

◆ Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo

Lucero Ramírez León¹

1. Introducción

Conducir al Estado y ejercer el poder es un proceso en el que teóricamente están implicados, de manera conjunta, el Legislativo y el Ejecutivo, sea un sistema presidencial o uno parlamentario. Cada poder, por supuesto, se diferencia por el rol que desempeña en su respectivo ámbito, que los hace tener intereses distintos y por tanto, estrategias diversas para obtener lo que buscan. Por esto, entre otras cosas, siendo una cuestión clásica, esa co-dirección del Estado que deviene en co-dirección del gobierno, es un asunto todavía no resuelto del todo por la teoría de la democracia en las sociedades modernas y, por el contrario, suele haber tensiones constantes entre las capacidades legislativas del Ejecutivo y las facultades de ejecución del Legislativo; de hecho, es común restarle potestad al Legislativo para ejercer la acción de gobierno, a fin de restringirlo a sus funciones legislativas que se circunscriben a la creación de leyes.

El Legislativo o Parlamento, sin embargo, es un órgano del Estado de poder político, cuya naturaleza primordial es representativa, lo que lo convierte en una institución de carácter colectivo, deliberativo y con capacidad de legislación y de control del Ejecutivo.² Este último, el control, le otorga al parlamento una capacidad de acción de gobierno que no ha sido suficientemente atendida por la literatura y que tiene que ver con la posibilidad de co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo, toda vez que le permite al parlamento participar en el proceso de políticas públicas y darle seguimiento a las mismas mediante diversos mecanismos, más allá de la mera *fiscalización* de los actos

1 Doctora en Ciencia Política y Administración Pública "Mención Europea" por la Universidad de Salamanca, España y el Institut für Iberoamerika-Kunde de Hamburgo, Alemania; maestra en Comunicación Política por la Universidad Iberoamericana, México y Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) desde 2009 y ha impartido cursos en distintas universidades mexicanas. Se ha desempeñado como asesora en el Senado de la República y ha sido periodista para diarios nacionales como *El Universal* y *Milenio*. Contacto: lramirez.ibd@senado.gob.mx

2 Alcántara *et. al.* 2005b.

de gobierno. Y es que la fiscalización, entendida sólo como vigilancia o comprobación del gasto público, equiparada con control parlamentario, es una de las más grandes confusiones que surgieron alrededor de este concepto, que se afianzó en gran parte de la bibliografía hacia finales del siglo XIX y principios del XX. Equiparar la fiscalización del gasto público con el control parlamentario es reducir su ámbito de acción y entenderlo sólo como un instrumento de control legal y administrativo del presupuesto público, dejando de lado las capacidades de decisión y de intervención en los asuntos públicos que potencialmente pueden ejercerse desde las asambleas legislativas.³

Hoy en día, si bien hay variaciones según el régimen, sea presidencial o parlamentario, y existen instrumentos y procedimientos específicos de control, según sea el caso, el principio de control parlamentario es general y mucho más amplio que la mera fiscalización del gasto público.⁴

El objetivo de este trabajo es introducir en la agenda de discusión una visión más moderna de la relación Ejecutivo-Legislativo a partir del concepto que introduce Oberreuter (1992) en la literatura alemana sobre el control parlamentario entendido como instancia de co-dirección del gobierno (*Mitregierung*), es decir, la posibilidad que tiene el Legislativo de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, gestionar y dirigir los asuntos públicos. Esto es, el control parlamentario visto como un mecanismo fundamental que le permite al parlamento, congreso o asamblea, inspeccionar, comprobar, analizar, examinar, revisar, registrar las actividades del gobierno, pero también intervenir en los procesos de decisión que tienen que ver con la conducción y manejo del gobierno, así como en la definición de las políticas públicas.⁵

Por tanto, en este texto se hace una revisión crítica del modelo *jurídico-procedimental* del control parlamentario, por cierto, el que más abunda en la literatura al respecto, y se defiende la perspectiva *sustantivo-administrativa* del control parlamentario, bajo la premisa de que se trata de un concepto más enriquecido y deseable en la relación Legislativo-Ejecutivo, que facilita la co-dirección del gobierno y que necesariamente pasa por la especialización legislativa en temas concretos de políticas públicas y las vinculaciones formales e informales entre legisladores y la alta dirección de la administración del Estado.

Con ello, se pretende dejar atrás la idea, muy aceptada en la ciencia política, que surge desde la división de poderes, y que tiene que ver con que un poder decide, otro ejecuta,⁶ y el que ejecuta es vigilado para evitar posibles desviaciones. Una visión clásica que parece fijar en ámbitos cerrados a cada uno de los poderes, al Legislativo y al Ejecutivo, sin posibilidades de colaboración en la acción de gobierno, aún en los sistemas parlamentarios, donde los poderes se comparten. Una idea de no colaboración que por supuesto, tiene más fuerza

3 Figueroa, 2007.

4 Aragón, 1998: 37; Krause, 1999; Fuchs y Nolte, 2005: 61; Valadés, 2007.

5 Figueroa y Osés, 1998, p. 213.

6 Lindblom, 1991, p. 5; Subirats, 1991.

en los sistemas presidenciales donde, como diría Sartori,⁷ los representantes populares se toman muy en serio su apelativo de “legisladores” y, en el mejor de los casos, es lo único que hacen y se olvidan que los parlamentos tienen otras funciones como la de participar en la co-dirección del gobierno, en una perspectiva de integración y cooperación entre poderes, sobre la que se viene reflexionando desde hace mucho tiempo en las democracias más avanzadas.⁸

Una vez que se describen las perspectivas teóricas de análisis sobre el control parlamentario, el objetivo es dejar clara la hipótesis central sobre la que se basa este trabajo: El control parlamentario como instancia del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo, a través de su participación en la configuración de las políticas públicas y en los procesos decisionales. Una perspectiva que se fundamenta a partir de los trabajos de Oberreuter (1992), Aberbach, Putnam y Rockman (1981) y Krumwiede y Nolte (2000), en la que el elemento básico de control se obtiene de la información adecuada con la que cuenten los legisladores a través de tres fuentes distintas: a) por parte del gobierno; b) por parte del mismo parlamento, y c) por parte de otros actores,⁹ de ahí que la especialización legislativa en temas concretos de política pública y las redes, formales e informales, que establezcan los parlamentarios con la burocracia pública, sean primordiales.

2. El control parlamentario

El control parlamentario es una de las funciones clásicas de la institución representativa, llámese poder u órgano Legislativo, cuerpo colegiado representativo, asamblea, parlamento o Congreso.¹⁰ El control constituye el origen de los órganos legislativos liberales, en los que las restricciones al poder del monarca absoluto, por parte de los representantes de la burguesía, constituía el principal objeto, intentando obstaculizar y recortar el poder político de monarcas y nobles.¹¹ Otros autores como Mora-Donatto (2001) documentan como en un primer momento, y teniendo como escenario a las monarquías constitucionales, se organizó el control a partir de la inmunidad del Jefe de Estado, de tal manera que la responsabilidad de éste quedaba a salvo a través de la figura del refrendo y, en tal sentido, sólo el Consejo de Ministros podía ser objeto de control. Una segunda etapa vinculó dos conceptos: la responsabilidad política,

7 2002, p. 227.

8 Negretto, 2003.

9 Ismayr, 2001, pp. 302-303; Steffani, 1989, p. 1332.

10 El uso del concepto “control parlamentario” y no “control legislativo” se justifica por dos ideas básicas, retomando a Pedroza (1997:29-31): la primera es que, debido al crecimiento de la tecnocracia y por la propia estructura del Ejecutivo, el Parlamento, Congreso o Asamblea, independientemente del régimen de gobierno de que se trate, ya no sólo tiene como actividad la función legislativa, sino que realiza además, según un criterio enunciativo y no limitativo, otras funciones, como la de dirección política, la deliberativa, la informativa, la de control, entre otras; la segunda es que el término “legislativo” remite a la normatividad jurídica de los principios, reglas técnicas aplicables al objeto y fines de la ley.

11 Molas y Pitarch, 1987, p. 35.

por un lado, y la responsabilidad penal, por otro (el *impeachment* inglés); más tarde se fusionarían en uno solo: la responsabilidad político-penal, que exigía la dimisión de los miembros del gobierno bajo la amenaza de ser juzgados.

Uno de los clásicos liberales, John Stuart Mill, fue de los primeros en ponderar el papel central del control en los parlamentos, concretamente el control sobre las administraciones públicas, tras advertir los peligros de un aparato grande de Estado y la tiranía que podía suponer la burocracia. En su trabajo *Representative Government*, Mill consideró que la formas de representación de los parlamentos podía variar, no así la facultad de control como instancia fundamental de un órgano representativo a través del cual podría vigilar pero también exponer o justificar los actos de gobierno.¹²

El desarrollo histórico de este concepto ha sido más prolífico en los estudios jurídicos donde se considera al control parlamentario como un mecanismo con una dosis muy fuerte de sanción al Ejecutivo como su fin último.¹³ Autores como Montero y García Morillo¹⁴ describen que este instrumento responde a una idea simple y práctica: dado que los elegidos por el pueblo encarnan su voluntad, deben de vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la colectividad nacional. Es decir, el control parlamentario del gobierno como técnica jurídico-constitucional nace encaminada a garantizar que la actuación de los gobernantes responda a la voluntad popular.¹⁵

A esta perspectiva del control parlamentario se le ha denominado clásica o tradicional, identificada con la exigencia de responsabilidad política, que comprende instrumentos de control como la moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos-leyes, la aprobación de tratados internacionales y la ampliación de créditos, bajo el argumento de que el resultado negativo en el ejercicio de estos necesariamente corresponde a una sanción.¹⁶ Es decir, para la doctrina clásica, el fundamento central del control parlamentario es provocar la caída del gobierno, aunque hay autores que matizan dicha postura como García Morillo¹⁷ quien considera que la consecuencia de aplicar la doctrina tal cual, llevaría consigo dejar fuera los sistemas de gobierno donde no existe la exigencia de la responsabilidad política por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, como Estados Unidos, México, Chile y otros países de América donde el control no está vinculado a ningún efecto jurídico necesario, como es la remoción del gobierno.¹⁸

12 2004, p. 51-52.

13 García Pelayo, 1986, p. 73.

14 1984, p. 19.

15 García Morillo, 1985, p. 20.

16 Santaolalla 1987, p. 222.

17 1986, p. 46.

18 La doctrina clásica del control parlamentario distingue por cierto entre sistemas parlamentarios en Europa y sistemas presidenciales en América. En el primero de los casos, el gobierno depende del Parlamento, por lo que es necesaria la confianza de la institución representativa en los gobernantes para mantenerse, en el segundo de los casos, en cambio, el titular del Ejecutivo es elegido mediante elección popular y no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento (Pedroza 1996:27, pp. 32-33).

En esencia, la dogmática jurídica de la doctrina clásica tiene puesto su acento en la interpretación y en el problema de la determinación del contenido de la norma. En el análisis jurídico, la acción en la vida social ocupa un papel secundario, cuando no inexistente, aunque en los últimos años se ha experimentado un cambio significativo ante el hecho de que este tipo de control parlamentario no es adecuado a la realidad presente, ni en la teoría ni en la práctica,¹⁹ por lo que los propios juristas comienzan a tomar conciencia de la naturaleza dinámica de las leyes y de las funciones que le corresponden a los legislativos, más allá de legislar.²⁰

Ese cambio se ha visto reflejado en una multitud de interpretaciones y aproximaciones a través de las cuales se ha querido explicar el control parlamentario. Krause²¹ ya advertía que no existe una noción que con tanta frecuencia se quiera explicar de distintas formas y de hecho, hay un campo rico en las variaciones terminológicas del concepto. Sin embargo, esas aproximaciones bien podrían agruparse en tres:

1. Según las funciones puede ser *control legislativo* o *control político*.²²
2. Según el momento se le considera control *ex ante* o control *ex post*.
3. Dependiendo del tipo de régimen político, sea presidencial o parlamentario, porque los instrumentos de control varían.²³

A partir de estos acercamientos, el control parlamentario puede adoptar un cúmulo de elementos en torno a los cuales se puede debatir, pero a nuestro juicio, destacarían dos grande modelos: uno, desarrollado por la literatura jurídico-constitucional que se ha preocupado más por el estudio de la vigilancia, limitación y eventual sanción de quien ostenta el poder, lo que responde a una concepción técnica que consideraremos como modelo *jurídico-procedimental*, y otro, el modelo *sustantivo-administrativo*, que establece una vinculación con la disciplina del análisis de las políticas públicas, en donde el concepto de control parlamentario se transforma o bien se enriquece porque puede convertirse en un mecanismo mediante el cual el parlamento o Congreso no sólo

19 Rubio 1985, p. 84.

20 Figueroa y Osés, 1998, p. 215.

21 1999, p. 535.

22 Sartori (2002:227) considera que en los parlamentos de nuestro tiempo se ejerce el control de la legislación y el control de la actividad de dirección política del gobierno con una función asociada de inspección, que denomina "control político" y que, en la dinámica de esta tesis, se entiende como control parlamentario. En todo caso, según la perspectiva de Sartori, el control parlamentario tendría dos vertientes: el control desde la legislación y el control propiamente del Ejecutivo y la burocracia, aunque ambas tengan implícita la preocupación de evitar los excesos del poder. En uno y otro caso, Valadés (1988) advierte que la ejecución de este mecanismo también está condicionada por múltiples factores los cuales, para intentar describirlos, ubica como aquellos que tienen que ver con la lucha por el control parlamentario, la lucha contra el control parlamentario y la lucha en el control parlamentario.

23 Strom, 2003. Aún cuando hay variaciones en cuanto al control parlamentario según el régimen, Aragón (1998:37) advierte que una cosa son los instrumentos y procedimientos específicos de control parlamentario y otra cosa la función de control parlamentario, que si bien se realiza particularmente a través de instrumentos y procedimientos propios de cada sistema, no deja de poder realizarse también de manera general a través de todas las actividades de la cámara.

evalúan y sancionan las acciones del gobierno sino también pueden incidir en las decisiones públicas.

2.1 Los modelos del control parlamentario

El control parlamentario del gobierno es una cuestión que todavía tiene varios aspectos por resolver, aun cuando se trata de un mecanismo que surgió junto con la creación de los parlamentos. Es un problema antiguo, para el que han surgido diversidad de soluciones con el propósito de hacerlo efectivo, lo que ha resultado difícil por estar enmarcado siempre en el ejercicio del poder entre Ejecutivo y Legislativo, sean sistemas presidenciales o parlamentarios. Por ello, es que si la atención se centra en los aspectos normativos, queriendo hacer valer lo estipulado por las leyes y los reglamentos, se corre el riesgo de tener una visión parcial del problema, aunque también es verdad que si sólo se revisan las pautas políticas, se pierden algunos referentes importantes.

Ante tales circunstancias, es necesario abordar un concepto más amplio que considere toda actividad (normativa y no normativa / formal e informal) de las cámaras, destinada a ejercer el control parlamentario de las acciones del gobierno, a partir de una aproximación empírica que discuta la capacidad parlamentaria para influir sobre la agenda de políticas públicas, de tal suerte que el parlamento o Legislativo no continúe siendo un actor institucional independiente pero irrelevante, como ya lo advertía Willoughby (1913; 1934) en sus estudios seminales acerca de la participación del congreso estadounidense y su contribución en la organización del Estado y en el funcionamiento de la maquinaria gubernamental.

En este contexto, diremos que hasta ahora el problema del control parlamentario del gobierno en las democracias modernas es uno de los ejes más importantes de la vida institucional, condicionado por una multitud de factores, todos relacionados con la lucha por el poder entre Ejecutivo y Legislativo en un intento por ganar o recuperar control a expensas de uno y otro.²⁴ De la forma en que se ejecute ese control depende el grado de influencia del Legislativo en el sistema político, su capacidad real de gobernar o la imposibilidad de adoptar decisiones. Por ello, tomando en cuenta que estamos ante un fenómeno jurídico-político, resulta muy conveniente hacer una descripción de los dos modelos de control parlamentario que estamos considerando para analizar los matices o los efectos en realidades diferentes, con el objetivo de sustentar un conocimiento empírico de por qué algunas asambleas legislativas son más influyentes que otras.

24 Valadés 1988, p. 3-5.

2.1.1 El modelo *jurídico-procedimental* del control parlamentario

Desde una perspectiva teórica *jurídico-procedimental*, el control parlamentario del gobierno no es sino una subespecie concreta de los controles jurídicos²⁵ integrado por dos momentos diferentes: el primero, cuando se determina si la actuación del sujeto corresponde al parámetro establecido, y el segundo, cuando el sujeto controlante impide al controlado la continuación de una actividad por no cumplir con los parámetros y eventualmente, le sanciona. Es un control que se ejerce sobre los órganos y no sobre las normas.²⁶

Estas consideraciones responden al concepto tradicional de control parlamentario entendido como exigencia de la responsabilidad política del gobierno,²⁷ el cual considera que el momento fundamental de este mecanismo es el sancionador e incluso, se centra básicamente en la remoción del gobierno o en la moción de censura.²⁸ El riesgo de esta perspectiva es el reduccionismo con que se estaría mirando al control parlamentario, entendiéndolo sólo como un acto sancionador a partir de su dimensión normativa, cuando en realidad se trata de un proceso mucho más amplio y complejo, como veremos.

Este modelo *jurídico-procedimental*, en una acepción más amplia, está estrechamente ligado con una perspectiva *politológica* del control parlamentario, que suele llamársele control político. Esto es, definido por las teorías democráticas, al control parlamentario se ubica como un control horizontal, que tiene que ver con los límites de los poderes políticos o bien, por los controles mutuos de los diversos ramos del poder, en este caso, Ejecutivo y Legislativo. En la visión del trabajo clásico de O'Donnell (1998) el control parlamentario se entendería como *accountability* horizontal que presupone la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Esta perspectiva *politológica* se basa en la teoría de los contrapoderes, ideología que, a fin de limitar el poder y/o de garantizar los derechos fundamentales, propone un sistema institucional de pesos y contrapesos o *checks and balance*, término que proviene del constitucionalismo anglosajón. La teoría de Montesquieu sobre la separación de poderes es, obviamente, la principal

25 García Morillo, 1985, p. 41-42.

26 Aragón, 2002.

27 García, 1985, p. 73.

28 Esta es una concepción genérica del control jurídico sobre la relación de control parlamentario-poder ejecutivo. García (1985) considera que la identificación del control parlamentario del gobierno y la exigencia de la responsabilidad política conduce a negar la existencia de un control del ejecutivo por parte del legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes, en los cuales, si bien es cierto que el control se realiza a través de medios diferentes a los usuales en los sistemas parlamentarios, no es menos cierto que existe una actividad parlamentaria de control del ejecutivo, aún cuando esta actividad no pueda desembocar en la remoción del titular de este último poder. Es decir, la estructura del control parlamentario y de la remoción del gobierno no son similares aun cuando sean fenómenos conexos.

fuente doctrinal de este tipo de constitucionalismo cuyo principio básico es el de prevenir que una rama del poder se convierta en suprema. En esta noción, el control parlamentario sería un instrumento del esquema de rendición de cuentas el cual remite a la obligación de los gobernantes y la administración pública de informarse entre sí (rendición de cuentas horizontal o *accountability* horizontal).

Este *checks and balance* está determinado casi siempre por una tradicional visión del diseño constitucional que otorga más autoridad política o de poder al Ejecutivo. El control parlamentario, visto desde aquí, sigue estando en el ámbito jurídico toda vez que si bien la rendición de cuentas tiene la voluntad política como uno de sus principales elementos, es mediante el ordenamiento jurídico que se consigue el aseguramiento de cumplirse o no, es decir, a través del establecimiento normativo de controles para los poderes públicos frente a otros: candados, frenos, contrapesos y vigilancia.²⁹

Este modelo, más que control parlamentario, trata de hacer valer la responsabilidad horizontal entre los poderes, que se determina a través de un juego en el que participan de igual a igual y donde lo fundamental es maximizar la transparencia, desvelar el poder ilegítimo o arbitrario, y desalentar abusos e ilegalidades cometidas por las distintas ramas del Ejecutivo. La crítica y la valoración de las actividades públicas son los elementos del control político, por lo que no necesariamente, como consecuencia, opera la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano. Sólo en casos excepcionales, cuando el ordenamiento así lo establece, pueden producirse consecuencias con efectos jurídicos sancionadores.³⁰

Es a partir de la década de 1990 cuando el debate sobre la responsabilidad horizontal de las instituciones comienza a tener auge, no sin críticas fuertes como aquellas de diversos autores que argumentaron que este *accountability* horizontal era fácilmente debilitado o inoperante ante poderes independientes que variaban su responsabilidad cuando de *accountability* vertical se trataba,³¹ aunque los defensores de este modelo de control insistieron en que se trataba de un ideal institucional primero, porque supervisar o controlar es una función constitucional o estatutaria propia de los parlamentos y segundo, porque las legislaturas estaban sujetas a una responsabilidad vertical debido a sus características de representación, lo que las legitimaba. Desde nuestro punto de vista y de acuerdo con Kenney (2003), el control es un producto complejo donde intervienen distintas instituciones que se estructuran en redes, por tanto, la horizontalidad, en todo caso, es rebasada.

En este trabajo nos interesa el nuevo modelo de frenos y contrapesos que empieza a discutirse en las democracias modernas y que tiene como premisa la integración y cooperación de poderes, bajo el argumento que sostiene

29 Figueroa, 2007, p. 11.

30 Pedroza, 1996, p. 31.

31 Moreno, Crisp y Shugart, 2003.

Negretto (2003) en el sentido de que los *checks and balances* clásicos no son el diseño normativo más deseable entre Ejecutivo y Legislativo porque, entre otras cosas, frustra tanto las posibilidades de formar mayorías legislativas con capacidad decisoria, como de lograr decisiones rápidas y efectivas en casos en los que los cambios de legislación se tornan necesarios o deseables para satisfacer las demandas de la ciudadanía, además de que impide la cooperación entre poderes.

2.1.2 El modelo *sustantivo-administrativo*

Los procesos de legitimación y representación de los parlamentos han cambiado en la práctica y con ello, también ha evolucionado el concepto de control parlamentario. Ismay³² documenta la manera en que la necesaria participación del parlamento y la administración pública en la formulación de política públicas ha generado un entrelazamiento entre lo que se suelen considerar controles *ex ante* y controles *ex post*, por lo que el control ahora se extiende a todas las áreas de actividad y se explica desde una perspectiva más dinámica y compleja.

El desenvolvimiento que ha tenido la perspectiva de análisis del control parlamentario desde una visión administrativa permite considerarlo, hoy en día, como un principio general, sea en sistemas presidenciales o parlamentarios, toda vez que si bien son formas de gobierno que responden a lógicas políticas e históricas distintas, ambos sistemas surgen por oposición a estructuras en las que el poder se concentraba en un solo individuo o en un solo órgano. Su desarrollo histórico y teórico, hasta llegar a las democracias modernas, han convertido al control parlamentario en el medio de intervención política de mayor calado pues incluso, teóricamente se considera al gobierno como una "comisión" del parlamento que ha de ejecutar su política bajo el control de la Cámara.³³

Desde una perspectiva *sustantivo-administrativa*, el control parlamentario tiene que ver con una de las formas de conseguir un elemento de equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo que se manifiesta, precisamente, durante el proceso de elaboración de las políticas públicas. Trabajos como Mc Cubbins y Schwartz (1984), Calvert, MacCubbins y Weingast (1989) y McCubbins, Noll y Weingast (1989) han demostrado que en la función legislativa del Congreso reside gran parte de su poder para establecer controles efectivos sobre el proceso de ejecución de políticas públicas, toda vez que durante el transcurso de la elaboración de la legislación, el Congreso tiene una oportunidad única para introducir las reglamentaciones necesarias para limitar la discrecionalidad que los diferentes actores tendrán durante la implementación.

Dichos autores, además de Epstein y O'Halloran (1999) y Huber y Shipan (2002), coinciden en señalar que el mecanismo de control parlamentario se

32 2001, p. 39.

33 Martínez Elipe, 2000, p. 99-100.

ejerce, en primer lugar, cuando en una ley se definen en forma detallada los rasgos de la política a llevar a cabo y las atribuciones de quienes la ejecutarán, además de que también se incluyen dispositivos destinados a controlar el poder discrecional que el parlamento está dispuesto a delegar en el Ejecutivo o en la burocracia. Pero durante la ejecución de la política pública el control parlamentario tiene que continuar, de lo contrario el Congreso perderá toda influencia en las futuras decisiones sobre dicha política, que la reformulan de manera constante. Como señala Peters (1992), la distinción de etapas o fases del ciclo de las políticas públicas es solamente analítica: en la práctica, la implementación de una política supone su constante reformulación. Para el caso del Congreso de los Estados Unidos, tanto Aberbach, como Kaufmann y Rosenbloom (2000) han mostrado que los comités y sub-comités legislativos mantienen un detallado control sobre la implementación de las políticas, mediante sólidas redes informales entre directivos de agencias públicas, legisladores y *staff*.

Esta perspectiva de análisis no es nueva, por cierto. De hecho Weber (1918) tras la crítica al parlamento federal alemán, planteaba una visión más moderna del mismo que fundamenta en su propuesta de una co-dirección de la burocracia entre el Legislativo y el Ejecutivo. Idea que retoma Oberreuter,³⁴ a partir del trabajo de Bäumlín y Kewening,³⁵ cuando a finales de la década de los 60 se genera una discusión sobre el papel que el parlamento alemán debía jugar en el sistema político de entonces. Estos autores rechazaron el *rol negativo* del parlamento y propusieron articular su *rol positivo*, como recoge Ferraro (2008a), para lo cual, no se limitaron a analizar sólo la función de *fiscalización* de los parlamentos, sino que proyectaron la idea de que los comités parlamentarios funcionaran como instancias de co-gobierno (*Mitregierung*), es decir, el parlamento ejerciera la dirección del Estado conjuntamente con el Ejecutivo, en una especie de co-dirección de la burocracia.

Para Oberreuter (1980), la idea de control parlamentario del gobierno como co-dirección (*Mitsteuerung*) de los asuntos públicos representa la visión *moderna* del trabajo parlamentario,³⁶ que va más allá de su función clásica de fiscalización y vigilancia del Ejecutivo; tesis que tiene muchas semejanzas con lo que plantean Aberbach (1990) y Rosenbloom (2000) para el caso del Congreso de Estados Unidos. Especialmente para Rosenbloom,³⁷ la burocracia de los EE.UU. es una *extensión* del Poder Legislativo, porque las agencias de la administración pública son las que completan los detalles de la legislación

34 1980, p. 4.

35 Oberreuter, 1992, p. 169.

36 En Europa, el ideal democratizador del constitucionalismo de los años veinte, detenido sólo por las dictaduras de los años treinta, acabó por reforzar, en la segunda mitad de la década de los cuarenta, la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de manera que éste no sólo consolidó su papel central a través de sus tradicionales funciones legislativas, presupuestarias y de control, sino que adquirió un notable protagonismo en otros campos y actividades a través de lo que la doctrina italiana ha denominado *indirizzo*, esto es, en donde el Parlamento asume predominantemente funciones de dirección e impulso de la acción política. (Ver Mora-Donnato 2001).

37 2000, p. 23.

mediante reglamentaciones, de modo que el Congreso las dirige sin mayor intermediación y simplemente les delega autoridad legislativa. Estos puntos de vista rechazan, por tanto, una distinción estricta entre controles previos a la ejecución de las leyes (contenidos en la ley misma) y controles posteriores que el Congreso realiza sobre la burocracia para constatar que la ley se aplique según sus propósitos. Más bien, el control parlamentario es un único proceso dinámico de formulación e implementación de políticas públicas, bajo la dirección del Congreso.³⁸

Esto se explica así porque, desde la escuela de la elección racional (*rational choice*), autores como Lupia³⁹ y Strom⁴⁰ identifican dos grandes clasificaciones del control parlamentario, el *ex ante* y el *ex post*; a grosso modo, el primero es para anticiparse a los problemas y el segundo, para ejercerlo después de cometidos los hechos. Calvert, McCubbins y Weingast⁴¹ destacan la importancia de la etapa *ex ante*, o etapa de diseño, es decir, ponderan el inicio del proceso de políticas públicas por ser el momento en el que se establece la misión de las dependencias administrativas y las atribuciones que tendrán, entre otras cosas; en cuanto al mecanismo *ex post*, los autores llaman la atención sobre las fuertes limitaciones a las que cotidianamente están sometidos los congresos para controlar lo que hacen los Ejecutivos y las burocracias.

Sin embargo, Aberbach⁴² critica fuertemente estas dos etapas del control parlamentario y considera que las actividades de control comprensivas se asocian con un proceso político *informal* como la creación de extensas redes de contacto entre legisladores, *staff* parlamentario y personal directivo (profesional) de las agencias administrativas. Es decir, no hay un antes ni un después para el control parlamentario sino que es el resultado de la existencia de redes informales entre legisladores y miembros de la alta burocracia, que funcionan permanentemente durante el proceso de políticas públicas, a través del cual se entrelazan las funciones del Congreso y de la administración o burocracia.⁴³ Esta tesis del "enlazamiento" coincide con la de Ismayr⁴⁴ cuando analiza el caso del *Bundestag* alemán.

Como se puede apreciar tras unos primeros trazos, el control parlamentario en el proceso de políticas públicas es dinámico y si bien tiene que ser estudiado en diversos escenarios y etapas, en el modelo *sustantivo-administrativo* todo forma parte de un mismo asunto, que tiene que ver con la capacidad del parlamento de revisar, vigilar y sancionar el comportamiento de otros actores e instituciones, sobre todo gobierno y administración pública,⁴⁵ pero también

38 Ismayr, 2001, p. 39; Ferraro 2008, pp. 206-207.

39 2003, pp. 44-53.

40 2003, 67-73.

41 1989, p. 605.

42 1990, pp. 14-98.

43 Aberbach, 1990, p. 187.

44 2001, p. 39.

45 Fiorina, 1981; Stefanni 1989; Krause 1999; Fuchs y Nolte, 2005.

de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, gestionar y dirigir los asuntos públicos.⁴⁶

Por todo ello, en una visión amplia del control parlamentario y de sus instrumentos en los parlamentos modernos, se puede concluir que la idea de control es algo más que revisar las cuentas públicas⁴⁷ o sólo la finalidad de sancionar, ratificar o destituir un gobierno y, por el contrario, es un mecanismo que puede fijar con precisión las relaciones para co-dirigir al gobierno entre el Ejecutivo y el Legislativo, toda vez que incluye toda la actividad de las cámaras destinada no sólo a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del gobierno o de otros entes públicos, llevando aparejada o no la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata, sino también la posibilidad de incidir en los procesos decisionales.

Finalmente, la constatación que hace Valadés⁴⁸ es altamente pertinente. Este autor advierte que el control parlamentario más eficaz es aquel que no paraliza la acción de los órganos del poder y, por tanto, se requiere de un sistema democrático que garantice, entre otras cosas, un equilibrio de poderes y una distribución del poder, además de controles que verifiquen las formas de acción, evaluación de resultados e impidan el desbordamiento del poder mismo, lo que en términos generales se vincularía a esta idea de co-dirección del gobierno entre Ejecutivo y Legislativo.

3. El control parlamentario como instancia de co-dirección del gobierno: funciones e instrumentos

El control parlamentario como instancia de co-gobierno se concibe entonces como un mecanismo que está presente en toda la actividad parlamentaria (normativa y no normativa), destinado a fiscalizar la acción del gobierno y la administración, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad inmediata, que se ejerce tanto por la mayoría en el parlamento o de manera indirecta por la oposición. En ese sentido, habría que resaltar que el control no se circunscribe a determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las cámaras y actúa en diversas áreas y en distintos momentos.⁴⁹

46 Oberreuter, 1992.

47 Es común encontrar autores que consideren sólo la versión más clásica y básica del control parlamentario que es la fiscalización o auditoría contable del ejecutivo (Portero Molina 1998). Otros autores como Figueroa (2007) advierten también que la reducción en el tema de control parlamentario tiene que ver con la fiscalización y ésta, equiparada a la revisión del presupuesto y la cuenta pública, toda vez que el control presupuestario es una de las tareas más relevantes del Congreso puesto que la mayoría de los programas gubernamentales están involucrados.

48 2007, p. 9.

49 Oberreuter 1992; Aberbach, Putnam y Rockman, 1981; Krumwiede y Nolte, 2000; Ismayr, 2001, y Steffani, 1989.

La anterior enunciación tiene como punto de partida las seis dimensiones que utiliza Steffani (1989:1326) para definir al control parlamentario (Ver tabla 1). Para este autor, se trata de un instrumento que le otorga a la institución representativa una multiplicidad de posibilidades de acción y de capacidad decisoria propia, entre las que están la posibilidad de revisar y sancionar las actuaciones del gobierno y de la administración pública, que además abarca todos los niveles de mando burocrático que definen la dirección política del gobierno, así como a aquellos que ejecutan. No se trata entonces sólo de *una acción de crítica pública, denuncia o sanción*, sino de la capacidad de decisión del parlamento respecto a acciones de gobierno. Steffani hace una fuerte crítica a aquellos que consideran que el control parlamentario es un derecho de la oposición o bien, que ésta sea quien más y mejor ejerce ese instrumento, pues considera que si se limita esa acción sólo a la oposición, el control parlamentario se quedará en eso, en una mera crítica pública por lo que afirma que, en todo caso, sólo la mayoría es capaz de otorgarle al Congreso capacidad de decisión.

Tabla 1. Seis formas distintas de entender la interrelación entre Legislativo y Ejecutivo⁵⁰

1. Examen posterior por el Parlamento de las acciones de gobierno y de la administración pública.
2. Vigilancia permanente por parte del Parlamento que acompaña a la acción del gobierno y de la administración pública.
3. Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.
4. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el gobierno (por medio de las elecciones).
5. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estaría vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del gobierno.
6. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).

Con este postulado nos proponemos abandonar la clasificación clásica o tradicional de los procedimientos de control parlamentario para dejar claro que éste se ejerce no sólo a través de las mociones de censura, las cuestiones de confianza, las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación, sino que también está presente en la actividad legislativa (defensa de enmiendas, por ejemplo), en la aprobación o autorización de nombramientos o elec-

50 Steffani 1989.

ción de personas, en la ratificación de tratados internacionales, en la aprobación de presupuestos generales del Estado, en la aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas, en la ratificación de tratados internacionales, en la aprobación de presupuestos generales del Estado, en las decisiones de la cámara o cámaras, intervenciones en debates, comparecencias o sesiones informativas, entre otros,⁵¹ sino también, y de manera determinante, en el proceso de políticas públicas.

El concepto de control parlamentario definido así, tomando como parámetro las dimensiones de Steffani, es altamente pertinente para terminar de centrar los fines de este trabajo, toda vez que, como lo han comprobado Krause⁵² y Fuchs y Nolte⁵³ en sus estudios comparativos sobre el control parlamentario –los primeros entre Alemania y Estados Unidos, los segundos entre Argentina y Alemana–, de estas seis dimensiones, cinco tienen vigencia tanto en sistemas parlamentarios como en sistemas presidenciales, mientras que solamente la última no existe en sistemas presidenciales, donde puede tener lugar la destitución de ministros pero no del presidente, excepto, por cierto, en el caso de juicio político (Ver tabla 1).

Como se ha enumerado, el repertorio de instrumentos de control parlamentario puede ser una lista más o menos amplia, sin embargo, la riqueza de las posibilidades de control no reside en su número sino en las combinaciones que se hagan y en los matices que se adopten en cada caso. Estas funciones del control parlamentario se ejecutan a través de distintos instrumentos o mecanismos formales que cada Congreso utiliza de acuerdo a su Constitución o sus reglamentos internos pero en todos los casos tienen como objetivos generales convertir al parlamento en un foro decisivo para el control del Poder Ejecutivo. Hay una amplia gama de instrumentos que pueden ser utilizados en la cámara, donde el parlamento puede escuchar a los ministros y al gobierno y someter a debate todo el conjunto de las políticas del gobierno: pedidos de información, las interpelaciones, las comisiones de investigación, las atribuciones para nombrar a funcionarios o removerlos a través del juicio político, además del veto y del decreto.⁵⁴

Al respecto, el control parlamentario puede adoptar otras modalidades o bien, facilitar otros esquemas de control como la rendición de cuentas por parte del gobierno, cuando se recurre a los clásicos instrumentos del debate parlamentario y las preguntas; estos recursos permiten mantener discusiones específicas sobre temas concretos y obtener aclaraciones sobre la política gubernamental. Los debates parlamentarios pueden servir perfectamente a este propósito, en especial si la sesión está siendo difundida o si las actas se hacen públicas.

51 Pedroza 1996, p. 92.

52 1999, p. 536.

53 2005, p. 63.

54 Para una explicación detallada de cada uno de los instrumentos del control parlamentario en varios países, ver Pedroza de la Llave (1996:93-134).

Algunos consideran que este tipo de instrumentos son ineficaces, pero tal vez se trate de una reflexión sobre el modo en que se emplean, y no sobre los propios instrumentos. En términos generales podría decirse que si bien es posible que algunas preguntas estén centradas en intereses restringidos a una circunscripción, el sistema de preguntas también permite plantear cuestiones de interés general. La información recabada mediante iniciativas individuales queda a disposición de todos los parlamentarios, y ello puede dar lugar a que se cuestione la actuación del gobierno en su conjunto. Es importante mencionar que no se busca evaluar la idoneidad de los diferentes instrumentos de control, tampoco se pretenden emitir juicios generales sobre qué conjunto de instrumentos son más eficaces en comparación con otros, porque la ausencia de un instrumento en un determinado parlamento no necesariamente implica que su función de control sea "más débil" que la de aquellos que sí lo tienen. Del mismo modo, la presencia de una amplia gama de instrumentos de control en un parlamento no garantiza una aplicación eficaz. Nuestro interés se centra en otros mecanismos formales, pero sobre todo informales, que ejercitan los propios legisladores para realizar el control parlamentario, tal y como veremos más adelante.

4. Las comisiones legislativas

Otro punto central en la ejecución del control parlamentario tiene que ver con las comisiones. Los estudios sobre las comisiones parlamentarias se han centrado, en los últimos años, en su función de control, más allá de su labor legislativa. En algunos parlamentos hay comisiones permanentes que intervienen tanto en la formulación de leyes como en el control, mientras que en otros no ocurre lo mismo. Los poderes conferidos a las comisiones parlamentarias también difieren, además de que algunos parlamentos recurren más que otros a las comisiones especiales, o comisiones *ad hoc*. Para autores como Weingast y Marshall (1988), las comisiones permiten la distribución del poder de agenda de los distintos actores políticos, reduce los costos de transacción y agilizan el proceso de intercambio.

Es innegable, entonces, que las comisiones tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y de toma de decisiones de las asambleas legislativas, hasta el punto de que existe un consenso en torno a la idea de que un sistema de comisiones fuerte, con un alto grado de especialización en temas concretos es, al menos, una condición necesaria para la influencia parlamentaria efectiva en el proceso de la elaboración de las políticas públicas.⁵⁵ Como consecuencia, se afirma que los congresos con grandes facultades para intervenir en políticas públicas tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados, que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un alto grado de experiencia en los distintos campos específicos.⁵⁶ Esta afirmación tan contundente

55 García Montero 2008, pp. 30-31.

56 Mezey, 1993, p. 64.

está motivada por el hecho de que los estudios enmarcados dentro del nuevo institucionalismo se han centrado, en gran medida, en el análisis del Congreso estadounidense y, por ello, se concede una gran importancia al sistema de comisiones. Esta literatura, emergió en la década de 1970 y prestó especial atención al sistema de comisiones como factor explicativo de la estabilidad de las elecciones políticas en el Congreso, fundamentado, sobre todo, en factores como la reelección legislativa.

Los teóricos de la elección racional intentaron mostrar que un sistema de comisiones estable conducía al equilibrio institucional⁵⁷ y, desde la perspectiva de la distribución, la información y los partidos, se trató de explicar el modo en que los legisladores aceptan la estructura de las comisiones y se integran en las mismas. De esta forma, el sistema de comisiones ha sido visto como una plataforma para expresar demandas,⁵⁸ como un modo eficiente de obtener y distribuir información⁵⁹ y como extensión del control del partido mayoritario.⁶⁰

Sin embargo, cabe matizar que no todas las comisiones en los distintos países tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo, es más, quizá ningún sistema de comisiones en el mundo haya adquirido tanta importancia como el estadounidense, a pesar de que prácticamente todas las comisiones posean prerrogativas en el procedimiento legislativo como el escrutinio de las leyes, la recolección de información, la propuesta de enmiendas y la recomendación al pleno mediante un informe final.⁶¹ En general, las comisiones permanentes supervisan los programas de los correspondientes departamentos del gobierno para examinar los aspectos negativos y/o positivos de determinadas políticas y exigir responsabilidades a las autoridades a través de informes que constituyen vehículos fundamentales para formular recomendaciones al gobierno. Y el problema, en la gran mayoría de los parlamentos de América Latina es que suelen quedarse en eso, en recomendaciones, porque los informes no son vinculantes.

Resumiendo, de los elementos conceptuales aquí abordados y en la línea de investigación que estamos proponiendo, el control parlamentario tiene por objeto hacer más transparente los procesos de decisión política, a partir del conocimiento que los parlamentarios puedan tener sobre asuntos concretos para que, de manera informada, crítica y reflexiva, el Congreso pueda participar en la discusión sobre las políticas del gobierno,⁶² y en esa perspectiva, entre más especializadas estén las comisiones legislativas en temas concretos de políticas públicas, fortalecerá más su capacidad de control parlamentario,⁶³ lo que no necesariamente sucede en América Latina ni en México concretamente.

57 Shepsle y Bonchek 1997.

58 Shepsle y Weingast, 1995.

59 Krehbiel, 1991.

60 Cox y McCubbins, 1993.

61 García Montero, 2008, p. 31.

62 Ismayr, 1999, pp. 302-303.

63 Fuchs y Nolte, 2005, p. 62.

5. El control parlamentario ¿un derecho de la oposición?

Hay un tema recurrente cuando de estudiar el control parlamentario se trata y que no puede dejar de citarse, y es el relativo a la tesis que sostienen varios autores en el sentido de que sólo es la oposición la que ejerce este mecanismo. Fuchs y Nolte⁶⁴ resumen esa perspectiva de análisis al considerar que a través de los pedidos de información, la oposición política no sólo puede controlar al gobierno, sino también proveer información al parlamento, al electorado y al propio gobierno. Es decir, los autores centran esa posibilidad sólo en la oposición y su argumento se basa en considerar que la efectividad de los pedidos de información depende, en gran medida, de los derechos de la oposición política para utilizar los mecanismos asociados a la misma.

Sin embargo, autores como Krause (1999) han demostrado que también el partido del gobierno ejerce ese derecho e incluso que, cuando lo hace, la asamblea legislativa, como actor institucional, adquiere más influencia sobre el gobierno. Steffani (189:1328) es un férreo defensor de esa idea, pues considera que circunscribir el control parlamentario a un derecho de la oposición, es limitar el alcance de este instrumento y *convertir al parlamento en un mero revisor de cuentas*.

El argumento central para considerar que el control parlamentario es un derecho de la oposición tiene su origen cuando los partidos políticos comienzan a tener fuerza en el parlamento, toda vez que la dinámica política no se desarrolla a través de las instituciones como tal, gobierno-parlamento, sino en lo que se conoce como Estado de partidos (Martínez Elipe 2000-100) que se manifiesta en las relaciones mayoría-minoría. La literatura le ha otorgado a la oposición, no así a los partidos en el gobierno, el derecho de control sobre el gobierno a través de la posibilidad de obligarlo a dar cuenta de sus actividades de manera pública, a fin de iniciar un debate público y, eventualmente, conseguir la sanción posterior por parte del electorado.

En todo caso, el partido en el gobierno no ejerce el control parlamentario en países donde triunfan las lealtades personales y partidistas sobre las institucionales y los partidos en general, pues aquí los que ocupan el gobierno carecen a menudo del espíritu de autocrítica, y entienden de muy mal gusto autocuestionarse y responsabilizarse ante la sociedad de los errores y actos dolosos cometidos por sus dirigentes.⁶⁵ Sin embargo, el panorama puede ser diferente en naciones donde predominan las lealtades institucionales sobre las personales, y en todo caso, hacía allá debiera caminarsse.

Ahora bien, en otros contextos, es posible que el control se ejerza por la oposición, pero se ha demostrado que es muy común que la gestión de control pueda fácilmente ser bloqueada por la mayoría congresional del partido al que pertenece el Jefe del Estado. En este sentido, el control no sería tan efectivo y tendría que complementarse con otro tipo de mecanismos, como el de

64 2005, p. 65.

65 Pedro Sagües, 2002, pp. 441.

publicitar el caso para conseguir una sanción ciudadana sobre el gobierno, lo que algunos estudiosos como Carbonell⁶⁶ han llamado *controles sociales*, es decir, la exhibición pública negativa, a través de los medios de comunicación, de los actos de gobierno o bien, de los funcionarios o de las políticas fallidas.⁶⁷ Para Aragón⁶⁸ este control ejercido por la oposición es importante porque tiene capacidad de crítica, de información y hasta de investigación, pero puede resultar en vano si no va acompañado de un debate con publicidad.

Hay otros contextos que también muestran que el control parlamentario no es un derecho o una práctica exclusiva de la oposición. Hurtado⁶⁹ al describir al Congreso de Estados Unidos, cita que es común que los congresistas miembros del partido del presidente puedan comprometerlo en una batalla política con los representantes del partido mayoritario en el Congreso, por dos razones fundamentalmente: una, porque las diferencias sobre la legislación pueden ser solamente entre congresistas de partidos diferentes, y no necesariamente entre ramas del gobierno, y dos, porque a los congresistas les puede resultar más provechoso no aprobar en forma inercial las iniciativas del presidente que hacerlo, aunque ambos sean miembros del mismo partido.

En el caso de México está comprobado que la oposición, aún siendo mayoría, no ejerce suficientemente su función de control. En un estudio realizado a partir de 1997, cuando por primera vez y después de más de 70 años en el poder, el partido del presidente pierde la mayoría absoluta en el Congreso, Hurtado⁷⁰ comprobó que tampoco pudo ejercerse el control parlamentario sobre el gobierno.

Antes de otorgarle el derecho pleno a la oposición como ostentadora del control parlamentario sobre el gobierno, habría que considerar, en todo caso, lo que suscribe Califano⁷¹ en el sentido de distinguir dos tipos de control: uno que corresponde a la acción de examen y de verificación desarrollada por la mayoría, que tiene como principal objetivo el cumplimiento del programa de gobierno, las políticas en él anunciadas y sus eventuales modificaciones, y otro, el control que podría definirse como "antagónico" ejercitado por la oposición.

6. Consideraciones finales

Una vez planteado el anterior panorama, resulta muy simple, y poco útil, desde el punto de vista descriptivo y prescriptivo, la pura aceptación de un esquema racional-legal o jurídico-procedimental para explicarnos el mecanismo de con-

66 2002, p. 1.

67 Carbonell (2002) hace una extensa exposición sobre otros tipos de control que los Congresos tienen contemplados para revisar al gobierno, entre los que considera al control social, junto con el control jurídico, el control jurisdiccional y el control administrativo, además, claro está, del control parlamentario.

68 1998, p. 39.

69 2002, p. 252.

70 2002, p. 259.

71 1998, p. 116.

trol parlamentario porque al quedarnos en ese nivel, estaríamos aceptando sin reflexionar el precepto tradicional de la división de poderes, donde unos deciden y otros ejecutan, y los que ejecutan son vigilados para evitar posibles excesos.

Es un hecho que el Poder Ejecutivo está reforzado tanto en los países con sistemas de gobierno presidencial como parlamentario, lo que para muchos autores es considerado como una de las tantas causas de la grave crisis de la institución representativa, sin embargo, la realidad es que el Poder Legislativo se ha transformado y hoy por hoy ya no es un mero creador de leyes o reglamentos técnicos e incluso y cada vez más, tiene importantes competencias sobre la administración pública, con lo cual la institución representativa ha evolucionado hacia un órgano de decisión y sobre todo, de control.⁷²

Habría que resaltar que el gran problema para los congresos de América Latina, y concretamente el de México, es que en el mejor de los casos, sus integrantes se han tomado muy en serio su apelativo de “legisladores”, como decía Sartori,⁷³ y se han olvidado que los parlamentos tienen otras funciones más allá de legislar, como la de co-dirigir los asuntos públicos. En ese sentido, sería conveniente que los parlamentarios mexicanos rescataran esas otras funciones y vieran al control parlamentario como un mecanismo clave para los Congresos. Sin olvidar que el objetivo es avanzar hacia sistemas políticos democráticos, es decir, bajo la hipótesis del funcionamiento de las instituciones políticas en condiciones de separación de poderes,⁷⁴ siendo el Legislativo una pieza clave en donde convergen los diferentes actores políticos que se erigen como representantes que gozan de la confianza de los conciudadanos a través de elecciones.⁷⁵

72 Pedroza, 1997, p. 22-23.

73 2002, p. 227.

74 La separación de poderes no significa necesariamente que las tres ramas –ejecutivo, legislativo y judicial– tengan un poder igual sobre las mismas áreas de actividad. Desde nuestra perspectiva, es más conveniente la tesis de que la separación de poderes gubernamentales difunde la autoridad política y hace mejor la operación del gobierno al introducirse una especie de elemento de incomodidad donde los tres poderes se sienten vigilados entres sí. En el presente trabajo, el planteamiento fundamental que se desarrolla consiste en entender que las ramas del gobierno son diseñadas para competir el uno contra el otro en la formulación de políticas públicas, lo que los obliga a co-gobernar y reforzar, de esta manera, el sistema democrático.

75 Manin, 1998.

Bibliografía

- ABERBACH, Joel, R. Putnam and B. Rockman (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ALCÁNTARA Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (2005b). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- ARAGÓN Reyes, Manuel (1998). "Sistemas parlamentarios, sistema presidencial y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado". En, Paul I Vall, Francesc (1998). *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.
- CALIFANO, Licia (1998). "Los instrumentos de control de las asambleas regionales en la experiencia italiana". En, Pau I Vall, Francesc (1998). *Parlamento y control del gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, S.A., Navarra.
- CALVERT, Randall L., Mathew McCubbins and Barry R. Weingast (1989). "A Theory of Political Control and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*, v. 33, n. 3, p. 588-610.
- CARBONELL, Miguel (2002). "Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- EPSTEIN, David and Sharyn O'Halloran (1999). *Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- _____, Agustín E. (2008). "Reinventando el Estado". Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España (mimeo).
- FIGUEROA Neri, Aimée (2007). *Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional*. Auditoría Superior de la Federación, México.
http://www.asf.gob.mx/pags/otros/250308/Aimee_doctocomp.PDF
- FIORINA, Morris. P (1981). "Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of incentives and capabilities" in Dodd, Lawrence and Bruce Oppenheimer (Eds.), *Congress Reconsidered*. 2ª ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- FUCHS, Ruth e Detlef Nolte (2005). "Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada". En Llanos, Mariana e Ana María Mustapic (orgs). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Fundación Konrad Adenauer.
- GARCÍA Montero, Mercedes (2008). "Instituciones y actividad legislativa en América Latina". En, *Documentos CIDOB, América Latina*. Edita CIDOB Edicions. Barcelona.
- GARCÍA Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría General. Serie IV: Monografías núm. 1. Madrid.
- _____, Morillo, Joaquín (1986). "Aproximaciones a un concepto de control parlamentario". En, *Revista de la Facultad de Derecho*. Madrid, Nº 10, Universidad Complutense de Madrid.
- GARCÍA Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza.
- HUBER, John and Charles Shipan (2002). *Deliberate discretion: the institutional foundation of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HURTADO González, Javier (2002). "Relaciones Presidencia-Congreso en el proceso legislativo del México de nuestros días", en Mora-Donatto, Cecilia coord. (2002). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Serie Doctrina Jurídica, Nº 101, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=346>
- ISMAYR, Wolfgang (2001). *Der Deutsche Bundestag*, 2. Aufl., Opladen.
- KAUFMAN, Herbert (1981). *The administrative behaviour of Federal Bureau Chiefs*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- KENNEY, Charles D. (2003). "Horizontal accountability: concept and conflicts". In, Mainwaring, Scott and Christopher Welna (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- KRAUSE, Joachim (1999). Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongress im Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2/1999, 534-555.
- KREHBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan.
- KRUMWIEDE, Heinrich and Detlef Nolte (2000). *Die Roller der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*. Hamburgo: Instituto für Iberoamerika-Kunde.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de la elaboración de políticas públicas*. Edita: Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, Traducción: Eduardo Zapico Goñi.
- LUPIA, Arthur (2003). "Delegation and its Peril", in Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergan. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- MC CUBBINS, M.D., and T. Schwartz (1984). "Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms". *American Journal of Political Science*, 28: 165-179, February.
- _____, Mathew, Roger G. Noll and Barry Weingast (1989). "Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, 75, p. 431-482, March.
- MANIN, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial, España.
- MARTÍNEZ Elipe, León (2000). *Fiscalización política del gobierno. Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria. Inspección parlamentaria*. Volumen Primero, Aranzadi Editorial, Navarra.

- MEZEY, Michael L. (1979). *Comparative Legislatures*, Durham Duke University Press.
- MILL, Jonh Stuart (2004). *Representative government*. Kessinger Publishing,
- MOLAS, Isidre y Pitarch, Ismael. E. (1978). *Las Cortes Generales en el Sistema parlamentario de gobierno*. Tecnos. Madrid.
- MONTERO Gilbert, José Ramón y Joaquín García Morillo (1984). *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos.
- MORA-DONATTO, Cecilia (2001). "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario" en, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Nº 4, (Enero-Junio 2001), Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2003). "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina" en, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, Nº 1. (Jan.-Mar., 2003), pp. 41-76.
- OBERREUTER, Heinrich (1980). *Parlamentarisches Systems der Bundesrepublik Deutschland-Stärken und Schwächen*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44; 3-8.
- OBERREUTER Heinrich (1992). *Politische Führung in der parlamentarischen Demokratie en, Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, editado por Dietrich Bracher et al. Berlin: Duncker & Humblot.
- _____, David (2000). *Building a legislative-centered public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- PEDRO Sagües, Néstor (2002). "El control del Congreso sobre el presidente en Argentina. Normas y realidades". *Ius et Praxis*, 2002, 8. (en línea) Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19780123>> ISSN 9717-2877.
- PEDROZA de la Llave, Susana Talía (1996). *El control del gobierno: Función del "Poder Legislativo"*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.
- _____, de la Llave, Susana Talía (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México.
- RUBIO Llorente, Francisco (1985). "El control parlamentario". En, *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, Nº 1, Cortes Generales.
- SANTAOLALLA López, Fernando (1987). "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional". En, *Revista de las Cortes generales*, Madrid, nº 12, Congreso de los Diputados.
- SARTORI Giovanni (2002). *Elementos de Teoría Política*. Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid.
- SHEPSLE, Kenneth y Mark Bonchek (1997). *Analyzing politics: rationally, behavior, and institutions*, Nueva York y Londres, W.W, Norton & Company.
- STEFFANI, Winfried (1989). *Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle*, en Hans Peter Schneider/Wolfgang Zeh (eds.). *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin/New York, 1325-1367.
- STROM, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.
- _____, Kaare (2003). "Parliamentary democracy and delegation", in Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller y Torbjörn Bergan. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- SUBIRATS, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- VALADÉS, Diego (1988). *El control del poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- _____, Diego (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- WEBER, Max (1991). "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada" en *Escritos Políticos*, Alianza Editorial, S.A., Madrid. Primera edición [1918]. Reedición 1991. (Original publicado en 1918).
- WEINGAST, Barry and William Marshall (1988). "The Industrial Organization of Congress". *Journal of Political Economy*, n. 96.
- WILLOUGHBY, William F. (1913). "The Correlation of the Organization of Congress with that of the Executive". *Proceeding of the American Political Science Association*, Vol. 10 Tenth Annual Meeting, 155-167.