

Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983–2002

Javier Corrales

Democracy, Governance and Human Rights
Programme Paper Number 13
September 2004

United Nations
Research Institute
for Social Development



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for this funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
The Country Case and the Argument	2
Incentives for Congress to Buy Technical Expertise	3
Technocratic capacity of the executive branch	3
Resources	5
Political pressures and the role of political parties	6
Evidence	11
Entry of economist-legislators	12
Legislative initiative	13
Epilogue: The 2000–2001 Economic Crisis	18
Conclusion	19
Bibliography	21
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights	23
Tables	
Table 1: Political resources of Argentina’s ministers of economy, 1983–1999	4
Table 2: Congressional budget, 1993–2000	5
Table 3: Congressional staff, 1984 and 1993–2000	6
Table 4: Status of executive branch–ruling party relations, 1983–1999	8
Table 5: Mood of opposition parties, 1983–1999	10
Table 6: The Argentine Congress and incentives for developing technical capacity, 1983–1999	11
Table 7: Professional background of deputies by political party	12
Table 8: Committees with rising economist-legislators	13
Table 9: Congress-initiated bills by originating party, 1984–1997	14
Table 10: Requests for reports sent to the floor of the Chamber of Deputies, 1990–2000	15
Table 11: Incidence of requests for reports	17
Table 12: Interaction between Minister of Economy and Congress during economic crises, 1985–1995	17

Acronyms

CDI	Centro de Documentación e Información (Documents and Information Centre)
FREPASO	Frente por un País Solidario (Front for a Country in Solidarity)
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (National Institute of Statistics and Censuses)
IPA	Instituto Programático para la Alianza (Institute for the Alliance's Programme)
MERCOSUR	Southern Common Market
NGO	non-governmental organization
PJ	Partido Justicialista (also known as the "Peronist" Party)
UCR	Unión Cívica Radical (Radical Civic Union)
US	United States

Acknowledgements

The author thanks Yusuf Bangura, John Carey, Mark P. Jones, Scott Mainwaring, Ana María Mustapic and Valeria Palanza for their useful comments on earlier drafts.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Many new democracies in the 1990s developed highly technocratic ministries of the economy. These ministries became powerful and assertive actors, bombarding the legislatures with complex bills. Unless they develop comparable levels of technical capacity, legislatures are at a disadvantage in evaluating these bills, and thus in holding the executive branch accountable. The result is a deficit of horizontal accountability.

This paper examines the factors that propel legislatures to develop technical and oversight capacity. Most studies of legislative oversight focus on institutional rules or the career paths of politicians. This paper supplements these approaches by focusing on a set of factors that have received less attention: the strategies adopted by political parties for dealing with the executive. A typology of different strategies, and how each might affect congressional development, are presented and tested against the Argentine case, 1983–2002.

Ruling parties may adopt three possible strategies in dealing with the executive branch: excessive co-operation, obstructionism, or “negotiated support”. In this paper, Javier Corrales argues that legislatures are more likely to exercise accountability when ruling parties adopt the latter strategy. Yet even under this latter condition, the incentives for legislatures to develop accountability capacities remain weak.

Stronger incentives come via the opposition parties. Legislatures will develop more accountability capacity if opposition parties push for it, which in turn also depends on the strategy that they choose for dealing with the executive branch. Opposition parties also face (at least) three strategies. First, they can refuse to co-operate with the executive branch in implementing policies. Second, they can focus on denouncing issues of corruption. And finally, they can decide to become stronger “policy wonks”, challenging the executive on the particular details of policy, rather than merely on the overall ideology. Corrales argues that this last strategy on the part of opposition parties, which he calls “technical match”, is most conducive to the rise of legislative accountability.

The problem in Argentina is that these conditions have been mostly absent or weak. In the 1980s, neither the ruling-party condition (negotiated support) nor the opposition-party condition (technical match) existed. In the 1990s, only one type of pressure (ruling-party negotiated support) operated, starting in 1991. As a result, the legislature became somewhat more willing and able to hold the executive branch accountable, but never to a significant degree. It was not until the late 1990s, and for only a brief period, that the most important pressure for the rise of legislative accountability – an opposition party focusing on policy – became operational.

In short, congressional development of technocratic expertise confronts a hard-to-solve paradox. On the one hand, the opposition party is seldom in the politically strongest position to inject technical expertise. On the other hand, the ruling party seldom has a strong enough desire to scrutinize the executive. The result can be an undersupply of technical expertise in parliaments. Argentina illustrates this paradox, as well as some ways to escape it.

Javier Corrales is Associate Professor of Political Science at Amherst College, Amherst, Massachusetts, United States. He obtained his PhD in political science in 1996 from Harvard University, where he specialized in comparative and international politics of Latin America. His areas of interest include the politics of economic policy reform in developing countries. He is the author of *Presidents Without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s* (Penn State University Press, University Park, 2002).

Résumé

Dans les années 90, de nombreuses démocraties nouvelles se sont dotées d'un ministère de l'économie très technocrate. Ces ministères sont devenus des acteurs puissants et affirmés, bombardant les

parlements de projets de loi complexes. A moins d'atteindre un degré de technicité comparable, les parlements sont désavantagés lorsqu'il s'agit d'examiner ces projets et donc de demander des comptes à l'exécutif. Le contrôle qu'ils exercent laisse donc à désirer.

L'auteur examine ici les facteurs qui poussent les parlements à développer leurs compétences techniques et leur capacité de contrôle. La plupart des études consacrées au contrôle parlementaire portent sur les règles institutionnelles ou la carrière des politiciens. La présente étude complète ces démarches en s'intéressant à des facteurs qui ont moins retenu l'attention: les stratégies adoptées par les partis politiques pour traiter avec l'exécutif. L'auteur présente ici plusieurs types de stratégie, en prenant l'exemple de l'Argentine des années 1983–2002 et en expliquant de quelle façon chacun peut influencer sur l'évolution du Congrès.

Les partis au pouvoir peuvent adopter trois types de stratégie dans leurs rapports avec l'exécutif: la coopération excessive, l'obstruction ou le "soutien négocié". Javier Corrales fait valoir ici que les parlements ont de meilleures chances de demander des comptes lorsque les partis au pouvoir adoptent le dernier type de stratégie. Pourtant, même lorsque cette condition est remplie, les parlements sont peu incités à développer leurs capacités en la matière.

Les incitations les plus fortes viennent des partis d'opposition. Les parlements vont renforcer davantage leur capacité de contrôle si les partis d'opposition poussent dans ce sens. Or, l'attitude de ces derniers dépend aussi de la stratégie choisie pour traiter avec l'exécutif. Les partis d'opposition ont également le choix entre trois stratégies au moins. Premièrement, ils peuvent refuser de coopérer avec l'exécutif à la mise en œuvre des politiques. Deuxièmement, ils peuvent s'attacher à dénoncer des actes de corruption. Enfin, ils peuvent décider de renforcer leur position de conseillers politiques, en contestant des mesures particulières prises par le gouvernement, plutôt qu'en s'attaquant de manière générale à son idéologie. Javier Corrales estime que, employée par les partis d'opposition, cette dernière stratégie, dite "de contradiction technique", a plus de chances de déboucher sur un contrôle parlementaire rigoureux.

Malheureusement en Argentine, ces conditions ont été la plupart du temps absentes ou faibles. Dans les années 80, ni la condition du parti au pouvoir (soutien négocié) ni celle du parti d'opposition (contradiction technique) n'existait. Au cours de la décennie suivante, un seul type de pression s'exerçait, le soutien négocié du parti au pouvoir, à partir de 1991. En conséquence, le parlement a été un peu plus libre et désireux de demander des comptes au gouvernement, mais n'y a jamais mis beaucoup de vigueur. Il a fallu attendre la fin de la décennie —et encore cela n'a-t-il été que de courte durée— pour que s'exercent des pressions fortes pour un contrôle législatif plus rigoureux, avec un parti d'opposition résolu à se battre sur le terrain des politiques.

En bref, le développement des compétences technocratiques au Congrès se heurte à un paradoxe difficile à résoudre. D'un côté, le parti d'opposition est rarement dans la position politique la plus forte pour injecter des compétences techniques. De l'autre, il est rare que le parti au pouvoir soit très soucieux de contrôler l'exécutif. L'Argentine illustre ce paradoxe, ainsi que certains moyens d'y échapper.

Javier Corrales est chargé de cours en sciences politiques au Amherst College, Amherst, Massachusetts, Etats-Unis. Il a obtenu son PhD en sciences politiques en 1996 à l'Université de Harvard, où il s'est spécialisé dans la politique internationale et comparée de l'Amérique latine. Il s'intéresse tout particulièrement à la réforme de la politique économique dans les pays en développement et au jeu politique qui l'entoure. Il est l'auteur de *Presidents Without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s* (Penn State University Press, University Park, 2002).

Resumen

En la década de 1990, los ministerios de economía de muchas democracias nuevas se convirtieron en entes sumamente tecnocratizados. Dichos ministerios llegaron a ser actores de gran peso político, capaces de bombardear las asambleas legislativas con proyectos de ley complejos. De no alcanzar niveles semejantes de capacidad técnica, las asambleas legislativas corren el riesgo de permanecer en

desventaja a la hora de evaluar dichos proyectos de ley y, por lo tanto, de ejercer su función de exigirle rendimiento de cuentas al poder ejecutivo. Ello se traduce en un déficit de rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*).

En este documento se examinan los factores que impulsan a las asambleas legislativas a desarrollar capacidad técnica y supervisora. La mayoría de los estudios que tratan de explicar el surgimiento de estas capacidades de supervisión legislativa se centran en normas institucionales o en los incentivos que los políticos enfrentan para avanzar sus carreras profesionales. Este documento complementa estos enfoques al abordar una serie de factores que han recibido menos atención: las estrategias que los partidos políticos adoptan para negociar con el poder ejecutivo. Se presenta una tipología de diferentes estrategias y el modo como cada una de ellas afecta al desarrollo de capacidades técnicas y de supervisión parlamentaria. Dicha tipología se ilustra haciendo referencia al caso de Argentina entre 1983 y 2002.

Al tratar con el poder ejecutivo, los partidos de gobierno pueden adoptar tres estrategias posibles: la cooperación excesiva, el obstruccionismo, o el “apoyo negociado”. Según Javier Corrales, la última estrategia es la que más conduce a que las asambleas legislativas ejerzan su papel de supervisión del poder ejecutivo. Sin embargo, incluso bajo estas circunstancias, los incentivos que enfrenta el poder legislativo para llevar a cabo rendición de cuentas siguen siendo insuficientes.

En cambio, los incentivos son mayores si provienen de los partidos de oposición. Las asambleas legislativas incrementarán su capacidad de supervisión si los partidos de oposición presionan para ello, lo que a su vez depende de la estrategia que elijan dichos partidos para negociar con el poder ejecutivo. Los partidos de oposición suelen adoptar al menos tres estrategias. En primer lugar, pueden negarse a cooperar con el poder ejecutivo con respecto a la aplicación de políticas. En segundo lugar, pueden dedicarse a denunciar asuntos de corrupción. Por último, pueden convertirse en expertos en políticas públicas, desafiando al poder ejecutivo sobre los detalles particulares de las mismas, en lugar de meramente cuestionar la ideología general del gobierno. Corrales afirma que esta última estrategia por parte de los partidos de la oposición, que él denomina “enfrentamiento técnico”, es la que más fomenta la supervisión legislativa.

En Argentina, el problema radica en que las condiciones favorables para el surgimiento de rendición de cuenta ante el parlamento han sido, en su mayor parte, débiles o inexistentes. En el decenio de 1980 no estaba dada ni la condición idónea por parte del partido de gobierno (apoyo negociado), ni del partido de oposición (enfrentamiento técnico). A partir de 1991, surgió un tipo de presión (apoyo negociado por parte del partido de gobierno), con lo cual el poder legislativo se volvió algo más dispuesto y capacitado para supervisar al poder ejecutivo, pero nunca de un modo muy significativo. La presión más efectiva para que aumentara la supervisión—partidos de oposición interesados en enfrentamientos técnicos—no ocurrió sino hasta finales de 1990, y sólo durante un tiempo muy breve.

En conclusión, el desarrollo parlamentario en materia de tecnocracia y de supervisión enfrenta a una paradoja difícil de resolver. Por una parte, el partido de la oposición rara vez ocupa la posición política más influyente para impulsar al parlamento a ejercer estas funciones. Por otra parte, el partido en el poder casi nunca está muy dispuesto a someter al poder ejecutivo a un escrutinio riguroso. El resultado puede ser una insuficiencia de tecnocratismo, y por consiguiente, de capacidad de supervisión por parte del parlamento. Argentina ilustra esta paradoja, así como algunas formas de escapar de la misma.

Javier Corrales es Profesor Asociado de Ciencias Políticas en el Amherst College, Amherst, Massachusetts (Estados Unidos). Se doctoró en ciencias políticas en 1996 por la Universidad de Harvard, donde se especializó en política comparativa e internacional de Latinoamérica. Entre sus campos de interés figuran la política de la reforma económica en los países en desarrollo. Es el autor de *Presidents Without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s* (Penn State University Press, University Park, 2002).

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21371

