

**Temas**

1. Actores de veto en sistemas presidencialistas y parlamentarios
2. McNollgast sobre legislatura
3. McNollgast sobre poder ejecutivo
4. McNollgast sobre burocracia
5. McNollgast sobre poder judicial

**Desarrollo**

**1. Actores de veto en sistemas presidencialistas y parlamentarios**

Tsebelis (2001) plantea que la idea de actores de veto se puede generalizar del sistema presidencialista, donde hay un actor de veto institucional cuando el congreso y el poder ejecutivo no están alineados (lo que se llama gobierno dividido, en lugar de gobierno unificado), a los sistemas parlamentarios.

En los sistemas parlamentarios, si hay un gobierno de partido único, no hay actor de veto. En cambio, si hay un gobierno de coalición, hay actores de veto: son los partidos más chicos que están dentro de la coalición de gobierno. Si ellos retiran el apoyo a la coalición, cae el gobierno, así que el poder de veto es todavía más fuerte que en un sistema presidencialista.

Para que caiga el presidente en un sistema presidencialista, básicamente lo tiene que abandonar su propio partido: hacen falta típicamente 2/3 de los votos del Senado para removerlo (en Estados Unidos la acusación es por mayoría de la Cámara de Representantes, pero en Argentina la acusación encima exige una mayoría de 2/3 de los diputados). Por eso, de la Rúa era particularmente débil en el 2001: no sólo perdió las elecciones de ese año, sino que lo abandonó la Alianza (Frepaso y UCR) que lo habían

llevado al poder en 1999. De todos modos, no fue removido por un juicio político, ya que renunció después que se “organizaran” desmanes en todo el país.

## **2. McNollgast sobre legislatura**

La discusión que sigue complementa lo dicho por Shepsle y Bonchek. Ellos hacen algunos comentarios que también se refieren (brevemente) al sistema parlamentario, aunque el asunto está en los sistemas presidencialistas.

Discuten la legislatura en su sección 4. Las legislaturas son centrales a la democracia, ya que son las que hacen la ley. Hay muchas críticas de los especialistas del derecho al rol de las legislaturas en este rol por su politización.

### **A. Entendiendo la política legislativa**

Si la legislatura es democrática, entonces debería aplicarse el teorema del votante mediano y el teorema de la que las políticas responden a cambios en el mediano.

En el extremo, las dos visiones contrapuestas de la legislatura son que hay, por un lado, grupos no representativos que toman el control de la legislatura y, por otro, que es una delegación de autoridad limitada y reversible para servir los fines de la mayoría.

Las comisiones legislativas, y los ministerios en los países parlamentarios (que se pueden ver una comisión de muy pocos legisladores), son los que diseñan la legislación. Pueden tener control de agenda tanto ex ante como ex post. Pasan a analizar las dos visiones de las comisiones.

### **Teorías no partidistas**

La teoría no partidista más simple de la legislatura, donde todos los legisladores son una simple colección de individuos que actúan como pares, es el modelo espacial representado en el gráfico 3.1 [según el teorema de Black, se impone el votante mediano].

Una extensión es el modelo con la organización de la legislatura vía el sistema de comisiones. El gráfico 4.1 da un ejemplo de delegación a una comisión, que puede ser representativa o no del plenario de la legislatura. Las propuestas de la comisión pueden estar sujetas a enmienda por el plenario (voto a libro abierto), en cuyo caso pueden decidir no modificar el statu quo, o no estar sujetas a enmienda (voto a libro cerrado). En el congreso de Estados Unidos, la votación en el Senado es a libro abierto, en la Cámara de Representantes es a libro cerrado.

Hay una extensión multidimensional del modelo espacial, donde cada comisión trata una de las dimensiones. Esto le da estabilidad al sistema pero puede llevar a excesos (e ineficiencias como el “pork barrel”). Los grupos de interés se pueden neutralizar (visión de los pluralistas) o pueden llevar a sesgos (visión de Public Choice): esto va a depender de qué puntos de vista estén representados.

Las visiones de presidencia “imperial”, donde la legislatura pasiva cede su poder al ejecutivo: esto modelo donde el ejecutivo es el fijador de agenda no se aplica tanto a Estados Unidos como a las democracias de América Latina, Asia y Europa, donde el ejecutivo puede emitir decretos unilateralmente. La analogía central de esta presidencia imperial es el modelo de Niskanen de 1971 sobre la burocracia, que puede hacer propuestas de todo o nada a la legislatura (Romer y Rosenthal desarrollaron en 1978 el primer modelo formal de un fijador de agenda). El gráfico 4.2 muestra como el ejecutivo con poder de agenda puede mover el statu quo en su dirección.

### **Teorías partidistas**

Otra visión pone a los partidos políticos en el centro de la escena [si vamos a interpretar la política argentina y el voto oficialismo-oposición, no hay duda de que hay que adoptar esta perspectiva para empezar a entender el funcionamiento del congreso].

Si hay un sistema mayoritario con pluralidad simple de votos en cada distrito, hay una tendencia a que haya dos partidos políticos.

Los partidos se pueden ver como una colección de individuos afines, o se puede interpretar como un grupo heterogéneo donde hay rol para el liderazgo partidario. El sistema de liderazgo puede ser vertical, como en el ejército, o el liderazgo puede ser

como un agente de los miembros del partido. Este segundo punto de vista lleva a ver el liderazgo del partido como un liderazgo condicional, que depende del grado de poder concedido por los miembros. A veces el liderazgo es colegiado.

Los modelos partidistas pueden ser visto como una coalición que intercambio votos: en este caso, la afiliación política facilita la negociación, ya que se reduce drásticamente el número de coaliciones posibles.

## **B. Delegación, monitoreo y legislación**

Hay tres elementos básicos en el proceso legislativo: determinación de la agenda (qué se va a discutir), definición del punto de reversión si no se llega a un acuerdo, y las reglas para tomar decisiones colectivas sobre cambios en la política. En estas reglas para tomar decisiones colectivas, es central la decisión de delegar o no el poder en comisiones y qué mecanismos hay para controlar los agentes en los que se delegó ese poder.

Sobre la decisión de delegar, Aldrich y Rohde sugieren que el partido mayoritario va a delegar más si la preferencias de sus miembros son más homogéneas. Sin embargo, en las coaliciones multipartidarias en Europa, las preferencias son heterogéneas: Laver y Shepsle plantean que hay delegación de cada dimensión de política a través de la entrega de un ministerio al grupo que lo valora más. Esto permite mantener a la mayoría cohesionada, para que los miembros tengan más para ganar de quedarse que de irse.

Respecto al control de la delegación, se puede dar poder de agenda positivo (que incluye no proponer nada, es decir, bloquear cualquier cambio en el statu quo), o poder de agenda negativo (que es simplemente bloquear lo que propone otro). Más poderes de veto hace más difícil introducir cambios, más derechos de hacer propuestas aumentan los costos externos de esos cambios.

El gráfico 4.3 ilustra estos poderes, donde se puede nombrar a un miembro del partido que representa el mediano de la legislatura (M) para que haga propuestas, mientras que a otro miembro del partido (J) que está más cercano al mediano del partido (P) se le da el poder de vetarlas. J va a vetar cambios si el statu quo SQ ya está suficientemente cerca de M, pero los va a permitir si el SQ está muy lejos, ya que en caso contrario arriesga perder legisladores del partido.

Respecto a qué propuestas van a la agenda, aunque en Estados Unidos el Presidente puede proponer una ley, el Congreso determina si la considera o no. En la Cámara de Representantes, el líder del partido mayoritario (el “Speaker of the House”) controla qué se propone o no, excepto por algunos temas especiales que están delegados en ciertas comisiones.

Las comisiones actúan tienen poder de agenda positivo y negativo: para no perder control, los líderes partidarios premian a las comisiones vía su poder de agenda que determina qué proyectos de qué comisiones van a ser tratados: eso es un incentivo para que las comisiones hagan propuestas atractivas al liderazgo del partido.

Hay una relación similar entre el líder y el partido: el líder tiene el incentivo de seguir los intereses colectivos del partido, ya que es elegido por voto mayoritario de los miembros, por lo que miembros insatisfechos pueden votar en contra del partido o directamente abandonarlo.

Estados Unidos representa casi un extremo del espectro en términos de actores de veto, ya que tienen una legislatura bicameral, descentralizada en muchas comisiones (el Senado tiene todavía más actores de veto, por las restricciones laxas sobre como votar), y con un presidente con poder de veto. En el otro extremo se encuentra el Reino Unido, con un gobierno parlamentario y un cámara alta relativamente débil.

Respecto al punto de reversión, puede ser presupuesto base cero (no gastar nada si no se aprueba nueva legislación) o revertir al status quo anterior, como es el caso de seguridad social. El poder de agenda es más poderoso si el punto de reversión es no hacer ninguna política.

Los múltiples puntos de veto limitan a los comités y líderes partidarios, forzándolos a que sigan intereses de partido mayoritario.

### **C. Consecuencias de la estructura legislativa**

Al haber más actores de veto, aumenta el grado de compromiso pero se reduce el grado en que se puede responder a nuevos desafíos.

Desde la Guerra Civil de Estados Unidos, los partidos han tenido diferencias persistentes en sus políticas públicas.

Dado los diferentes sistemas de elección, sobre todo el presidente (hasta cierto grado el senado) responde a intereses más generales. La ineficiencia más comentada es “fiscal pork”, que es gasto geográficamente localizado siguiendo una lógica política más que económica. Las características del senado, que está definido geográficamente en lugar de en base a la población, exacerbaban el problema favoreciendo los intereses rurales.

Dado que el senado tiene un sistema de voto menos mayoritario que la cámara de representantes (dado que una minoría puede trabar el voto alargando el debate, y por la necesidad de recurrir a acuerdos por consenso unánimes), tiende a un sistema menos partidista y más universalista en la distribución de los beneficios de este tipo de legislación.

[En Estados Unidos se necesitan 60 votos para aprobar algo en el Senado, ya que sino los senadores opositores pueden trabar la votación con lo que se conoce como “filibuster”, o filibusterismo, una técnica de obstrucción de la minoría alargando el debate para evitar el voto; antes el “cloture” o cierre del debate era con 2/3 del total de votos presentes, pero era menos común la obstrucción que ahora. Esto quiere decir que aunque un mismo partido controle el Poder Ejecutivo y las dos cámaras del Congreso, como le sucedió al presidente Obama del Partido Demócrata, para pasar una ley (como la de la reforma del sistema de salud en el año 2009) necesita contar con el apoyo de los miembros más moderados del partido opositor o, en este caso, de dos senadores independientes que se sumaron a los 58 senadores demócratas (todos los republicanos presentes votaron en contra). Como no se puede usar el filibusterismo para medidas de “reconciliación” entre proyectos del senado y de los representantes, la ley final sobre el sistema de salud se aprobó en 2010 con mayoría simple en el senado (de 54 votos). Las reglas de cierre del debate del Senado hacen que los cambios con respecto al statu quo sean muy graduales, sesgando la situación hacia las políticas heredadas, por lo que acentúan el carácter supermayoritario para las decisiones.]

Los conflictos distributivos se centran en la legislatura; en cambio, el presidente, la burocracia y el poder judicial son más neutrales y pueden tener un rol en limitar las políticas ineficientes de la legislatura.

### **3. McNollgast sobre poder ejecutivo**

El presidente en Estados Unidos tiene un poder limitado de hacer leyes, a diferencia de otras democracias donde tiene poder de decreto importante. La reputación del presidente depende del desempeño general, por lo que está más atento a las consecuencias agregadas. El presidente es menos atento a los deseos de los votantes en su segundo mandato, cuando ya no puede ser reelecto.

#### **A. Poderes de hacer leyes del presidente**

El poder de veto es la herramienta más poderosa con la que cuenta el presidente. Esto da estabilidad al sistema, pero no poder de iniciativa. El poder de veto es importante sobre todo en momentos de gobierno dividido, pero incluso cuando hay gobierno unificado puede estabilizar la política. El uso de esta herramienta depende de la popularidad del presidente, y del respaldo que tenga en el congreso.

El presidente tiene ciertos poderes para hacer tratados, pero necesita acuerdo legislativa de una o ambas cámaras, y también para proponer legislación, pero es un poder débil ya que depende del consentimiento congresional. El presidente hace más propuestas en momentos de gobierno unificado.

El presidente tiene cierto poder para armar coaliciones, pero en general hay apoyo fuerte del partido del presidente y débil del partido de la oposición.

#### **B. Poderes del ejecutivo**

La autoridad del presidente sobre la burocracia le da, indirectamente, cierto poder legislativo por su rol en la implementación y en hacer cumplir la ley.

Si bien el presidente no tiene poder de decreto en Estados Unidos, algunas “Ordenes presidenciales” han significado cambios importantes hechos en forma unilateral a veces en el marco de un congreso hostil (esto incluye la liberación de esclavos). Muy pocas veces han sido desafiadas en las cortes con éxito. Pero tienen limitaciones, ya que son ilegales si violan el deseo del congreso. Surgen estas órdenes cuando el congreso está

trabado y no puede actuar, o cuando hay mucha incertidumbre sobre los efectos y el congreso prefiere delegar en el ejecutivo.

Si bien el presidente controla la mayoría de los nombramientos, el congreso controla el presupuesto y los procedimientos administrativos, por lo que la burocracia le tiene que rendir cuentas a la legislatura, así que el poder del congreso en Estados Unidos es mucho mayor que el del presidente en estos temas.

En ciertos nombramientos se necesita acuerdo del senado: que haya pocos rechazos no quiere decir que el senado no sea influyente. El presidente no puede hacer nombramientos en ciertos puestos reservados a funcionarios de carrera y los funcionarios nombrados por el presidente están sujetos al control del congreso (el poder del presidente es más negativo, frenar un proyecto y no gastar fondos, que positivo, iniciar un proyecto).

### **C. Evaluando el rol del presidente**

El presidente modera el exceso de atención de la legislatura a intereses particulares, pero tiene poderes legislativos limitados.

## **4. McNollgast sobre burocracia**

Debate entre weberianos y “progresivos” que favorecían amplios poderes a expertos en burocracia profesional, y los “demócratas” que favorecían primacía legislativa. Pero la deseabilidad de delegar depende de posibilidad de control de burocracia, siempre que las leyes representen las preferencias de los ciudadanos y que estas preferencias sean normativamente atractivas.

### **A. Escuelas sobre autonomía burocrática**

Hablan de cinco escuelas de pensamiento, partiendo de los (i) “progresivos” para los cuales las leyes son apolíticas y los (ii) “pluralistas” para los que es inherentemente política. La (iii) escuela de Public Choice tiene una visión pesimista de que grupos de interés capturan al gobierno, los (iv) “nuevos progresistas” son más optimistas, mientras

los (v) “neodemócratas” concuerdan con demócratas y pluralistas en que la burocracia es política, pero que delegación no sólo tiene costos (como enfatizan los demócratas y Public Choice) sino beneficios (como enfatizan los progresivos y los pluralistas) y puede ser diseñada para mitigar los problemas de agencia. El enfoque de McNollgast (PPT) entra en esta perspectiva.

## **B. Enfoque de la teoría política positiva (PPT) sobre leyes y reglamentos administrativos**

La delegación se puede interpretar como discreción condicional. El dilema de la delegación es que produce los beneficios de la especialización, pero lleva a una pérdida de control. Pero el hecho de que se haya delegado en escala masiva muestra que priman los beneficios.

### **¿Por qué delegan los representantes electos?**

Porque no tienen tanto miedo de brecha entre sus objetivos y los resultados de las decisiones burocráticas.

### **Delegación y teoría de agencia**

La delegación se puede ver como problema de principal y agente: estos lleva a pérdida por relación de agencia y a costos de supervisión y administración. Las pérdidas por la relación de agencia son (i) ceder control de agenda, (ii) conflicto de intereses entre principal y agente y (iii) falta de medios de corrección (o que los medios sean costosos por la información requerida).

Cuando hay conflicto entre los principales (ya que hay múltiples principales por la separación de poderes entre congreso y ejecutivo), alcanza que la agencia deje satisfecha a uno de los principales. Pero el congreso tiene formas de control ex post, aplicando castigos.

## **Correcciones y castigos ex post**

¿La agencia puede presentar al congreso con un hecho consumado? Bueno, los castigos ex post proveen un incentivo ex ante para que la burocracia haga lo que quiere el congreso. Si bien la información es costosa, se pueden diseñar mecanismos menos costosos para recoger información.

## **Supervisión**

La legislatura no necesita dominar los detalles técnicos para saber si se están cumpliendo con sus mandatos. La amenaza de la supervisión ya es importante en sí misma, más allá de si se hace o no.

Dos métodos de control son el de la “patrulla de policía”, que recorre para encontrar problemas, y otro mucho menos costoso de la “alarma de incendio”, por lo que uno acude cuando se declara un problema. El gráfico 6.1 muestra el segundo caso, cuando se permite que un determinado grupo que es afín a la legislatura puede intervenir opinando sobre la política de un ente. Como esto es costoso, va a intervenir si se desvía mucho de los objetivos declarados, lo que disciplina a la burocracia. Esto induce cumplimiento de modo poco costoso.

## **Procedimientos administrativos**

Los procedimientos administrativos, reglados en Estados Unidos por el Administrative Procedure Act (APA) de 1946, le dan un gran control a la legislatura para que suenen las alarmas antes de que se haga un cambio de políticas públicas. Un ente público tiene que cumplir una serie de pasos antes de hacer efectivo algún cambio:

- anunciar un cambio;
- solicitar comentarios;
- permitir participación en el proceso de toma de decisiones;
- proveer una argumentación coherente para los cambios propuestos;
- llevar un registro del voto de cada miembro en los procedimientos.

Esto no solo asegura el debido proceso, sino que tiene consecuencias políticas, facilitando el control de la legislatura, revelando información vía las “alarmas de incendio”.

### **Controles ex ante**

Un ente público va a tener menos restricciones si hay desacuerdos entre el presidente y el congreso, o entre las cámaras del congreso. Esto se muestra en el gráfico 6.2. Por eso a veces se estructura el proceso administrativo para evitar ex ante resultados que el congreso no quiere ex post. Si la delegación se transforma en abdicación, es básicamente porque no le interesa a la legislatura.

### **C. Resumen**

Se necesita suficiente información para observar desvíos y se necesitan incentivos para que los agentes cumplan con los deseos del principal. La delegación no es ni buena ni mala en sí misma: todo depende de los detalles.

## **5. McNollgast sobre poder judicial**

En la disputa entre soberanía popular y control de elite (es decir, judicial), la literatura legal apunta a la superioridad del control de elite de la disputa judicial. Dado la similitud entre la burocracia y el poder judicial, se puede aplicar el mismo análisis. Las cortes interactúan con el congreso, el presidente y la burocracia.

### **A. Interpretación de las leyes**

Aunque las cortes actúen luego de que la legislatura sancione las leyes, no quiere decir que tengan la última palabra en la interpretación de las leyes, ya que es un proceso continuo.

## **El uso estratégico del poder judicial**

El gráfico 7.3 muestra una configuración típica de gobierno unificado, cuando la corte suprema no puede hacer mucho para correr el statu quo (Q) de lo que quieren el presidente y el congreso. En cambio, en el caso de que haya gran heterogeneidad entre los dos poderes, típico de gobierno dividido, tiene autonomía la corte suprema para fijar su posición, como es el caso de los gráficos 7.1 y 7.2. Esto ilustra como la independencia judicial depende del ambiente político.

### **Aplicación a los derechos de minorías (“affirmative action”)**

¿Por qué una corte conservadora expandió los derechos de las minorías? Puede ser una acción estratégica para evitar una acción más agresiva de la legislatura. El ejemplo es una reforma de 1964 que tuvo que superar la resistencia de la minoría conservadora del senado. Según el gráfico 7.5, en la década del 70 la corte conservadora (J) corrió el statu quo (A) todavía más, a un punto aceptable para la nueva minoría (f), evitando así un corrimiento todavía mayor por parte del mediano del senado (a un punto como  $f(A)$  que estaba más cerca del nuevo mediano del senado).

Por tanto, las cortes tienen que ser estratégicas en su acción si no quieren perder influencia.

### **Aplicación a doctrina legal en sistema con división de poderes**

El consenso es que, en el corto plazo, el congreso y el presidente no pueden ejercer mucha influencia sobre la doctrina legal de la corte suprema. Pero pueden hacerlo a través de los nombramientos a las cortes inferiores, ya que la corte suprema sólo puede revisar una pequeña proporción de casos: eso muestra el análisis alrededor del gráfico 7.6.

El congreso y el presidente han expandido el sistema judicial federal cuando (i) llegó el control unificado de ambos poderes por un solo partido, (ii) este surgió después de un largo período de dominio por otro partido, o de gobierno dividido y (iii) las

preferencias de la corte suprema no coincidían con las preferencias del nuevo partido. Esta expansión de las cortes inferiores se dio sobre todo con Lincoln, Franklin Roosevelt y Reagan.

### **La interpretación de las leyes en un sistema con poderes separados y compartidos**

Hay un debate acerca de si hay una “intención legislativa” en las leyes. Algunos sostiene que sí, basado en el significado llano de las palabras, aunque a veces hay ambigüedades que fuerzan a ir más allá del texto. Del otro lado del debate están los que sostienen que el congreso no es representativo o que no existe la intención colectiva.

Es correcto decir, con los críticos de la intención legislativa, que sólo si el congreso es representativo (lo que incluye tomar en cuenta los deseos de las minorías) y sólo si la intención colectiva es un concepto útil, tiene sentido que las cortes traten de seguir las indicaciones de la legislatura.

Dado eso, es posible descubrir la intención legislativa, entre la maraña de declaraciones inconsistentes, fijándose en los votantes pivotaes que son claves para que la coalición ganadora pase la legislación, no en los votantes más militantes que apoyan la medida sí o sí, ni en los que se oponen categóricamente. Para pasar la legislación, hay que armar declaraciones que convengan a los votantes menos militantes que son los votantes pivotes (que están entre apoyar y no apoyar la medida). Las declaraciones que representan posiciones conjuntas del bloque de votantes, que incluye tanto a los más como a los menos militantes, son representativas de la intención legislativa, el resto de las declaraciones no lo son.