta conveniente tomar con cautela las cifras pues los criterios de contabilización pueden variar entre un autor y otro. Lo que resulta incontrovertible es que históricamente el poder Ejecutivo evidencia una tasa superior de participación en la legislación total aprobada en comparación con el Congreso.

Entre 1980 y 2011 más de la mitad de la legislación, el 55% nace por decretos, la gran mayoría recurriendo a la prerrogativa constitucional de legislar sin autorización previa (de urgencia). Abarcan junto a otros temas políticas económicas y de presupuesto y la provisión de servicios sociales. En suma, políticas con un impacto directo en la vida diaria de los ciudadanos (Morón y Sanborn, 2006: 46).

La preponderancia histórica del poder Ejecutivo se construye durante los gobiernos de Alan García (1985-1990) y, sobre todo de Alberto Fujimori (1990-2000), cuando se exagera el empleo de decretos de urgencia. Se ha sugerido que la debilidad de los partidos y el escaso compromiso de las élites políticas a las normas fueron factores que en el decenio fujimorista de los noventas, ayudaron a que el Congreso se viera muy relegado en su labor frente al Ejecutivo (Levitt, 2012: 206).

El perfil reactivo del Congreso peruano

La interacción Ejecutivo–Legislativo es un elemento decisivo en el proceso de políticas públicas. Si el último juega un rol secundario, el primero estará en libertad de aplicar aquellas que se correspondan exclusivamente con sus propias preferencias. Por el contrario, un Congreso involucrado en la deliberación y supervisión de políticas puede contribuir a que éstas sean sostenibles y basadas en consensos sociales, favoreciendo a su correcto funcionamiento (BID, 2006: 44; Saiegh, 2010:48). De hecho, la revisión de casos fuera de Latinoamérica, en Estados Unidos y Alemania, evidencia que la influencia –sobre todo de tipo informal– de los Congresos en materia de políticas públicas es incluso mayor que la del propio Ejecutivo (Ferraro, 2009: 176).

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

propuestas presidenciales, es decir, sin desarrollar una agenda autónoma (Cox y Morgenstern, 2001: 392; BID, 2006: 45).

¿Qué características de las legislaturas hacen que éstas actúen de manera más reactiva que proactiva? Se asume que los Congresos que cuentan con legisladores más experimentados y especializados, junto a un amplio apoyo técnico de asistentes, tienden a ser más constructivos en su labor, mientras que aquellos con menores capacidades desempeñan un rol limitado en la formulación de políticas, o demuestran su poder de un modo marcadamente obstruccionista. El índice de capacidad de las legislaturas elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incluye estos factores junto a otros adicionales: la confianza ciudadana en el Parlamento, la eficacia de los órganos legislativos, el porcentaje de legisladores con estudios universitarios, la fuerza de las comisiones parlamentarias y las perspectivas que ofrece el Congreso a sus miembros de cara a proseguir una carrera política (BID, 2006: 59).

En función de esos factores el BID presenta tres categorías para medir la capacidad de las legislaturas: alta, media y baja. El Congreso peruano es calificado “bajo” lo que, según el BID, origina que su desempeño en el proceso de políticas públicas sea más reactivo que constructivo. Para el período 1993–2000 correspondiente a la presidencia de Alberto Fujimori, el Congreso peruano califica de “reactivo limitado”, dedicado a aprobar las iniciativas del gobierno y sin participar en la función de control. Para el período 2001–2006 con Alejandro Toledo en la presidencia, el BID tipifica al Congreso peruano de “reactivo obstruccionista” en la medida que su función se reduce a vetar iniciativas del poder Ejecutivo sin participar en el aspecto técnico de las políticas, ni en la supervisión de su ejecución (BID, 2006: 57–60). Así, el Congreso peruano es considerado débil en sus competencias técnicas y profesionales.

Esta tendencia reactiva del Congreso peruano se ha mantenido vigente en los últimos años. En la siguiente tabla se presenta el porcentaje de proyectos de ley del poder Ejecutivo que se quedaron sin aprobar en el quinquenio 2006–2011, correspondiente al segundo gobierno del presidente Alan García.⁶ Se puede apreciar que casi la mitad de las propuestas gubernamentales no se resolvieron durante dicho período.

⁶ Se excluyen del conteo a las resoluciones legislativas, que son generalmente de inmediata aprobación y versan sobre materias como autorizaciones de viaje para el presidente de la República, pensiones de gracia o convenios bilaterales en general de bajo impacto. Si se incluyen a las resoluciones legislativas el número total de proyectos se eleva a 820 y el porcentaje de iniciativas del Ejecutivo sin aprobar baja al 40%, que sigue siendo una cifra alta.

Tabla 3. Proyectos de ley del Poder Ejecutivo aprobados y pendientes, 2006-2011

<i>Proyectos</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Porcentaje</i>
Aprobados	335	50,8%
Pendientes	325	49,2 %
Total	660	100%

Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística (Congreso del Perú).

Este 49% de proyectos de ley del poder Ejecutivo pendientes representa un porcentaje alto al lado de los promedios en los países europeos –caracterizados por regímenes de corte parlamentario– donde rige lo que Olson (1994: 84) denomina la “regla del 90%”, esto significa que aproximadamente el 90% de los proyectos del Ejecutivo son aceptados. En realidad la tasa de aprobación de iniciativas del poder Ejecutivo en América Latina dista de acercarse a esa media europea (García Montero, 2009: 92).

El rol protagónico del poder Ejecutivo en la legislación, mediante decretos legislativos y supremos, y el perfil reactivo del Congreso vetando las propuestas presidenciales, pueden llevar a la conclusión anticipada de que el segundo ejerce un papel básicamente secundario en el quehacer político. El presente trabajo argumenta que esa es sólo una parte del mosaico. Un análisis basado en normas escritas y cifras globales obvia los caminos informales que la legislatura peruana utiliza, ayudándole a influir y participar en el proceso de las políticas públicas.

El Congreso peruano y su influencia informal sobre la burocracia

En esta sección se presentan y detallan tres mecanismos de influencia informal empleados por el Congreso de Perú sobre la administración pública, no mencionados ni desarrollados por la literatura especializada en ese país. Como se ha señalado en la introducción, se recogen las categorías propuestas por Ferraro (2008) en su trabajo sobre Chile. Estas vías informales ofrecen a los legisladores peruanos la opción de negociar directamente con los miembros del gobierno en puestos de decisión, llegar a compromisos satisfactorios para sus intereses y presionar a favor de determinados proyectos.

Las burocracias constituyen un conjunto articulado de reglas y pautas cuyo propósito es garantizar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas y prevenir el ejercicio neutral y no arbitrario de los poderes públicos (BID, 2006: 71). Desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas, las burocracias son los cuerpos encargados de prepararlas,

ejecutarlas, controlarlas y evaluarlas (Zuñanic *et al.* 2010: 147). En ese sentido, la influencia sobre los cuerpos burocráticos es un camino directo que permite incidir en el desarrollo de las políticas públicas.

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

Los estudios acerca de la influencia política sobre las agencias burocráticas tienen una extensa tradición, principalmente en los Estados Unidos. Se identifican dos vertientes: la que plantea que la burocracia es capaz de actuar con autonomía y libertad de decisión y la que advierte que sí puede ser influenciada por otras instituciones. Una de ellas, identificada como muy influyente en el contexto estadounidense, es el Congreso, la “fuerza externa” a la que los jefes de oficinas burocráticas se muestran “más sensibles” (Kaufman, 1981: 47). Es posible diferenciar la influencia del Congreso sobre la burocracia en términos de una influencia formal, esto es la asistencia a comités congresales por parte del cuerpo burocrático y de una influencia informal, mediante reuniones privadas hasta contactos telefónicos (Furlong, 1998: 42). Las páginas que siguen se concentrarán en las vías informales de influencia política para el caso peruano.

El estudio de la política informal en América Latina tiene un punto de inicio con un clásico trabajo de O’Donnell (1996), quien argumenta que la manera en que usualmente se conceptualiza a las instituciones hace que se escapen del análisis algunas otras como el clientelismo (o particularismo), una institución “extremadamente influyente, informal y algunas veces, oculta”. Cuando O’Donnell habla de “institución” se refiere a un patrón regular de interacción conocido, practicado y aceptado, no necesariamente aprobado, por actores que esperan continuar interactuando conforme las reglas que rigen dicho patrón.

Weyland (2002: 67-68) ha llamado la atención acerca de la necesidad de investigar las prácticas informales en América Latina, advirtiendo las limitaciones que supone restringir el foco de atención solamente en las instituciones formales. Un aporte es el de Helmke y Levitsky (2006: 5), quienes definen a las “instituciones informales” como “reglas socialmente

compartidas, usualmente no escritas, creadas, comunicadas e impuestas por fuera de los canales sancionadores oficiales”, por contraste las instituciones formales son aquellas reglas y procedimientos creados, comunicados e impuestos a través de los canales aceptados como oficiales.

La coexistencia de reglas formales e informales obliga a que se generen diferentes formas de relación entre ellas. Helmke y Levitsky (2004: 728-729) plantean la existencia de cuatro tipos de instituciones informales: complementarias, que coexisten con las formales reforzándolas o haciéndolas más eficientes; adaptadas, que alteran los efectos de las reglas formales sin violarlas directamente contradiciendo el espíritu, no la letra de las reglas formales; incompatibles, porque seguirlas implica violar a las reglas formales y las sustitutivas, utilizadas por actores que buscan los resultados que no pueden ser ofrecidos por las reglas formales.

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

Mientras las instituciones formales se encuentran garantizadas por las agencias estatales (reciben su legitimidad a través del Estado), las reglas informales se sustentan en su existencia y efectividad (Lauth, 2000: 24). Esto significa que el estudio de la política informal plantea serios desafíos. Uno de ellos, ¿cómo se comprueba la existencia de reglas no escritas ni reguladas o sancionadas de manera oficial? Una estrategia para el estudio de la política informal consiste en enfocarse directamente en los actores (Helmke y Levitsky, 2006: 26). En esa línea, el presente estudio propone ocuparse de los actores para detectar las vías de influencia informal empleadas por el Congreso peruano sobre la burocracia.

La identificación de estas vías informales se sustenta en una serie de entrevistas a profundidad realizadas en Perú, en el lapso de octubre de 2010 a enero de 2011 y de octubre de 2011 a enero de 2012, a 31 informantes clave, que son considerados fuentes de información con conocimientos especiales en determinadas materias (Tremblay, 1957: 689; Marshall, 1996: 92). Su utilización se justifica porque permiten obtener información a la que el investigador no podría acceder mediante otras vías (Gilchrist y Williams, 1999: 73). Efectivamente, el empleo de esta metodología ha permitido re-

cabar información sobre la utilización de vías informales de influencia en el Congreso peruano.

Los 31 informantes clave fueron seleccionados empleando el método “bola de nieve”, una técnica utilizada frecuentemente y que consiste en solicitarle a los entrevistados que le propongan al investigador nuevos nombres que respondan a un perfil específico a fin de ser contactados. Se buscaron personas de experiencia en el servicio público, en actividad o receso, pero siempre en puestos de influencia, como servidores de carrera o políticos.

La selección total de los entrevistados incluye a 16 legisladores, 7 funcionarios políticos (ministros, viceministros, asesores ministeriales), 7 funcionarios de carrera de nivel alto y medio y 1 experto en administración pública.⁷ Los informantes accedieron a que las entrevistas fueran grabadas a fin de poder transcribir las respuestas de la manera más exacta posible, siempre bajo el compromiso de respetar su anonimato, un requisito metodológicamente indispensable porque permite a los entrevistados conversar y explayarse con toda confianza.

Recomendaciones informales

El primer mecanismo de influencia ejercido por el Congreso peruano sobre la burocracia, se basa en la práctica de recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública. Esta es una costumbre extendida entre los legisladores, según se comprueba claramente a partir de las entrevistas realizadas. De los 31 informantes clave, 22 respondieron que las recomendaciones informales son muy frecuentes o frecuentes, mientras que 8 dijeron que se producen de manera ocasional.⁸ Un viceministro explicó que las recomendaciones son mucho más usuales al inicio de cada período gubernamental, cuando ingresa un nuevo Ejecutivo y las posibilidades de remover personal en la administración son mayores:

“Yo he recibido congresistas, pero la gran cantidad de visitas congresales se da, por experiencia, al inicio de la gestión gubernamental. Porque, en mi caso,

⁷ Los cargos atribuidos a cada uno de los informantes son los que ocupaban al momento de realizarse las entrevistas. El estatus de algunos de ellos puede haber cambiado.

⁸ Un único informante señaló que las recomendaciones informales de funcionarios se producen “nunca o casi nunca”.

tú armas tu equipo, tu orden de cosas y el congresista te aborda para ese tema, te llama, (te dice) tengo una persona aquí (...) Un congresista propuso un jefe de programa una vez, lo puse.”

Las recomendaciones informales tienen mayores posibilidades de hacerse realmente efectivas, cuando son hechas por los congresistas pertenecientes al partido de gobierno. En ello han coincidido varios entrevistados. Un legislador relató cómo su condición de opositor resultaba un impedimento para intentar que personas vinculadas a él pudieran ingresar en la administración pública:

“Que yo recuerde, creo que he colocado una persona. No sé qué haga el resto. Además, yo soy congresista de oposición, así que nadie me hace caso. Por eso es que ni siquiera lo hago porque es pellizcar un vidrio. Ahora, el oficialismo, me imagino que (hace recomendaciones) mucho más que yo.”

Otro congresista, también parte de la oposición, ofreció una impresión muy similar a la anterior:

“Una cosa es recomendar perteneciendo a una bancada opositora, pequeña, aislada, y otra muy diferente es recomendar desde el oficialismo. No me queda ninguna duda de que los congresistas del APRA han efectuado recomendaciones con frecuencia y han logrado que sus recomendados sean ubicados (en el aparato público).”⁹

Que los congresistas del oficialismo son quienes más posibilidades de éxito tienen al momento de interceder a favor de terceros para que ocupen puestos públicos, lo confirmó un legislador miembro relevante de un partido que ha ocupado el gobierno:

“(Recomendar) es frecuente. Bueno, dependiendo de si estás en la oposición o en el gobierno. Es sin duda una diferencia sustancial, porque cuando éramos gobierno y yo era secretario general del partido, la presión porque uno se convierta en un gestor de ese tipo de aspiraciones era muy grande, y para todo tipo de puestos, los de relevancia política, ministros, viceministros, como para los que tienen menor nivel. Resistir a eso es bastante complicado. ¿Cuánto se con-

⁹ Al momento de la entrevista (noviembre de 2010), el APRA era el partido en el gobierno.

creta? Yo diría que un 5% de lo que tú propones, envías, sugieres, se concreta. Ahora que estoy en la oposición, eso ya cesa.”

Algunos entrevistados han hecho notar que detrás de las recomendaciones informales existe una motivación clientelar. Sin embargo, otros legisladores ven en esta práctica una manera de incentivar el ingreso de personas capacitadas en la administración. Un congresista y ex presidente regional argumentó que es preferible recomendar personas de reconocido prestigio profesional que arriesgarse a que los puestos públicos sean ocupados por funcionarios sin la suficiente preparación:

“Se va buscando gente de partido, alineada, para que entren a la administración pública y vayan aprendiendo. Cuando fui presidente regional yo contraté un 70% y 80% de gente capaz y un 30% de mi organización para que aprenda. Ahora como congresista, para el Congreso he recomendado a 4 ó 5 personas, un especialista en cooperación internacional, para el Banco Central de Reserva. Porque además no hacerlo sería un pecado, es mejor que me pongan a alguien que sepa, en vez de un analfabeto.”

Según el BID (2006: 73), el Perú integra el grupo de países con un cuerpo burocrático fuertemente politizado en decisiones de selección, despido y ascenso. Podría pensarse que solamente en este tipo de casos resulta factible hablar de una influencia desde el Congreso mediante recomendaciones informales. No obstante en Chile, un país con un cuerpo burocrático mucho mejor considerado en sus niveles de profesionalización e independencia, se ha revelado también como una práctica usual a pesar de estar expresamente prohibida por mandato constitucional (Ferraro, 2008).¹⁰ Interceder a favor de terceros para ocupar puestos en la burocracia no es una actividad bien vista por la opinión pública. La provisión de empleo público recurriendo a influencias políticas es una práctica regularmente denunciada desde los medios de comunicación peruanos. Pese a lo anterior, las entrevistas a profundidad dejan en claro que cualquier reticencia que pudiese existir, legal o no, es ignorada.¹¹

¹⁰ La Constitución de Chile, en su artículo 60 señala que un diputado o senador cesará en el cargo si actuara como agente “en la provisión de empleos públicos”.

¹¹ El Reglamento del Congreso de Perú, en su Código de Ética Parlamentaria, establece que los congresistas deben “abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones”. Un legislador entrevistado comentó

Reuniones informales

Un segundo mecanismo mediante el cual el Congreso puede influir en el proceso de políticas públicas es a través de reuniones, formales e informales, de los legisladores con miembros de la burocracia estatal, desde los más altos niveles (ministros, viceministros, secretarios generales, jefes de gabinete de asesores), pasando por los demás cargos en el escalafón. Las reuniones informales son aquellas que se desarrollan como producto de encuentros casuales o coordinados (por fuera de las comisiones) o incluso llamadas telefónicas (Furlong, 1998: 42).¹²

Las reuniones informales se han convertido en un medio de control y colaboración habitual entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. De los 31 informantes, 19 respondieron que celebran y promueven, muy frecuente y frecuentemente, esta clase de encuentros, mientras que otros 9 dijeron que los realizan de manera más ocasional.¹³ Son reuniones buscadas por los propios legisladores para solicitar información o una opinión entendida sobre algún tema en particular. Otras veces son reuniones buscadas por los miembros del poder Ejecutivo interesados en arribar a acuerdos de colaboración para impulsar determinadas políticas, tal como lo describió un congresista especializado en temas económicos y tributarios:

“Tengo muchas reuniones con quienes tienen incidencia en los temas que yo veo: el ministro de Economía, el presidente del Banco Central de Reserva. Me permite incidir en políticas públicas en la medida que te escuche el otro lado (...) Las reuniones también le sirven al gobierno porque los congresistas nos convertimos en una suerte de facilitadores. Siendo de oposición, cuando presidía la comisión de Economía, el ministro Luis Carranza (de Economía y Finanzas) se respaldaba más en nosotros que en la propia bancada del gobierno. Me llamaba, nos reuníamos en su despacho y me decía “mira éstos son los tres temas urgentes que vamos a ver””.

que aquella norma bien puede interpretarse como una prohibición de promover el ingreso de terceros en la administración pública.

¹² En Latinoamérica, la importancia de las reuniones informales para la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido investigada, en el caso chileno, además de Ferraro (2008) por Siavelis (1997).

¹³ Tres informantes afirmaron que casi no mantenían reuniones informales.

Las reuniones informales son una herramienta de negociación muy útil para los congresistas porque les permite arribar a acuerdos satisfactorios para sus intereses. Una ex jefa del gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas dijo que apenas recibía los proyectos que iban a ser discutidos en el Pleno del Congreso, llamaba a las comisiones respectivas cuando identificaba algún problema y acordaba con los congresistas postergar el debate hasta alcanzar una solución beneficiosa para ambas partes:

“Yo llamaba a las comisiones y les decía a los congresistas: “oye, tenemos un problema acá, pasémoslo para la próxima semana” (...) Recuerda que las oficinas de los congresistas están frente al ministerio. Yo cruzaba la calle y me metía a las oficinas de los congresistas. Es muy útil. Yo les decía: “estoy para servirles, a la hora que sea, tú me llamas”. Si ellos me ayudan, yo los ayudo.”

Mediante las reuniones informales los congresistas generan presión para que determinados proyectos obtengan luz verde. Un ex secretario general de la Presidencia del Consejo de Ministros dijo que constantemente, recibía llamadas telefónicas de congresistas interesados en solucionar problemas de sus regiones.¹⁴ Un viceministro comentó, que es común que los congresistas reclamen por obras pendientes en sus circunscripciones electorales:

“La gran mayoría de congresistas plantea al Ejecutivo temas de intervención en sus regiones, te reclaman por obras pendientes. Es más, diría que hasta en un 80% de temas de agenda de visitas de un congresista a un ministro, viceministro, o jefe de programas son obras para la región, presupuestos para su región.”

Las reuniones informales también se han identificado como procedimientos habituales de negociación entre el poder Ejecutivo y el Congreso durante el debate de la Ley de Presupuesto. En esos encuentros se negocian los cambios propuestos por la Comisión de Presupuesto a la iniciativa original del gobierno. La Dirección Nacional de Presupuesto, que forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, acuerda con miembros de la comisión y otros congresistas con influencia política asignaciones para proyectos de impacto local en la idea de asegurar un respaldo mayoritario al momento de la votación en el Pleno (Carranza *et al.*, 2007: 51). Esas

¹⁴ El Secretario General es la más alta autoridad de la Presidencia del Consejo de Ministros, después del Presidente del Consejo Ministros. Tiene rango de viceministro.

reuniones informales representan una etapa culminante tras una serie de debates públicos en la comisión congresal a la que asisten titulares de pliegos, incluyendo ministros, para sustentar sus asignaciones presupuestales e incluso solicitar mayores recursos.

Un sistema que ha cobrado importancia en los recientes años es el de los coordinadores parlamentarios. La Oficina de Coordinación Parlamentaria adscrita al poder Ejecutivo, específicamente a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene entre otras varias funciones el encargo de efectuar el seguimiento de los proyectos del gobierno enviados al Congreso. Así, los coordinadores parlamentarios funcionan de enlace entre los legisladores y las instituciones públicas haciendo saber la posición del Ejecutivo con relación a un asunto en específico. Un alto cargo administrativo del Congreso explicó que cuando a una institución le interesa algún tema, puede llegar a utilizar a una docena de coordinadores que se reúnen y conversan permanentemente con los congresistas. En resumen, los coordinadores parlamentarios promueven la celebración de reuniones informales con los legisladores en su calidad de nexos con la administración pública.

Redes de contactos

Los informantes confirmaron en las entrevistas que los legisladores logran establecer redes de contactos en la burocracia a partir de las recomendaciones informales y, sobre todo de las reuniones que mantienen con miembros de alto nivel de la administración. Estas redes les sirven para obtener información útil y promover temas que les interesen. Al respecto, un legislador detalló cómo la presencia en el aparato público de funcionarios que él ha logrado conocer a lo largo de su trabajo político le posibilitan, primero mantenerse informado y segundo, ejercer un nivel de influencia en la ejecución de programas en su región, lo cual le ayuda a mejorar su relación con los votantes y su propia imagen:

“A lo de tu pregunta, el tener una buena relación con los funcionarios que dirigen instituciones, eso no solamente te permite estar informado sino que, además, te permite tener un nivel de influencia en determinadas cosas, en la ejecución de determinados programas. Por ejemplo, si yo tengo un buen contacto con el funcionario de “Construyendo Perú”, que es el que hace obras con la participación de la gente, te permite poder apoyar a determinadas comunidades para que se haga una obra determinada en ese sitio y eso te da una mejor relación con la gente. Pero eso implica también todo un tiempo.”

La especialización favorece la construcción de una red de contactos en la administración. Dominar ciertos temas en política pública le permite a un legislador mantener una relación fluida con aquellos funcionarios con poder de decisión en dichas materias. Un congresista lo explicó del siguiente modo:

“Tengo contactos fijos que me proveen de información interesante para mi trabajo de congresista en áreas de mi especialidad. Te hablo de viceministros, de ese nivel, y de más abajo. A lo largo de mi vida profesional he ido conociendo esta gente. Cuántas reuniones en ministerios he tenido. Es con el correr de los años que uno va cosechando sus fuentes. Y sobre todo te buscan cuando ves que manejas ciertas materias. Es decir, a mí nunca me va a venir a buscar alguien del Ministerio de Agricultura, por ejemplo, porque de eso no sé nada. Pero en seguridad, defensa, sí pues. Ahí la especialización termina siendo un plus.”

La extensión de la red de contactos dependerá en muchos casos del nivel de influencia del legislador. Un ex ministro de Estado estimó que un congresista de importancia podría llegar a tener “decenas” de contactos en la administración pública. Son relaciones que se sustentan sobre una base de confianza y utilidad mutuas. Así lo dejó en claro una legisladora:

“Hay funcionarios a los cuales ya conozco, y me son muy útiles, y yo les soy muy útil a ellos por si en algún momento necesitan alguna información o un apoyo en tal o cual cosa. Es útil porque tienen el canal abierto. En cualquier momento levantan el teléfono y me dicen “congresista, quiero hablar con usted, ha pasado esto”, y yo por supuesto que los recibo, y viceversa. Y es muy importante que ese mismo tipo de relaciones las tengan tus asesores. Me sirve muchísimo. Eso hace la diferencia respecto a todo.”

Las reuniones permanentes con miembros de la burocracia son decisivas en la construcción de estas redes, a través de las cuales los legisladores obtienen información especializada y pueden impulsar proyectos o políticas de su interés. En opinión de un legislador con más de 25 años de experiencia en el Congreso, las redes de contactos “son una fuente muy importante de información en política pública”.

Conclusiones

En América Latina, el proceso de formulación de políticas públicas se desarrolla en escenarios signados por la presencia de una serie de actores que interactúan entre sí, desde los presidentes a la cabeza del poder Ejecutivo, pasando por legisladores, miembros de la administración, partidos políticos y la sociedad civil. Por tanto, las características que adquieran las políticas públicas van a depender, en buena medida, de las preferencias o incentivos que esos actores enfrenten.

En los sistemas presidencialistas, la formulación de políticas suele nacer desde el poder Ejecutivo. El presidente peruano dispone de instrumentos constitucionales –los decretos supremos y legislativos– que lo han convertido, históricamente, en el principal productor de legislación.

La situación de debilidad constitucional del Congreso frente al poder Ejecutivo, su limitada capacidad técnica y profesional, así como su perfil reactivo frente a las iniciativas presidenciales llevarían a sugerir que su participación en el proceso de políticas públicas es más bien marginal. De hecho, se ha llegado a afirmar la absoluta preeminencia del poder Ejecutivo peruano en materia de políticas públicas frente a una legislatura débil e irrelevante, lo cual derivaría, a su vez, en la ausencia de incentivos para la cooperación entre ambas ramas (Morón y Sanborn, 2006).

Este trabajo argumenta que tal diagnóstico pasa por alto los mecanismos informales de influencia ejercidos por la legislatura sobre la burocracia estatal, un actor crucial y decisivo en la formulación de las políticas públicas. Se han explorado tres de estas 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.

La presencia de estas vías de influencia, identificadas a través de las entrevistas a informantes claves, va en contra de la extendida asunción de que le corresponde al poder Ejecutivo, a través del presidente, la exclusiva autoridad sobre la administración pública. Como se ha demostrado, el Congreso peruano emplea, regularmente, mecanismos informales para influir sobre la burocracia del Estado.

Las recomendaciones informales no son bien vistas por la opinión pública. Pese a ello, las respuestas han sido consistentes en el sentido de que cualquier reserva es sistemáticamente obviada. Las entrevistas revelan que las recomendaciones suelen provenir de congresistas que forman parte del partido de gobierno, pues son ellos quienes tienen más posibilidades de

que sus sugerencias se concreten. Es decir, existe un componente partidario muy importante. Otros entrevistados señalan que estas recomendaciones además son una manera de promover el ingreso de personas capacitadas dentro de la administración. Un criterio selectivo similar había sido identificado en Chile por Ferraro (2008: 113), quien plantea la existencia en ese país de un “clientelismo inteligente”, que privilegia el ingreso en la administración de personal que posteriormente ofrece a los legisladores consejo experto en el proceso de elaboración y debate de proyectos.

Las reuniones informales permiten una coordinación estrecha (por fuera de las comisiones ordinarias del Congreso) entre mandos altos y medios del aparato público con los congresistas, quienes así pueden generar presión u opinar en áreas de su interés. Mediante las recomendaciones informales pero sobre todo las reuniones informales, los legisladores construyen una red permanente de contactos dentro de la administración que les posibilita acceder a información útil para su labor y participar en la deliberación de políticas junto al Ejecutivo, promoviendo acuerdos entre ambas ramas.

Mucha de la literatura que aborda la política informal suele privilegiar un enfoque en el que se destacan sus efectos negativos sobre la democracia, el Estado y las instituciones (Helmke y Levitsky, 2006: 8). No obstante, autores como Siavelis (1997) y Ferraro (2008), en sus aportes sobre el caso de Chile, destacan los beneficios que trae consigo la existencia de reglas políticas informales en diversos aspectos de la gestión pública. Ahora bien, en un trabajo más reciente Moriconi (2011) ofrece una posición crítica al respecto. Dicho autor señala que en un contexto en el cual la administración chilena, en términos de su desempeño y resultados, se le considera “el ejemplo a seguir”, la ilegalidad se estaría justificando “incluso académicamente” si ciertos índices responden positivamente (Moriconi, 2011: 237).

La advertencia de Moriconi apunta principalmente a la práctica clientelar de las recomendaciones informales, esto es a que se considere “como *justo* y *aceptable* actuar de manera contraria a lo que estipula la ley, en este caso para lograr mayor influencia sobre las dependencias públicas” (Moriconi, 2011: 241).

Es verdad que la gestión informal a favor de terceros para ocupar puestos públicos excede las atribuciones de los legisladores, fuera de tratarse de una actividad mal considerada por los ciudadanos. Sin embargo, las otras dos vías de influencia, las reuniones informales y la conformación de redes de contactos en la administración como consecuencia directa de dichas reuniones, no son en absoluto atentatorias contra las leyes ni la Constitución. Las entrevistas ayudan a concluir que son prácticas positivas en la medida que los congresistas acceden a información importante que

puede ayudarles a especializarse en áreas de su interés y que promueven una estrecha colaboración entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo.

Lo que revela la existencia de estos mecanismos informales, en última instancia, es que un análisis basado exclusivamente en las reglas formales-escritas y en las cifras globales de legislación no permite vislumbrar, en su real dimensión, la capacidad de influencia de la legislatura peruana en el proceso de las políticas públicas.

Bibliografía

BID, 2006, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Blume, Aldo, 2011, *Los decretos de urgencia de Alan García: El abuso y la usurpación de la facultad legislativa por parte del Poder Ejecutivo. Balance constitucional de los decretos de urgencia expedidos durante el segundo gobierno del presidente Alan García Pérez*, Lima, Instituto de Defensa Legal.

Carranza, Luis *et al.*, 2007, *La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano*, Documento de Trabajo #CS-102, Banco Interamericano de Desarrollo, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1161515> [15 de mayo de 2011].

Cox, Gary y Scott Morgenstern, 2001, "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 163, Argentina, pp. 373-393.

Dür, Andreas, 2008, "Measuring interest group influence in the EU: A note in methodology", *European Union Politics*, vol. 9, núm. 4, pp. 559-576.

Fernández, Antoni, 2008, "Las políticas públicas", en Caminal, Miquel (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos, pp. 495-517.

Ferraro, Agustín, 2009, *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ferraro, Agustín, 2008, "Friends in high places: Congressional influence on the bureaucracy in Chile", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, Estados Unidos, pp. 101-130.
- Furlong, Scott, 1998, "Political influence on the bureaucracy: The bureaucracy speaks", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, núm. 1, Reino Unido, pp. 39-65.
- García Montero, Mercedes, 2009, *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gilchrist, Valerie y Robert Williams, 1999, "Key informant interviews", en Benjamin Crabtree y William Miller (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, pp. 71-88.
- Hall, Richard, 1992, "Measuring legislative influence", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, núm. 2, Estados Unidos, pp. 205-231.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, 2006, "Introduction", en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 1-30.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky, 2004, "Informal institutions and comparative politics: A research agenda", *Perspective on Politics*, vol.2, núm. 4, Reino Unido, pp. 725-740.
- Kaufman, Herbert, 1981, *The administrative behaviour of federal bureau chiefs*, Washington DC, Brookings.
- Lauth, Hans-Joachim, 2000, "Informal institutions and democracy", *Democratization*, vol.7, núm. 4, Reino Unido, pp. 21-50.
- Levitt, Barry S., 2012, *Power in the balance. Presidents, parties and legislatures in Peru and beyond*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Marshall, M. N., 1996, "The key informant technique", *Family Practice*, vol. 13, núm. 1, Reino Unido, pp. 92-97.
- Moriconi, Marcelo, 2011, "¿Ilegalidad justificada?: Clientelismo controlado en la administración chilena", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, pp. 227-247.
- 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, In-

ter-American Development Bank, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=844424> [20 de mayo de 2011].

Nagel, Jack H., 1975, *The descriptive analysis of power*, New Haven, Yale University Press.

Nolte, Detlef, 2003, "El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, núm. 2, Chile, pp. 43-67.

O'Donnell, Guillermo, 1996, *Another institutionalization: Latin American and elsewhere*, Working Paper #222, Kellogg Institute, University of Notre Dame, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/222.pdf> [18 de octubre de 2011].

Olson, David, 1994, *Democratic legislative institutions. A comparative view*, New York, M.E. Sharpe Inc.

Payne, Mark, 2006, "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: Papel de la Constitución y los partidos políticos", en Mark Payne; Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (eds.), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 91-128.

Saiegh, Sebastian, 2010, "Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures", en Carlos Scartascini; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking*, Washington, Inter-American Development Bank, pp. 47-75.

Scartascini, Carlos *et al.*, 2011, "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-31.

Scartascini, Carlos, 2011, "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones" en Carlos Scartascini; Pablo Spiller; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 33-74.

Shafritz, Jay y E. W. Russell, 2000, *Introducing public administration (second edition)*, New York, Longman.

- Shugart, Matthew y John Carey, 1992, *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring, 1997, "Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard, 2001, "Institutions and public policy in presidential systems", en Stephan Haggard y Mathew Mc.Cubbins (eds.), *Presidents, parliaments and policy*, New York, Cambridge University Press, pp. 64-102.
- Siavelis, Peter, 2006, "Accommodating informal institutions and chilean democracy", en Gretchen Helmke y Steven Levitsky (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 33-55.
- Siavelis, Peter, 1997. "Executive-Legislative relations in post-Pinochet Chile: A preliminary assessment", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 321-362.
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi, 2006, "La política de las políticas públicas", *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, México, pp. 393-416.
- Tremblay, Marc-Adelard, 1957, "The key informant technique: A non ethnographic application", *American Anthropologist*, vol. 59, núm. 4, Estados Unidos, pp. 688-701.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán, 2005, "Presidential conditional agenda setting in Latin America", *World Politics*, núm. 57, Reino Unido, pp. 396-420.
- Weyland, Kurt, 2002, "Limitations of rational choice institutionalism for the study of Latin American Politics", *Studies in Comparative International Development*, vol. 37, núm. 1, Estados Unidos, pp. 57-85.
- Willer, David *et al.*, 1997, "Power and influence: A theoretical bridge", *Social Forces*, vol. 76, núm.2, Reino Unido, pp. 571-603.
- Zuñanic, Laura *et al.*, 2010, "The weakest link: The bureaucracy and civil service systems in Latin America", en Carlos Scartascini; Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How democracy works: Political institutions, actors and arenas in Latin*

American policymaking, Washington, Inter-American Development Bank, pp. 147-175.

Recibido el 18 de junio de 2012
Aceptado el 26 de julio de 2013