

Evaluando el poder efectivo de los Congresos

JEAN BLONDEL*

Dentro del contexto del interés actual por los regímenes presidenciales, un interés que por cierto es a menudo polémico, este volumen constituye un paso importante en el análisis de los diversos patrones de comportamiento de los sistemas políticos. El trabajo se enfoca en el rol y poder efectivo de los “Congresos” latinoamericanos, lo cual es especialmente bien recibido dado que tanto la naturaleza como el alcance del poder ejercido por las legislaturas continúan siendo escasamente conocidos, no sólo respecto de los sistemas presidenciales sino también de los sistemas parlamentarios. En los hechos, lo que los parlamentos logran y la manera en que éstos se relacionan con el gobierno tienden a ser discutidos más bien teóricamente que descritos de manera práctica –cuestión que constituye un indicio adicional sobre uno de los problemas claves de nuestra disciplina, el cual se deriva no de la ausencia de “teoría” sino de la limitada cantidad de conocimiento empírico¹. Las razones para esta escasez de evidencia son sin duda numerosas, aunque probablemente la causa principal emane del hecho de que la recolección de datos de campo requiere de grandes esfuerzos, resultando por lo tanto muy lenta.

Sin embargo, describir y medir el poder efectivo de las legislaturas dista mucho de ser algo imposible. Hay muchas maneras en las que uno puede obtener información precisa acerca del impacto de estas instituciones. Por ejemplo, uno puede determinar su grado de participación en el inicio de la legislación así como en el rechazo o modificación de las propuestas gubernamentales, incluyendo el rol que las comisiones legislativas juegan en estos procesos. O uno puede ir más allá y examinar hasta dónde las legislaturas se involucran rutinariamente en la fiscalización de la administración central y de otras instituciones públicas. También, puede evaluarse el grado en que las legislaturas y sus respectivos comités discuten nuevas ideas y las introducen en la agenda a partir de estudios y del debate sobre sus conclusiones, antes de presionar al Ejecutivo a que presente una nueva normativa o incluso antes de tomar ellos mismos la iniciativa. Asimismo, uno puede ver el grado en que las legislaturas contribuyen a modificar el panorama dentro del cual tiene lugar el proceso de elaboración de políticas en una variedad de campos.

* Instituto Universitario Europeo, Florencia y Universidad de Siena.

¹ Esto es tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales, con la gran excepción de los Estados Unidos. Ver, sin embargo, P. Norton (1998) para un examen conjunto del rol de las legislaturas en varios países de Europa occidental. Quizás el primer intento de comparar las actividades de las legislaturas latinoamericanas fue el de W. Agor (1971).

Aquello sí es factible: pero sólo por medio de cuidadosos análisis de las actividades de las legislaturas durante un período sustancial de tiempo. De ahí que no resulte sorprendente que este tipo de trabajos se realicen ocasionalmente a escala completa y que incluyan raramente a más de un país. En consecuencia, poco sabemos acerca de cuánto varía, en profundidad y amplitud, la intervención específica de las legislaturas en el proceso de elaboración de políticas, con lo cual el progreso hacia la construcción de una teoría verdaderamente empírica sobre el comportamiento de las legislaturas ha sido más bien lento. Por otra parte, tanto en Europa como en Asia, los análisis comparativos se han visto limitados por el hecho de que las diferencias lingüísticas son tales, que dichos análisis sólo se encuentran equipados con datos relativos a una pequeña cantidad de países. En este sentido, los académicos latinoamericanos son más afortunados por lo que es posible pensar que, dado que el castellano y el portugués se utilizan a lo largo de toda la región, se acelere el proceso de descripción del rol de las legislaturas en dichos países.

A pesar de que los problemas de evidencia empírica han afectado el desarrollo de los estudios comparativos sobre las legislaturas, aquello no ha impedido a los académicos teorizar acerca del rol de éstas y, en particular, acerca de los méritos de los sistemas presidencial y parlamentario en relación con este punto. Sin embargo, en dicho contexto uno se ve confrontado con una contradicción aparente, pero presumiblemente obvia. Por un lado, la teoría constitucional sugiere que las legislaturas son probablemente más poderosas en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, ya que en estos últimos tienden a estar más sometidas a la influencia del poder ejecutivo con el que se encuentran íntimamente asociadas. En los hechos, el Congreso estadounidense es siempre señalado como el ejemplo *par excellence* de una legislatura fuerte en un sistema presidencial. Aunque, por otro lado, podemos percibir un “problema” en tal aseveración, en cuanto las legislaturas evidencian una difícil existencia, que incluso llega a ser caótica, en los sistemas presidenciales. No obstante, se trata de una tendencia que ha disminuido desde los años 80. Esta contradicción tiene que ser considerada y, de hecho, parte importante del reciente interés en los sistemas presidenciales se ha concentrado en ella, como se puede notar tanto en los análisis de Linz como en aquellos de Shugart y de sus colegas (Linz, 1990; Linz y Valenzuela, 1994; Linz y Stepan, 1996; Shugart y Carey, 1992; Carey y Shugart, 1998; Mainwaring y Shugart, 1997).

Ciertamente dicho “problema” existe. Pero, cuando se examinan las causas habituales que se encuentran detrás de las dificultades experimentadas por las legislaturas en los sistemas presidenciales así como la crítica general sobre la naturaleza y características de éstos últimos, uno tiende a olvidar que los sistemas parlamentarios se hallan a menudo sometidos a problemas similares. A decir verdad, los sistemas parlamentarios fueron vistos de manera justificada, antes y durante la Segunda Guerra Mundial, como más inestables e incluso propensos al colapso. Luego de la Segunda Guerra Mundial, éstos experimentaron serias dificultades en Francia y colapsaron por un tiempo en Grecia; mientras que fuera de Europa occidental, particularmente en África, fueron derrocados en cantidades importan-

tes, especialmente en los años sesenta. Sin embargo, este infeliz desarrollo parece haber sido olvidado, y a partir de los setenta la situación cambia radicalmente: las críticas se dirigen casi completamente hacia los sistemas presidenciales, sobre la base de que son intrínsecamente inestables.

Si los sistemas presidenciales son o no intrínsecamente más inestables que los parlamentarios continúa siendo una cuestión altamente controvertida. Puede que incluso no sea posible manejar dicho asunto de forma satisfactoria dado que no puede ser tratado significativamente, a menos que uno considere un conjunto de variables políticas y sociales relacionadas, como por ejemplo la cultura política de los países involucrados (Strom, 2000: 262). Por lo tanto, puede ser más sensato concentrarse completamente en las legislaturas y más bien preguntarse: ¿hay condiciones bajo las cuales se encuentren con mayor probabilidad “en riesgo”?; y ¿puede uno descubrir mecanismos que eventualmente reduzcan el “riesgo” que éstas corren? ¿Están estos mecanismos conectados con la manera en que realizan sus actividades?; y ¿deben las legislaturas reconocer la necesidad de contenerse en su relación con otros órganos del Estado? Estas preguntas se relacionan, de forma general, con la necesidad de la legislatura de determinado país de usufructuar de cierto “prestigio” y de una dosis de autoridad que sea, al menos, apreciable en la nación y particularmente entre las elites. Esto último es necesario para que la legislatura sea capaz de realizar su labor, la cual es siempre controversial cuando es exitosamente alcanzada. Parece, entonces, apropiado examinar brevemente en esta introducción la cuestión de las relaciones entre la legislatura y otros cuerpos políticos y, en particular, el Ejecutivo, como un preámbulo de un examen más detallado sobre la manera en que las legislaturas ejercen sus funciones de iniciativa parlamentaria y de fiscalización mientras, por otra parte, mantienen la autoridad necesaria para evitar la inestabilidad y el posible colapso.

El “problema” que las legislaturas enfrentan en todos los sistemas políticos

Cualquiera sea su forma, las legislaturas son claves para los gobiernos democráticos modernos dado que la democracia directa, en su sentido ateniense, es ampliamente considerada como impracticable. La base teórica para esta visión sobre el rol de las legislaturas fue entregada por Locke y Montesquieu, quienes elaboraron y subrayaron la importancia de la noción de “poder legislativo”. Ambos autores ejercieron una influencia substancial entre aquellos que delinearon la Constitución estadounidense; sus ideas también jugaron un rol importante en el difícil nacimiento de la democracia liberal en Francia y, algo después, en las nuevas repúblicas latinoamericanas. Ciertamente, puede decirse que las ideas de Locke y Montesquieu han llevado directamente a la aceptación universal, en el mundo contemporáneo, de la idea que sin un efectivo cuerpo legislativo un gobierno democrático simplemente no puede existir.

Sin embargo, si las legislaturas son consideradas casi como sinónimo de democracia, son también frágiles. Puede, por supuesto, argumentarse que dicha debilidad es sintomática de la fragilidad de la democracia en general pero, sea esto cierto o no, continúa ocurriendo que tanto desde el punto de vista formal como práctico, las legislaturas ven recortado o manoseado su poder y, cuando no, clausurado completamente. Puede argumentarse que dicha cuestión constituye más bien una prueba de que no sólo las legislaturas sino también el espíritu democrático se encuentran insuficientemente implantados en las mentes de los ciudadanos, e incluso en la de las elites. No obstante, la fragilidad sugerida anteriormente responde también al hecho de que entre la población, la “autoridad” de las legislaturas está lejos de ser lo suficientemente alta como para limitar los intentos de reducir su poder.

La culpa puede, por supuesto, ser distribuida equitativamente entre la existencia de un “espíritu no-democrático” en muchos grupos sociales y el hecho de que el “poder ejecutivo”, para usar la expresión clásica heredada de Locke y Montesquieu, está en el mejor de los casos siempre dispuesto a erosionar la fuerza de la legislatura y, en el peor de los casos, a cerrarla o reducirla a una total subordinación. Incluso, se puede afirmar que la práctica de los dictadores de establecer legislaturas controladas en su totalidad, en vez de abolirlas completamente, muestra que al menos en el mundo contemporáneo un régimen no puede parecer legítimo sin la existencia de la legislatura.

Aunque culpar a las dictaduras, y ciertamente a las ramas ejecutivas en general, por su trato arrogante hacia las legislaturas es una cuestión indiscutiblemente justificada, el hecho que éstas sean tan frágiles necesita también ser examinado. ¿Podrían ellas ser fortalecidas para volver menos probable la reducción de su poder efectivo? Algunos dictadores clausuran las legislaturas por la fuerza de las armas, pero el problema de las legislaturas no puede ser considerado como el resultado exclusivo de la amenaza a una intervención militar en su contra. ¿Habrá razones internas a éstas susceptibles de explicar dicha fragilidad? ¿Dispondrán de los medios para resistir la intromisión de los gobiernos? Más importante, ¿se encuentran verdaderamente equipadas para cumplir con los requerimientos que le asigna el gobierno democrático? Hacia fines del siglo diecinueve, Bryce sostuvo que había habido un “declive de las legislaturas” (Bryce, 1921: 367-377; Blondel, 1973: 5-7); entonces ¿podrían ser éstas menos capaces que en el pasado de cumplir las funciones que Locke y Montesquieu otorgaron a tales instituciones?

Ciertamente, las legislaturas se ven enfrentadas con una situación que es profundamente diferente a aquella sobre la cual Locke y Montesquieu se basaron para otorgar un rol tan importante y autónomo al “poder legislativo”: en su modelo, las funciones de las legislaturas estaban claramente separadas de las del Ejecutivo. Los legisladores quedaban a cargo de las leyes y los ejecutivos de las actividades del Estado. Sin embargo, tal distinción corresponde mucho más a la realidad de la vida política de los siglos diecisiete y dieciocho que a la que emergió a fines del siglo diecinueve. La legislación en aquella época abarcaba exclusivamente las leyes civiles, quizás también algunas leyes comerciales, además de

leyes criminales. De esta manera, los legisladores eran requeridos para regular las relaciones entre los ciudadanos; la ley entonces podía ser vista simplemente como la actualización de la “costumbre”. En dicho contexto, era razonable creer que a una asamblea, presuntamente representativa del pueblo y compuesta de ciudadanos instruidos especialmente para tales materias, se le pudiera pedir involucrarse en la modificación de las “costumbres”.

En el curso del siglo diecinueve y, especialmente, en el último cuarto de siglo surgió otro tipo de legislación, la cual se impuso de manera gradual. Indudablemente, las leyes que versan sobre las relaciones entre ciudadanos en los campos de las leyes civiles, comerciales o criminales aún se encuentran en los códigos; pero las propuestas que, en general, atraen más la atención y generan mayor controversia están referidas a problemas diferentes, a saber, la elaboración de políticas públicas en áreas tales como la economía, educación, seguridad social y bienestar.

No constituye en sí un “problema” el hecho de que el tipo de legislación hacia la cual el público y los propios políticos muestran mayor atención se refiera a políticas públicas, si no fuera porque dicha legislación tiene características profundamente diferentes de aquellas leyes civiles, comerciales o criminales. La legislación “clásica” estipula únicamente cómo deben ser las relaciones entre los ciudadanos; se asume que estos acuerdos son permanentes, al menos hasta que una nueva norma sea aprobada. Por otra parte, dichas leyes no son costosas de implementar, excepto por el hecho de que se requiere de un servicio de policía y un poder judicial bien organizados para asegurar que se apliquen. Las normas legales que regulan la esfera de las “políticas públicas” han sido muy diferentes. Usualmente, a través de ellas se han creado nuevas organizaciones, por lo general muy grandes, como escuelas y hospitales públicos, así como también organizaciones administrativas diseñadas para la distribución de beneficios. Además, el carácter dinámico de las mismas, producto del establecimiento de organizaciones, oficinas, nombramiento y entrenamiento de funcionarios, hace que su desarrollo e implementación sean muy costosos.

La demanda por el establecimiento de este tipo de instituciones de “políticas públicas” tuvo profundas consecuencias sobre la manera en que se esperaba que respondieran las legislaturas. Éstas han sido consideradas como “inexpertas” para enfrentar este nuevo desafío por dos razones fundamentales. En primer lugar, hay una cuestión de competencia: la elaboración de estos nuevos servicios requiere de especialización técnica y de una considerable preparación de las propuestas. De hecho, se ha considerado como algo normal el que los legisladores sean “amateurs” en esta materia, ilustrados quizás, pero principiantes al fin. Los legisladores pueden ser capaces de discutir y decidir sobre problemas referentes a leyes civiles o criminales: de muchos de ellos se esperaría que tengan algún conocimiento en el ámbito del derecho, ya sea que lo hayan adquirido en la universidad o en el ejercicio de sus carreras; probablemente, también podrían recibir ayuda de aquellos miembros profesionales, si dicha asesoría fuese requerida. No obstante, las legislaturas normalmente no tienen entre sus miembros personas que tengan la

especialización técnica requerida en campos como la administración económica y social; ni tampoco tienen comúnmente a su disposición un equipo de apoyo en el que confiar para asegurar la adecuada preparación de nuevas propuestas en las diversas áreas de las políticas públicas.

Por otro lado, la creciente demanda por iniciativas en estas materias agudiza aún más un problema que enfrentan todas las asambleas legislativas, a saber: el de actuar realmente de manera consecuente en la discusión de propuestas que pueden ser extensas y complejas, y que pueden estar conectadas entre sí en cuanto a sus consecuencias sociales. Si los miembros de una asamblea son libres para deliberar y decidir sobre las materias que están en la agenda, es altamente probable que tales miembros no lleguen a acuerdos que sigan una línea consistente. Esto último puede no ser muy importante si los miembros de una legislatura tuviesen ideas originales o si tendiesen a sucumbir a la presión de sus electores o de otros miembros de la sociedad con respecto a ciertos ámbitos de la ley civil que no están necesariamente conectados entre sí, pero que pueden ser abordados de manera separada y discreta. Puede incluso alegarse que cada ciudadano tiene un interés genuino en transmitir su propia visión, incluso si aquello implica que las decisiones resultantes tomadas por la legislatura en tales materias no siempre sean coherentes y que el proceso, en general, sea lento y tortuoso. Sin embargo, la misma conclusión positiva no puede ser aplicada tan fácilmente con respecto al desarrollo de leyes sobre políticas públicas. El *lobby* exitoso de electores o grupos de interés conduciría probablemente a una transformación tal de las propuestas originales que la economía de dichas propuestas podría, en último término, perderse.

Ambas deficiencias ponen en evidencia que las legislaturas tienen mayores dificultades para el desarrollo de políticas públicas que cuando su rol estaba confinado a la consideración y aprobación de cambios a las leyes civiles, comerciales o criminales. De esta manera, existe un verdadero “problema” que las legislaturas tienen que enfrentar y que pueden superar sólo si se introducen cambios sustanciales en los propios principios sobre los cuales fueron establecidas originalmente. Esto último se presenta como imperativo para que no exista un declive de la autoridad de las legislaturas: de hecho, dos procesos deben ocurrir simultáneamente para evitar aquello. Primero, las legislaturas deben estar preparadas para aceptar ser “ayudadas” e, incluso, fuertemente “guiadas” en la fase de toma de decisiones sobre políticas públicas: esto significa, especialmente, desarrollar una forma de asociación con el Ejecutivo, cualquiera sea el sistema institucional dentro del cual opera la legislatura. Segundo, serios ajustes deben ser realizados en relación a la manera en que cada legislador concibe su rol: el desarrollo de las políticas públicas significa que los legisladores deben dejar de ser principiantes para convertirse en especialistas. Esta es la única manera de asegurar que la “guía” provista por el Ejecutivo no constituya una dominación total en la práctica. Examinemos primero cómo dicha asociación puede ser concebida, antes de volver a las formas en que los legisladores pueden contribuir genuinamente con sus actos al proceso de elaboración de políticas públicas.

¿Puede la “guía” del Ejecutivo ser sólo una guía?

Una asociación significa en principio que los involucrados en una determinada relación se ven a sí mismos como iguales y están, por tanto, idénticamente facultados para participar en las varias fases del desarrollo del objetivo de la empresa. Dicho principio es difícil de aplicar directamente a las relaciones que emergen entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. La “mitología”, si se puede expresar así, que ha presidido la emergencia de los dos poderes hace imposible la referencia a dicha igualdad: la legislatura fue establecida en muchos casos, si no siempre, contra los deseos del Ejecutivo. Ha sido considerada típicamente como una “molestia” por el Ejecutivo y se ha entendido que su mayor objetivo es prevenir eficientemente que el gobierno arruine al país. Naturalmente, las legislaturas han intentado protegerse a sí mismas de dichos ataques exaltando su propia fuerza: de ahí la noción que son “soberanas”, en el caso de los sistemas parlamentarios, o la noción de que son completamente autónomas en su propia esfera de competencia, particularmente con respecto a la elaboración y aprobación de normas, en el caso de que la soberanía deba ser compartida con un jefe de Estado electo popularmente, como en los sistemas presidenciales. Sin embargo, estos puntos de vista no garantizaron que la legislatura pudiera resistir a las intrusiones del Ejecutivo ni, más seriamente, proveyeron una solución al “problema” que la elaboración de políticas públicas representa para ella.

Las disposiciones constitucionales son de poca ayuda, ni puede esperarse lo contrario. El debate acerca del valor relativo de las legislaturas en los sistemas presidenciales y parlamentarios puede continuar en extenso. El sistema parlamentario puede ser considerado superior debido a que permite un tipo de relación flexible entre los dos poderes, mientras que el presidencial, con énfasis en la separación de ambos, aparece como irrealmente rígido. Por otro lado, la flexibilidad del sistema parlamentario puede ser tal que se hace muy difícil saber si la legislatura conserva algo de poder efectivo. Bagehot dijo en 1867 a propósito de la Constitución Inglesa:

“El secreto de la eficiencia de la Constitución inglesa puede ser descrito como la unión estrecha, casi completa, del poder ejecutivo y legislativo. Sin duda según la teoría tradicional, tal como aparece en todos los textos, la bondad de nuestra Constitución consiste en la entera separación de las autoridades legislativas y ejecutivas, pero en verdad su mérito consiste en su particular cercanía. El vínculo conector es el gabinete. Por esa nueva palabra entendemos un comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo” (1966: 65-66).

Vale la pena citar a una autoridad como Bagehot, pues la formulación es fuerte: se declara directamente que el sistema parlamentario está en las antípodas del sistema presidencial. Mientras el último separa, el primero no sólo une sino que fusiona.

Lo que fue visto por Bagehot en la segunda mitad del siglo diecinueve como un gran éxito –y ciertamente lo fue en toda Europa occidental– fue, no obstante, considerado como anatema y, de hecho, como un signo de “despotismo” por los

fundadores de la República Americana en el último cuarto del siglo dieciocho. La evolución del sistema político británico a lo largo del siglo diecinueve fue tal que Bagehot pudo estar justificadamente orgulloso de lo que se había logrado. Sin embargo, a fines del siglo dieciocho, el derecho de la Cámara de los Comunes británica de destituir al gobierno aún no estaba completamente consolidado y la percepción era más bien que la Cámara de los Comunes actuaba como marioneta de la Corona y del gabinete. Hay ocasiones en las que incluso uno llega a pensar que ha tendido a ocurrir lo mismo en el curso del siglo veinte y posiblemente más allá.

Es ciertamente discutible hasta dónde puede uno conducir seriamente el debate respecto al poder efectivo de las legislaturas sobre la base de las disposiciones constitucionales. De hecho, el análisis de las cláusulas constitucionales aumenta la incertidumbre e incluso la confusión. Así, el examen detallado de las Constituciones presidencialistas realizado por Shugart y Carey muestra que los Ejecutivos presidencialistas pueden estar dotados de mayores “poderes legislativos” (comenzando con el poder de veto). Esto significa que la idea de “separación”, o de “autonomía” de cada uno de los dos poderes dista mucho de ser una descripción realista, incluso en las constituciones presidencialistas más “democrático-liberales” (1992: 131-147). Por otro lado, la idea “bagehotiana” de que el gabinete es un comité parlamentario, lejos de aparecer invirtiendo los roles en términos de distribución de poder entre los dos órganos, se asemeja a una realidad simplemente formal en un número determinado de sistemas parlamentarios europeos, tales como Francia, Austria o los Países Bajos, en los cuales la composición del gabinete es tal que sólo por medio de un estiramiento del concepto puede uno sugerir que los ministros surgen, siempre o casi siempre, del parlamento.

Tampoco debe ser considerado como sorprendente el que las disposiciones constitucionales no hagan posible determinar si un sistema es más apropiado que otro para construir una mejor asociación entre el Ejecutivo y la legislatura para la elaboración de políticas públicas. Las disposiciones constitucionales son muy alejadas –de hecho muy abstractas– de la realidad para ser capaces de arreglar las cuestiones referidas a la influencia relativa –como por ejemplo quién es en realidad más poderoso entre el gabinete y el parlamento– o cuestiones referidas con el tipo de “dar o recibir” que puede tener lugar tras bastidores entre miembros de un gobierno presidencial o sus asesores y representantes del Congreso. Por lo cual sólo un análisis empírico detallado de las relaciones que se dan entre ambos poderes en diversos países puede decirnos cuál es el alcance de ese “dar o recibir” o hasta qué grado la preparación técnica del Ejecutivo puede, en algunos países, intimidar a la mayoría de los miembros especializados de la legislatura y conducir así a dejar de lado las visiones de dichos miembros.

¿Pueden los partidos entregar una base para una verdadera asociación? Las normas constitucionales no constituyen una base para el desarrollo de asociaciones o de cualquier clase de relaciones personales, pero no puede decirse lo mismo respecto de los partidos políticos. En la mejor de las situaciones, al menos, los partidos desarrollan un sentido de objetivo común entre sus miembros y, especialmente, entre aquéllos que contribuyen directamente en actividades par-

tidarias durante las elecciones, en la legislatura o en el gobierno. Por supuesto, uno no debe idealizar demasiado a los partidos y, en particular, a las relaciones que se desarrollan entre aquellos miembros que juegan un rol importante en la vida de éstos². Pero uno debe al menos señalar que, en algunos partidos políticos y en algunos períodos de tiempo, existen oportunidades para el desarrollo de relaciones que podrían tener tanto un carácter afectivo como instrumental.

Como resultado, los partidos pueden fomentar tres tipos de desarrollos que son particularmente útiles para el “posicionamiento” de las legislaturas en el proceso político.

Primero, es altamente probable que ellos promuevan un sentido de camaradería entre algunos de sus miembros más influyentes. Esto tiene el efecto de reducir el impacto de los cálculos puramente racionales sobre ganancias y pérdidas en el contexto de decisiones específicas, y a la vez fortalece la idea de que podría ser más valioso actuar en conjunto. Ciertamente, para algunos miembros, al menos, el valor de la acción conjunta puede convertirse en parte de los cálculos racionales que se hacen al momento de tomar decisiones. Los partidos pueden así abrir una nueva dimensión en el proceso de toma de decisiones, además de los méritos sustantivos de los temas particulares que son objeto de discusión; de las respuestas que deben darse a los electores; o de los *lobbies* que intentan obtener el apoyo de sus miembros. De hecho, la orden del partido puede constituir un escudo, ya que el valor que tiene dicha apelación puede ser usada para contrarrestar las demandas de votantes y *lobbies*.

En segundo lugar, los partidos tienen un efecto directo sobre el grado de consistencia que muestran los miembros de una legislatura en sus reacciones a propuestas específicas. En el desarrollo de los programas, los partidos acostumbrarán a sus miembros, por ejemplo, a examinar las relaciones que existen entre los diversos aspectos de dichos programas: así la necesidad de ser coherentes en la discusión de propuestas específicas, y entre las diversas propuestas, se convierte en un factor importante en el proceso de toma de decisiones. Ese proceso estará entonces mejor estructurado en mayor o menor grado, pero de todos modos lo estará perceptiblemente más que si los miembros fuesen libres de “tomar sus propias decisiones” sin una guía partidaria.

Tercero, los partidos pueden constituir un puente entre la legislatura y el Ejecutivo, no sólo en los sistemas parlamentarios, sino también en los presidenciales. En los sistemas parlamentarios y en aquellos presidenciales donde los partidos juegan un rol importante en la formación del Ejecutivo, las relaciones personales tienden a desarrollarse durante el tiempo y a continuar existiendo entre los miembros del partido que participan tanto en la legislatura como en el Ejecutivo. Más aún, algunas de las propuestas que llegan a la legislatura y que son originadas en el Ejecutivo –sea en sistemas parlamentarios o presidencialistas– han sido parte del programa que el partido presentó en las elecciones legislativas y/o vía su candidato en la elec-

² A. M. Mustapic (2002), p.33-35, analiza en detalle las formas en que los miembros del Congreso argentino encontraron maneras de evitar los efectos directos de la disciplina partidaria.

ción presidencial. Dicha circunstancia es relevante ya que, aún en el caso de que algunos miembros de la legislatura, que pertenecen al partido o a uno de los partidos representados en el Ejecutivo, no estén completamente de acuerdo con estas propuestas, un gran número de ellos sí lo estará, e, incluso, quienes no se sientan comprometidos con las mismas se verán compelidos a abstenerse de efectuar cualquier tipo de objeción. Un sentimiento similar, aunque quizás un tanto más débil, puede inducir a algunos miembros del partido en la legislatura a estar de acuerdo con propuestas que no fueron ofrecidas ni en las elecciones parlamentarias ni en las presidenciales, pero que son fuertemente apoyadas por el primer ministro o el presidente. En dicho contexto, muchos miembros simplemente no cuestionarán (abiertamente en todo caso) asuntos sobre los que pudiesen tener dudas personales y que son difíciles de aceptar de manera incondicional.

Así los partidos pueden ser –de hecho muchas veces lo son sin duda alguna– el mecanismo *par excellence* mediante el cual el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas se acelera y se vuelve menos controversial que si fuese de otra forma: esto ocurre, por supuesto, a expensas de un debate genuino sobre muchas materias. Lo anterior puede implicar, en consecuencia, que los miembros de la legislatura no sólo sean “guiados” en las decisiones que toman, sino que se limiten simplemente a dar su aprobación a las iniciativas legislativas porque eso es lo que se espera de ellos. Esto sucede, por supuesto sólo cuando los partidos pueden ser descritos como “fuertes” y, en los sistemas presidencialistas en particular, cuando son lo suficientemente “fuertes” como para tener una voz importante en la composición del Ejecutivo: existen obviamente grandes diferencias entre los partidos con respecto a este punto. Más aún, en tanto organizaciones, algunos partidos han podido fomentar un profundo sentido de “camaradería”, a diferencia de otros. Dicho sentimiento varía también a lo largo de los años: es más probable que un partido tenga mayor capacidad de crear tales sentimientos afectivos en el momento de su fundación que en los años posteriores.

Es en este contexto en el que a menudo se piensa que los partidos pueden ejercer más presión psicológica de este tipo en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales: el caso de los Estados Unidos parece entregar la evidencia requerida, ya que la cohesión de los partidos en dicho país es baja. Además, la visión de que los partidos son intrínsecamente “más débiles” en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios se sustenta en teoría en la noción de que la existencia de la moción de censura en los sistemas parlamentarios obliga a los miembros del Ejecutivo y de la legislatura a ser más cercanos entre sí e incluso, cuando es necesario, alcanzar acuerdos en vez de permitir que el partido muestre sus divisiones³.

³ Aunque el punto es probablemente considerado axiomático en cuanto es resultado de la más obvia diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios, no hay evidencia bien definida que indique que la moción de censura, en la Europa occidental contemporánea al menos, sea un instrumento que permita al gobierno traer al orden a aquellos parlamentarios que de otra forma se sentirían tentados a desertar de la mayoría. La cuestión de la permanencia o caída de los gobiernos es más compleja y va más allá del asunto formal de la moción de censura. Ver, por ejemplo, Strom (2000), p. 274.

La cuestión de si la “fuerza” de los partidos en los sistemas parlamentarios es una consecuencia de dicho vínculo no es posible de probar en abstracto. Mientras los partidos estadounidenses se caracterizan por estar internamente divididos, afectando esta división la manera en que los miembros votan en el Congreso, la evidencia que entregan los partidos latinoamericanos es mucho menos clara. Una variable clave es, indiscutiblemente, si los partidos son o no “nacionales” y en qué medida dependen de diferentes tipos de apoyo local. A su vez, dicha característica parece deberse más a las condiciones sociopolíticas generales vigentes en un país que al hecho de que el país tenga un sistema presidencial o parlamentario. Además, diferentes normas regulan la moción de censura en los sistemas parlamentarios mientras que, en algunos sistemas presidenciales, una moción de censura puede ser aprobada contra los ministros de forma individual. El asunto necesita, por tanto, ser investigado de forma sistemática para poder concluir con certeza que hay un impacto de la estructura constitucional del sistema político sobre la “fortaleza” o “debilidad” de los partidos políticos. Hasta el momento éste no es el caso y dado que ninguna evidencia permite corroborar la existencia de dicho impacto, es más prudente concluir que cuando los partidos son relativamente “fuertes”, pueden contribuir significativamente a la reducción de los problemas que enfrentan las legislaturas.

¿Pueden los miembros de las legislaturas volverse más influyentes?

Este “problema” sigue irresuelto. Sin embargo, y como ya lo hemos visto, debieran producirse asociaciones entre la legislatura y el Ejecutivo si es que la primera pretende involucrarse realmente en el proceso de elaboración de políticas públicas. De hecho, los partidos pueden volver más amistoso el vínculo entre el Ejecutivo y la legislatura, aunque en algunos casos aquello acaecerá sobre la base de una importante “guía” de parte del Ejecutivo. Ello es así porque el Ejecutivo aparece mejor “preparado” y es más competente no tanto por la especialización individual de los miembros del gobierno, sino debido a la especialización obtenida en el desempeño de la función pública. Por lo tanto, para que exista una verdadera asociación, tiene que haber un mayor impulso por parte de los miembros de la legislatura. Sin embargo, para que ello ocurra, y como fue sugerido antes, debe producirse un cambio en la forma en que tales miembros desempeñan su rol: ¿puede este cambio ocurrir en una escala lo suficientemente grande para tener un impacto significativo?

¿Están las legislaturas preocupadas de investigar posibles nuevas formas de forjar políticas públicas? Es en este contexto que los tipos de intervención que antes fueron mencionados se vuelven relevantes. No puede decirse que dicha asociación pueda alcanzarse si los miembros de la legislatura se contentan con reaccionar a las propuestas hechas en otro lado. Observar el grado en que los proyectos de ley del Ejecutivo son enmendados en la legislatura permite apreciar si esta última es o no enteramente pasiva, pero no permite saber si sus miembros

están intentando explorar nuevas formas o aproximaciones del proceso de elaboración de políticas públicas.

La respuesta a este problema no se encuentra mediante un examen del número de proyectos de ley iniciados y aprobados durante la legislatura, como si dichas iniciativas constituyeran un índice adecuado del grado de lo que podría describirse como la capacidad “innovativa” de la legislatura. Esto se explica en parte porque algunos de estos proyectos, y quizás muchos, tienen un alcance limitado⁴. De hecho, el que dichos proyectos sean aprobados puede sugerir, por el contrario, que el Ejecutivo es renuente a dejar que la legislatura juegue un rol verdaderamente significativo en el proceso de elaboración de políticas públicas y que la misma legislatura no está especialmente preocupada en expandir su participación. Ciertamente, en una situación en que hay asociación y en consideración a lo señalado con anterioridad acerca de la limitada preparación de los legisladores y el limitado equipo de apoyo con el que normalmente cuentan, es muy poco probable que la solución al problema de la participación de la legislatura se encuentre a través de un incremento del número de proyectos generados por ésta que llegan a ser ley, ya sea en un sistema parlamentario o presidencialista.

La respuesta tiene que llegar desde otro lado: el grado en que los miembros de las legislaturas ejercen verdaderamente influencia en la elaboración de políticas públicas puede ser evaluado, no mediante un examen de la capacidad de dichos cuerpos para modificar la agenda actual, sino indagando, más bien, en qué medida ellos están invirtiendo para descubrir los futuros desarrollos del proceso de elaboración de políticas públicas. Como fue sugerido antes, dos tipos de actividades pueden otorgar medios a los legisladores para jugar un rol más significativo en el procedimiento a través del cual, en el futuro, se formarán las políticas públicas, sea en sistemas parlamentarios o presidenciales. Estos dos tipos de actividades son: la fiscalización de la administración y la realización de investigaciones sobre problemas futuros de la sociedad, así como los medios a través de los cuales éstos pueden ser superados o, al menos, contrarrestados. A través de la fiscalización, los legisladores pueden descubrir— y publicitar abiertamente— cuáles servicios públicos funcionan bien en la actualidad y cuáles no tanto. Mediante el desarrollo de investigaciones sobre problemas futuros, los legisladores pueden poner de manifiesto las dificultades y los cuellos de botella que probablemente tendrán que enfrentar y reflexionar en torno a posibles soluciones.

Estas dos categorías de actividades son, naturalmente, de gran valor para el proceso mismo de formulación de políticas públicas. En los hechos, estas últimas se optimizan en tanto la actividad desplegada por la legislatura no altera aquella labor emprendida por el Ejecutivo; que es donde reside el peligro de que dicho poder considere estas actividades como intrusiones o, a lo mejor, una mera pér-

⁴ A. M. Mustapic (2000), p.43, muestra, por ejemplo, muy claramente que las iniciativas legislativas de los miembros del Congreso argentino, contrastando con aquéllas que provienen del gobierno, tienden a concentrarse en lo que ella llama “micro-iniciativas”. Similar situación ocurre en los sistemas parlamentarios.

dida de tiempo. El objetivo es, primero, familiarizarse con lo que se está haciendo, a través de una fiscalización detallada de los procesos administrativos, y así descubrir cuáles son las áreas que requieren mayor atención. En segundo lugar, el objetivo es descubrir las tendencias que probablemente caracterizarán a la sociedad en el mediano e, incluso, en el largo plazo y contribuir así a la provisión de análisis que pueden ser útiles para mejorar las características futuras del proceso de elaboración de políticas públicas. En principio, no hay razones por las que ambos desarrollos no puedan tener lugar tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios, aunque en la práctica pudiera ser menos controvertido hacer tales movimientos en los sistemas presidenciales. Se trata, en todo caso, de un asunto que debe ser probado empíricamente.

Estos desarrollos serán probablemente beneficiosos para el rol que la legislatura juega en el proceso de elaboración de políticas públicas ya que mejora la visibilidad de dicha institución y la eleva, por decirlo así, al nivel de los principales *think tanks* en aquellas materias relacionadas con los servicios sociales. A consecuencia de lo anterior, los *think tanks* involucrados con aspectos particulares del futuro de la elaboración de políticas tenderán a ver a la legislatura como un cuerpo clave, a la que deberán presentar sus propias conclusiones. Por su parte, los miembros de la legislatura estarán obligados a adquirir en el proceso, como por osmosis, un mayor conocimiento y entendimiento de los problemas que trae consigo la elaboración de políticas públicas y de sus posibles soluciones. Esto conducirá a un incremento en la autoridad de la legislatura y, de esta manera, a una reformulación del balance entre los dos “poderes”, a la vez que mejorará el nivel de especialización de sus miembros sin arriesgar inconsistencia en los mecanismos de toma de decisión.

No es necesario detenerse mucho en la idea según la cual el proceso de elaboración de políticas públicas saldrá fortalecido, tanto sustantiva como procedimentalmente, por los dos tipos de actividades mencionadas. Sustantivamente, dicho proceso se beneficiará notablemente de un mayor debate acerca de la dirección que deberá seguir en el futuro; en términos de procedimiento, los beneficios también serán probablemente mayores. El efecto en el público interesado y, ciertamente, en amplios sectores de la ciudadanía será reducir su sentimiento de frustración; quizás incluso de alienación que tiende a manifestarse respecto de muchos aspectos del proceso de elaboración de políticas públicas, el cual es visto como demasiado complejo para ser discutido fuera de un pequeño círculo de profesionales. No sostenemos con ello que el declive del apoyo al sistema político, que ha sido notable en muchas democracias liberales, será rápidamente detenido como resultado de la “apertura” de la caja de Pandora del proceso de formulación de políticas públicas. Pero es posible, al menos, sugerir que una aproximación más “transparente” al desarrollo del proceso de elaboración de políticas puede tener un efecto positivo sobre la manera en que los ciudadanos ven el sistema político.

¿Qué cambios se requieren de parte de los miembros de las legislaturas? Algunas de las actividades que han sido descritas van más allá de lo que se espera

normalmente de ellas. Una fiscalización sistemática de las prácticas administrativas está actualmente llevándose a cabo por algunas legislaturas, por ejemplo en la Cámara de los Comunes británica, pero tales prácticas parecen tener sólo una expresión minoritaria, al menos en Europa occidental. Por su parte, el Congreso estadounidense dirige variadas investigaciones sobre prácticas administrativas. Sin embargo, éstas tienden a emprenderse de forma *ad hoc* y no se considera que deban cubrir todos los aspectos del proceso de políticas públicas. En todo caso, parece poco probable que los futuros desarrollos en materia de elaboración de políticas públicas sean emprendidos a iniciativa de las legislaturas o a través de cuerpos especializados que realicen aquello de manera regular. Quizás el paralelo más cercano sean las Comisiones Reales que se establecen en Suecia para estudiar aspectos de la formulación de políticas que puedan generar serias dificultades. Cabe sin embargo recalcar que estas investigaciones no son emprendidas sistemáticamente sobre todos los aspectos de los servicios sociales; además, si bien las comisiones incluyen a miembros del Parlamento sueco, éstas no constituyen formalmente comités del mismo y no surgen necesariamente de una iniciativa parlamentaria. Pero, aunque las tendencias futuras sean raras veces monitoreadas por las legislaturas, no parece haber ningún impedimento formal para el desarrollo de investigaciones sobre estas materias: ¿por qué, entonces, no son emprendidas?

Las razones que impiden dicho desarrollo no se deben al hecho de que el sistema sea presidencial o parlamentario. Parecen más bien estar vinculadas a las tradiciones y hábitos de los legisladores, los cuales juegan un rol importante dado que éstos gastan una cantidad considerable de su tiempo en las llamadas “actividades rutinarias”: las sesiones plenarias de la legislatura rara vez requieren más que la presencia física de los parlamentarios; tampoco exigen su participación activa⁵. Probablemente, sucede lo mismo incluso en muchas de las reuniones de los comités legislativos, aunque en ellas las oportunidades de participar son obviamente más numerosas. Pese a esto, los legisladores tienden a argumentar que, sin importar cuán pasivas puedan ser estas actividades, el hecho que la presencia física sea requerida puede resultar en que se sientan demasiado cansados hacia el final de la sesión como para participar enérgicamente en otras actividades. Más aún, los miembros de la legislatura se involucran en muchas otras actividades fuera del ámbito legislativo. Algunas de ellas son consecuencia directa de su pertenencia al parlamento, como cuando, por ejemplo, los electores piden ventilar problemas personales o los grupos de interés solicitan reuniones para exponer sus quejas. Hay también reuniones partidarias, tanto dentro del ámbito legislativo como fuera de él. Además, muchos parlamentarios aún mantienen un pie en los trabajos que tuvieron antes de llegar a la legislatura, especialmente, si fueron

⁵ Desde este punto de vista, el hecho que C.W. Park (2006), p. 6, notara que el parlamento coreano se reúne alrededor de cincuenta días al año debe ser considerado no como un defecto, sino como algo valioso, a condición de que, por supuesto, sus miembros dediquen más de su tiempo a actividades que traen como consecuencia que la legislatura sea activa y de hecho innovativa.

abogados o empresarios. Tal enumeración, que claramente caracteriza la vida de los miembros de las legislaturas, trae probablemente como consecuencia el que muchos de ellos se sientan ya lo suficientemente ocupados y con poco espacio para actividades adicionales.

Esta visión es sin duda sincera. Sin embargo, sucede también, como ya hemos dicho, que los miembros de las legislaturas no sean, en general, lo suficientemente especializados. Algunos piensan probablemente que no sería apropiado para ellos volverse más especialistas de lo que ya son, aunque muchos ministros europeos han sostenido que debieran haber tenido un entrenamiento más especializado⁶. Ciertamente, puede ser que los miembros que alcanzaron un alto nivel de especialización se sientan incapaces de cumplir adecuadamente con todas las actividades que se llevan a cabo en la Cámara o, incluso, en los comités. Sin embargo, dichos parlamentarios especializados pueden ser menos capaces de relacionarse con sus electores o de negociar con los representantes de una serie de grupos. Aún más, puede sostenerse justificadamente que, por su propia naturaleza, el trabajo en el que los legisladores se involucran les conduce a volverse cada vez más “generalistas”, aunque algunos hayan sido especialistas durante su actividad anterior. Así, el profesionalismo que se requiere para que la legislatura deje una huella profunda en la evolución del proceso de formación de políticas públicas, puede ser visto como desfasado respecto a la dedicación que demandan la mayoría de las actividades “normales” de los representantes electos.

Aunque existan, sin duda, impedimentos importantes para el desarrollo de la especialización de los miembros de las legislaturas, es necesario un mayor profesionalismo y una mayor especialización en áreas específicas si es que las legislaturas quieren efectuar un cambio profundo en el proceso de formación de políticas públicas y obtener así un reconocimiento por aquello. Ésta puede ser la razón por la cual, al menos a nivel ministerial, los ministros de gabinete europeos se han quejado de que no son lo suficientemente especialistas. Claramente, es muy optimista predecir que la mayoría de los miembros de las legislaturas deseará abocarse a problemas futuros de la sociedad. Incuestionablemente, surgirán presiones en la dirección opuesta, e incluso una mayor presión será ejercida como resultado de una combinación entre lo que anteriormente se llamó “actividades rutinarias” y una amplia gama de problemas que son planteados por los electores o los grupos de interés. Al menos es posible, aunque se haga de forma pausada y gradual, que alguna presión sea ejercida por los propios legisladores para indagar sobre cómo la sociedad se desarrollará en el futuro. En efecto, es de esperar que un mayor número de legisladores, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, se convenzan de que sólo de esta forma las instituciones a las cuales pertenecen ten-

⁶ Este punto fue subrayado por una mayoría de ministros entrevistados en relación con una encuesta de ministros de gabinete de Europa occidental, véase Blondel y Mueller-Rommel (1993), p.190-191. El punto fue enfatizado más enérgicamente por los ministros de Europa Central y Sudoriental que en ese entonces estaban por unirse a la Unión Europea, véase Blondel y Mueller-Rommel (2007).

drán la autoridad y el prestigio que las Constituciones les entregaron formalmente, pero que el público a menudo les deniega. Las legislaturas podrían así adquirir una posición más prominente que aquélla de la cual han disfrutado durante las últimas décadas en la mayoría de los países.

El verdadero rol de las legislaturas sigue siendo sub-estudiado en el ámbito del gobierno comparado, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios. En parte, esto puede deberse a los problemas lingüísticos con los que uno se enfrenta cuando desea evaluar la naturaleza y el impacto de los procedimientos, típicamente idiosincrásicos, que juegan un rol clave en la vida de las legislaturas. No obstante, los progresos en este campo son tanto necesarios como urgentes, ya que los sistemas políticos democráticos liberales no pueden ser considerados saludables si las legislaturas no juegan un rol importante en el proceso de toma de decisiones de políticas públicas y si la mayoría de los ciudadanos no están dispuestos a respetar a las legislaturas de sus países y a sus miembros.

Reflexionar sobre el estado de los estudios comparados relativos al comportamiento legislativo requiere superar tres inconvenientes de los análisis académicos existentes. Primero, debería declararse una moratoria respecto de los puntos de vista *a priori* acerca de las posibles relaciones entre las normas constitucionales y el comportamiento legislativo. Se han dado demasiadas acometidas para “inculpar” a las cláusulas constitucionales y, en particular, al sistema presidencialista por los problemas generales de algunos sistemas políticos y por los inconvenientes que experimentan estos últimos a nivel de la legislatura, en particular. Simplemente no sabemos cuál sería el impacto de estas cláusulas constitucionales porque, para empezar, la dicotomía entre sistema presidencial y parlamentario es demasiado simple; ciertamente, la tricotomía que sitúa a los sistemas semi-parlamentarios en un punto intermedio entre los otros dos es igualmente simplista, y ello porque no ha sido encontrada una definición verdaderamente operacional del semi-presidencialismo⁷.

Se plantean más problemas: por ejemplo, uno encuentra muchas variedades de sistemas presidenciales y parlamentarios, pero no sabemos qué “parte” en esta variedad puede tener un impacto sobre el rol efectivo de las legislaturas. Sobre todo, la influencia de las condiciones sociopolíticas en las cuales los regímenes se han desarrollado son extremadamente difíciles de evaluar –incluso en una escala amplia– y, menos aún, de medir. La única estrategia práctica sensata debería ser, por lo tanto, concentrarse en el descubrimiento de lo que ocurre actualmente en los parlamentos, especialmente, en su relación con el Ejecutivo. Entonces, y sólo entonces, podremos ser capaces de entender a cabalidad hasta qué punto existen

⁷ La definición de semi-presidencialismo es extremadamente riesgosa y probablemente imposible, ya que lo que está en discusión no es si el Presidente es o no electo por sufragio universal, sino en qué medida él o ella interviene directamente en la vida y actividades del gobierno. Ningún análisis metódico de sistemas presidenciales ha sido desarrollado hasta el momento y hay desacuerdos substanciales acerca de si países como Finlandia o Portugal deben ser considerados “semi-presidenciales” o no. R. Elgie (1999) es quien más ha intentado mirar el asunto desde un punto de vista general.

diferencias genuinas en las actividades legislativas, las cuales resultarían de las diferencias en las posiciones constitucionales de dichas instituciones.

Por lo tanto, el segundo y ciertamente el punto esencial, es que los mayores esfuerzos deben apuntar a identificar lo que verdaderamente ocurre en las diversas legislaturas del mundo y, en particular, del mundo democrático liberal. Corresponde sin embargo precisar que la definición exacta de lo que constituye una organización de gobierno democrático liberal plantea problemas. Al respecto, nos parece mejor incluir dentro de los análisis, en vez de excluirlos, a los países que son “dudosos”, ya que los sistemas políticos cambian y un régimen que no es democrático liberal un año puede serlo perfectamente al siguiente. Lo que debe quedar absolutamente claro es que sabemos muy poco acerca de lo que ocurre en la gran mayoría de las legislaturas o en cuanto a las verdaderas relaciones entre éstas y los Ejecutivos. El énfasis de los estudios emprendidos en esta materia debe dejar de estar puesto en aquellas legislaturas que han sido hasta el momento ampliamente estudiadas, tales como el Congreso estadounidense, para concentrarse más bien en aquéllas –mayoritarias– sobre las cuales se conoce relativamente poco. Los estudios tienen que ser comparados, aunque la comparación abarque pocos países; aún si para ello resulta obviamente imperativo llevar a cabo estudios sobre varios países. Estos estudios deben ser detallados y comprender las actividades de los miembros, de toda la legislatura, así como de sus elementos “parciales” como son los diferentes comités. Finalmente, como es imperativo que dichos estudios sean replicados, un punto crucial debe ser que los objetos específicos de estas investigaciones sean idénticos o, al menos, similares en varios aspectos. Esta última cuestión es esencial en la formulación de las “preguntas” que se deben plantear en el marco de encuestas dirigidas a legislaturas específicas.

Tercero, no cabe duda la necesidad de cambios en las actitudes de muchos de los legisladores, tanto en los sistemas presidenciales como parlamentarios, acerca de cuál debería ser su rol y cuáles deberían ser sus principales metas. Las actividades “rutinarias” tienen que ser reducidas al mínimo y lo que describimos como actividades “representativas” deberían también estar limitadas en rango y visibilidad, a pesar de que las relaciones entre los miembros y el público forman parte importante de la vida de los legisladores. Al mismo tiempo, debe darse un cambio de percepción: los parlamentarios deben convencerse de que su impacto real no debe estar concentrado a nivel de los proyectos en tramitación o de la competencia con el ejecutivo basada en la iniciación paralela de proyectos de ley. Su impacto real debe ser el de “preparar la nación” para los cambios que puedan tener lugar en el futuro. Sólo de esta forma los legisladores lograrán hacer oír su voz en los círculos más cercanos al Ejecutivo, y mostrar a los ciudadanos que sus preocupaciones son relevantes para toda la nación. En este sentido, no debería existir en principio ninguna diferencia entre los sistemas parlamentarios y presidenciales.

Para que dicho desarrollo tenga lugar, académicos y legisladores deben relacionarse estrechamente; mucho más de lo que lo han hecho hasta ahora. Lo que se propone aquí es un programa “educativo” donde cada parte aprenda de la otra respecto de cuestiones como hacia dónde se desea ir y qué tan lejos realmente se

puede llegar. Si dicho cambio de actitud ocurre y si los académicos y legisladores participan en él, una verdadera asociación entre instituciones claves reemplazará la constante riña que actualmente existe, abriéndose de esta manera una oportunidad para que, en los países involucrados, las legislaturas cesen de “decaer” en las mentes de los ciudadanos.

Bibliografía

- AGOR, WESTON (ed.). 1971. *Latin American Legislatures*. New York: Praeger.
- BAGEHOT, WALTER (ed.). 1963. *The English Constitution*. London: Fontana-Collins.
- BLONDEL, JEAN. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood-Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
- BLONDEL, JEAN; MUELLER-ROMMEL, FERDINAND (eds.). 1993. *Governing together*. Basingstoke: Macmillan.
- BLONDEL, JEAN; MUELLER-ROMMEL, FERDINAND (eds.). 2007. *Governing new European Democracies*. Basingstoke: Palgrave.
- BRYCE, LORD JAMES. 1921. *Modern Democracies*, 2 vols. New York: Macmillan.
- CAREY, JOHN; SHUGART, MATTHEW. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ELGIE, ROBERT (ed.). 1999. *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- LINZ, JUAN JOSÉ. 1990. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy* 1 (2): 51-69.
- LINZ, JUAN JOSÉ; VALENZUELA, ARTURO (eds.). 1994. *The Failure of presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LINZ, JUAN JOSÉ; STEPAN, ALFRED. 1996. *Problems of democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LOCKE, JOHN (1947) (ed.). “The Second Treatise on Civil Government”. En *On Politics and Education*, New York: Van Nostrand, 71-202.
- MAINWARING, SCOTT. 1990. “Presidentialism in Latin America”. *Latin American Research Review* 25: 157-179.
- MAINWARING, SCOTT; SHUGART, MATTHEW (eds.). 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MONTESQUIEU, CHARLES DE (1949). *The Spirit of Laws*. New York: Hafner.
- MORGENSTERN, SCOTT; NACIF, BENITO (eds.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA. 2002. “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”. En Scott Morgenstern; Benito Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 23-47.
- NORTON, PHILIP (ed.). 1990. *Parliaments in Western Europe*. London: Cass.
- NORTON, PHILIP (ed.). 1998. *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Cass.
- PARK, CHAN WOOK. 2006. “Professionalisation and policy Activism of the National Assembly in newly democratised Korea: Two Things moving in Tandem?”. Paper presented at IPSA World Congress.
- SHUGART, MATTHEW; CAREY, JOHN. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STROM, KAAARE. 2000. “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies”. *European Journal of Political Research* 37 (3): 261-289.