

# EL CONTROL PARLAMENTARIO EN LA ARGENTINA\*

por Tomás Bieda\*\*

Este artículo estudia el control parlamentario en la Argentina entendido como toda acción deliberada de monitoreo llevada a cabo por legisladores sobre las acciones del poder ejecutivo y la burocracia. Se trata de una institución central para el funcionamiento democrático de un régimen político. En efecto, la supervisión y el monitoreo de las acciones de gobierno buscan sostener la voluntad soberana contenida en las leyes de modo tal que las decisiones adoptadas por el Congreso se implementen sin distorsiones (McCubbins, Noll y Weingast 1987).

A pesar de la importancia del tema, poco se sabe sobre el funcionamiento real y las características concretas de los mecanismos de supervisión y monitoreo del poder ejecutivo y su burocracia en el país. Con el propósito de revertir parcialmente el desconocimiento sobre la materia, este artículo abordará una pregunta básica: ¿existe control parlamentario en la Argentina? Nuestro argumento es que, en el caso argentino, los incentivos a controlar son bajos y allí donde existen están dirigidos sobre todo a controlar lo que se controla.

Para desarrollar nuestro estudio, consideramos dos variables independientes: la permanencia de los legisladores en las comisiones de control y el tipo de composición partidaria de las mismas. Entendemos que la mayor o menor antigüedad de los miembros en las comisiones de control y la existencia de mayorías absolutas del oficialismo o de la oposición pueden evitar o activar la función fiscalizadora de las mismas. Con ese propósito, analizaremos la integración de las comisiones en donde se concentra la función de

\* Agradezco a la Ana María Mustapic y a Carlos Gervasoni por su infatigable ayuda y guía, y al referato anónimo por sus importantes y productivos comentarios.

\*\* Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. E-mail: tbieda@udesa.edu.ar.

control, las Comisiones Especiales de Seguimiento, de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado Nacional. En primer lugar, realizaremos una descripción general, tomando como muestra quince comisiones de control de la Cámara de Diputados y bicamerales, deteniéndonos en su composición y permanencia entre los años 2001 y 2013. En segundo lugar, se complementará con un análisis cualitativo de dos comisiones en particular: la Comisión de Fiscalización de los Organismos de Inteligencia y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

El trabajo está organizado de la siguiente forma: en la próxima sección se presenta el marco teórico general y se analiza la especificidad del control parlamentario en el caso argentino. A continuación, se explica la metodología para, posteriormente, presentar los resultados. En la cuarta sección se profundiza a través del análisis de dos comisiones. Finalmente, se concluye, sugiriendo además posibles caminos para continuar lo aquí estudiado.

## El control parlamentario

El enfoque más difundido para abordar el control parlamentario es la teoría de la delegación a través del modelo principal-agente (McCubbins y Kiewiet 1991, McCubbins, Noll y Weingast 1987, McCubbins, Noll y Weingast 1989). Esta se basa en la inevitabilidad de la delegación en agentes, por la complejidad del aparato estatal y la vastedad de sus tareas administrativas cotidianas. “Encontramos inconcebible que los partidos políticos en el Congreso o cualquier otra gran organización pueda alcanzar sus metas colectivas sin delegar” (McCubbins y Kiewiet 1991: 37). En este marco, el principal es quien detenta la autoridad y delega funciones al agente para que este lleve a cabo una determinada decisión.

Según su modelo, el poder legislativo es el principal, y la burocracia y el poder ejecutivo dos de los agentes más importantes (McCubbins y Kiewiet 1991). Para que el acto delegativo no se transforme en una abdicación de autoridad ni en una pérdida de poder, sino tan sólo en una forma de aumentar la eficiencia, el principal cuenta con ciertos recursos para continuar gobernando el proceso una vez delegado: el diseño contractual (*contract design*), las distintas modalidades de selección de personal (*screening and selection mechanisms*), los mecanismos de monitoreo (*monitoring and reporting*

*requirements)* y los contrapesos institucionales (*institutional checks*) (McCubbins y Kiewiet 1991).

El riesgo fundamental que advierte esta teoría es que el agente acabe realizando acciones contrarias a la voluntad y a las decisiones del principal. Es decir, que a) producto de una “selección adversa” (*adverse selection*) -no haber elegido a las personas correctas- los agentes seleccionados oculten información vital al *principal*, o que b) exista un “riesgo moral” (*moral hazard*), esto es, que los agentes afecten estratégicamente el tipo de información provista al principal, sacando provecho de la situación (Mustapic y Llanos 2006).

Los riesgos señalados se tornan especialmente críticos cuando los agentes en cuestión son las burocracias estatales. En primer lugar, porque las burocracias resultan cuerpos con un alto nivel técnico y una gran especialización, lo cual dificulta el entendimiento y el diálogo, por ejemplo, con los encargados del control. En segundo lugar, porque cuentan con profesionales insertos en servicios de carrera y regidos por lógicas meritocráticas, generalmente hostiles a la libre circulación de la información hacia cuerpos políticos “legos” e “inexpertos” (Peters 1995). Finalmente, porque su conocimiento de los procedimientos y mecanismos “reales” del *policy-making* les provee ventajas estratégicas frente al principal (Ogul y Rockman 1990), generando potenciales asimetrías de información (McCubbins, Noll y Weingast 1987). De tal modo, los riesgos surgen porque “...las burocracias tienen mucha de la información y muchos de los conocimientos técnicos que los gobiernos contemporáneos requieren para la elaboración efectiva de las políticas...” (Peters 1995: 342).

En este marco, el control parlamentario es una acción deliberada del Poder Legislativo Nacional (en adelante PLN) para enfrentar y combatir los riesgos mencionados, monitoreando, sancionando y corrigiendo cualquier desviación o autonomización de los agentes (Mustapic y Llanos 2006). El control parlamentario intenta contener, así, la consolidación de “ideologías burocráticas”, es decir, el surgimiento de ideas propias de la burocracia acerca de la forma de implementación de las leyes y las políticas públicas, autonomizadas de las directrices de los “poderes democráticos” (Peters 1995). Esto resulta potencialmente un riesgo, ya que lo realizado en la práctica podría distanciarse de lo dispuesto originalmente por la ley, transformando a cuerpos no electos por la ciudadanía en los verdaderos rectores de la política (McCubbins, Noll y Weingast 1987).

En cuanto a los tipos de control, la literatura distingue dos variantes: *ex ante* o *ex post* (Ogul 1996). El control *ex ante* implica la disposición de

procedimientos administrativos que condicionan el accionar de los agentes, afectando el entorno institucional en el que estos toman decisiones, y limitando así su libertad de acción (McCubbins, Noll y Weingast 1987). Por el contrario, los mecanismos de control ex post consisten en procedimientos de monitoreo, sanción y recompensa a los agentes una vez sancionada y reglamentada la ley –es decir, posterior a la fase de implementación (McCubbins, Noll y Weingast 1987: 244). Pueden responder al modelo de “patrullaje policial” (*police patrol*) o de “alarmas de incendio” (*fire alarm*) (McCubbins y Schwartz 1984). En el primer caso, se refiere a un control centralizado y directo, “de oficio”, que se encuentra siempre activo en función de las metas y procedimientos establecidos por la ley. En cambio, el segundo tipo remite a un control descentralizado, indirecto, contingente, inactivo y sólo encendido cuando los ciudadanos o grupos de interés perciben una irregularidad en la implementación de una política pública y en consecuencia reclaman control (McCubbins y Schwartz 1984).

## El control parlamentario en la Argentina

El diseño del control parlamentario en la Argentina descansa, como en la mayoría de los países de América Latina, en el modelo impulsado por los “padres fundadores” estadounidenses. Así, se reproduce una estructura institucional con un sistema de poderes divididos y contrabalanceados, de “pesos y contrapesos”, en el que cada rama de gobierno controla a la otra, y —en teoría— la contiene. Dentro de este esquema el PLN cumple una función sustancial para el funcionamiento “democrático” del régimen: controlar al poder ejecutivo nacional (en adelante PEN) en el ejercicio de su gobierno. Esto inspira lo que O’Donnell denominó *accountability* horizontal: el control entre los organismos del Estado y las ramas de gobierno (O’Donnell 1997).

Sin embargo, tal como veremos en este artículo, el funcionamiento real del sistema político argentino presenta una particularidad al respecto: los alineamientos referidos al control no son por ramas de gobierno —es decir, el PLN controlando al PEN— sino por función de gobierno. El PLN no opera respecto del control como un todo unificado ante su controlado, sino que su función de control —en tanto rama de gobierno— está determinada por el lugar que ocupan los legisladores en el proceso de gobierno: si

están en la coalición de gobierno intentarán disminuir y desactivar el control; si están en la oposición al gobierno procurarán activar el control. En efecto, esta lógica atraviesa y “quiebra” la uniformidad y unidad de las ramas de gobierno prevista por los “padres fundadores” en el modelo “madisoneano” (Mustapic y Llanos 2006: 26). El Congreso argentino se estructura preferentemente sobre una dimensión gobierno-oposición<sup>1</sup> (Hwang et al. 2009).

Esta línea divisoria modifica el accionar de los legisladores y el funcionamiento del control parlamentario en general, ya que entonces el PLN, en tanto poder, no va a buscar necesariamente controlar al PEN y su burocracia. Aquí es donde advertimos que se rompe el modelo madisoneano, porque los legisladores oficialistas, en las comisiones de control, no estarían demasiado interesados en controlar a su gobierno. Y por el contrario, sólo los legisladores de la oposición intentarán ejercer la función de control horizontal asignada constitucional y reglamentariamente a la rama legislativa en general<sup>2</sup>. En este sentido, el funcionamiento del sistema político argentino se asemeja más a la lógica típica de los parlamentarismos europeos, donde los alineamientos son por función de gobierno, entre gobierno y oposición (Mustapic y Llanos 2006).

Esto nos permite revisar los fundamentos y las implicancias de la teoría de la delegación, reajustando el control a lógicas partidarias y no a aquellas institucionales. La mayoría oficialista convierte a las comisiones de control en agentes del poder ejecutivo. En este escenario, la lógica partidaria invierte los roles entre el principal y el agente: la delegación termina desalentando el control consignado a la rama legislativa.

En lo que respecta a los mecanismos específicos de control parlamentario en la Argentina, cabe mencionar los siguientes, todos ellos ex post:

<sup>1</sup> La literatura sobre el Congreso de Estados Unidos dispone que uno de los incentivos para realizar un control efectivo es la capacidad de los Legisladores de obtener crédito de eso (*credit claiming*) a partir de considerar el control como una forma de servicio a las bases de apoyo (McCubbins, Noll y Weingast 1987: 250). Sin embargo, en Argentina no es así. En este país resulta normal que los Legisladores no encuentren crédito en este tipo de acciones sino más bien en “pasar legislación”. Por eso, entendemos, que en temas de control parlamentario los Legisladores se “entregan” a las disposiciones partidarias, y no buscan promoverse o distinguirse de sus pares realizando un control activo.

<sup>2</sup> También podría darse la existencia de un oficialismo con una coalición de gobierno fraccionada en la que los mismos legisladores del oficialismo activaran el control contra “su” gobierno y burocracia estatal como forma de actuación política contra alguna facción rival.

pedidos de informe por escrito, interpelaciones a los ministros, interpelaciones al Jefe de Gabinete (con la posibilidad de removerlo del cargo), juicios políticos, visita mensual al Congreso del Jefe de Gabinete, citación a funcionarios o particulares a las reuniones de comisión, control de presupuesto, y creación de Comisiones Especiales (Palanza 2006).

Respecto de las comisiones cuya función es de control, nos interesa destacar —aunque no exclusivamente— las “Comisiones Especiales de Seguimiento” porque sobre ellas centraremos nuestra atención. Se diferencian de las “Comisiones Permanentes” en que se crean ad hoc y están encargadas específicamente de las tareas de monitoreo, investigación y sanción, y no de la producción legislativa.

## Metodología

Este artículo consta de dos partes. En la primera se desarrolla un análisis descriptivo en el que se exploran quince comisiones especiales, mixtas y permanentes que realizan algún tipo de control. La muestra resulta no probabilística, ya que los casos fueron seleccionados acorde a parámetros no aleatorios, que responden a tres criterios: a) que puedan ser clasificadas conceptualmente como comisiones que controlan en algún sentido al PEN o alguna dependencia burocrática estatal, b) la disponibilidad de información y c) que hayan estado constituidas por más de un período. En esta instancia se busca realizar una aproximación inicial para entender en términos generales determinadas características de las comisiones encargadas de controlar, ya que, recordemos, este resulta un tópico prácticamente inexplicado para el caso argentino.

La unidad de análisis es la comisión de control. Como veremos a continuación, el apartado descriptivo se encarga de ciertas características teóricamente relevantes de las comisiones. Se caracteriza a una comisión agregando los distintos períodos de la misma. Y a su vez, se caracteriza un período de una comisión, agregando determinados datos de cada legislador miembro. En definitiva, la categorización final de una comisión acaba siendo una agregación de los distintos legisladores que han sido miembros de la misma a través del tiempo.

Como se mencionó anteriormente, se estudian quince comisiones especiales, mixtas y de seguimiento. Y se lo hace longitudinalmente a través de

seis períodos legislativos. En este punto, es importante aclarar que los períodos de conformación de las comisiones son de dos años. Los períodos estudiados son 2001-2003, 2003-2005, 2005-2007, 2007-2009, 2009-2011, 2011-2013<sup>3</sup>. Esto da un total de setecientas cuarenta observaciones, donde cada observación resulta la combinación de un legislador, en un período determinado, en una comisión específica. Es decir, cada observación es “legislador/periódico/comisión”.

La segunda parte de este estudio profundiza en dos de las comisiones analizadas. De este modo, se busca aprehender mediante un estudio de caso el funcionamiento en particular de la Comisión de Fiscalización de las Actividades de Inteligencia y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas. El objetivo de esta segunda parte es detenerse en el funcionamiento detallado de una comisión de control, en la especificidad de los mecanismos casuales mediante los cuales las variables independientes afectan al control. Estas comisiones han sido seleccionadas por su importancia temática (seguridad e inteligencia, y administración de las cuentas del Estado argentino), y, como veremos, por haber superado el umbral de *seniority* (son comisiones con alta permanencia de los legisladores).

El modelo teórico-explicativo adoptado consta de una variable dependiente y dos variables independientes. La variable dependiente es continua<sup>4</sup>, midiendo la cantidad de control sistemático que realiza la comisión. Cuando nos referimos a la sistematicidad del control, intentamos apuntar a todos aquellos componentes deliberados, mentados y buscados del control, evitando tomar las apariciones estocásticas o aleatorias como formas de control. Esta variable está medida con un indicador *proxy* que intenta dar con la actividad de la comisión: la cantidad de dictámenes realizados por la misma<sup>5</sup>.

Las variables independientes del modelo explicativo son la permanencia de los legisladores en la comisión y el tipo de composición partidaria

---

<sup>3</sup> Se caracteriza un período de una comisión en el momento inicial del mismo.

<sup>4</sup> Debido al carácter exploratorio e inicial de este estudio (es decir, el desconocimiento general sobre el comportamiento real del universo de estudio) no se han podido definir puntos de corte (*cut points*) que determinen diversas categorías o “niveles” de control. Por lo que se invita a pensar la cantidad de control con una lógica directa: a más dictámenes de comisión, se asume más control.

<sup>5</sup> Tomamos esta información de la página del Honorable Senado de la Nación, bajo el rótulo de “proyectos con dictamen de comisión”. Corremos el riesgo de contabilizar bajo una misma categoría a distintos tipos de proyecto (acuerdos, peticiones, declaraciones, resoluciones, etc.).

de la misma. La “permanencia” puede ser alta o baja, y la “composición” puede ser con dominación oficialista, con dominación de la oposición, con dominación dividida o sin integración.

A continuación se presenta una caracterización de cada una de estas variables independientes.

## Permanencia

La primera variable independiente que afecta el control remite a la permanencia de los legisladores en las comisiones de control<sup>6</sup>. Es decir, su *seniority*. Tomamos el *seniority* de un legislador como indicador *proxy* de su *expertise*, asumiendo que a mayor el tiempo en el cargo, mayor lo aprendido. Entonces, a más *seniority*, más *expertise*, por lo tanto, más probabilidades de encontrar control.

Se suele sostener que América Latina, y Argentina en particular, presentan una tendencia hacia una baja tasa de reelección de legisladores nacionales. En Argentina, oscila entre el 15 por ciento (1995) y 29 por ciento (1985) (Jones et al. 2002). Es decir, las cámaras legislativas presentan una alta rotación (baja permanencia) de sus miembros, ya que los legisladores permanecen aproximadamente un mandato (cuatro años para los diputados y seis años para los senadores) y luego deciden seguir con sus carreras políticas —aspirando a ocupar puestos ejecutivos— cualquiera sea el nivel de gobierno<sup>7</sup>. Así, el Congreso es visto como un “lugar de paso”, y no de desarrollo de una carrera política, como sí es, por ejemplo, en Estados Unidos.

Nuestro argumento es que un bajo *seniority* (bajo *expertise*) tiene consecuencias sobre el funcionamiento del PLN en general, y sobre el control parlamentario en particular. La alta circulación de legisladores (baja permanencia) implica un bajo *seniority* en las Cámaras, contando con legisladores “jóvenes” e inexpertos. Estos tienen una baja experiencia en el trabajo parlamentario, en la elaboración de leyes, en la anticipación de posibles escenarios para ser regulados normativamente<sup>8</sup>, en el manejo y redacción de estatu-

---

<sup>6</sup> Recordemos que un período en la comisión dura dos años.

<sup>7</sup> En Estados Unidos, en promedio, los Legisladores están 5 o 6 mandatos (Jones et. al. 2002, 658).

<sup>8</sup> Esta es la razón principal por la que sólo nos focalizamos en las formas de control ex post.

tos, en los procedimientos normales de negociación político-legislativa, y en el conocimiento real del funcionamiento de las entidades burocráticas a controlar. En efecto, sostenemos que sólo mediante una permanencia sostenida en el tiempo en cargos legislativos los legisladores pueden familiarizarse con las tareas de control, ya que estas se asimilan principalmente con la experiencia en el cargo<sup>9</sup>. A su vez, un alto *seniority* permitiría el desarrollo de una “cultura del control” (Ferraro 2006), así como la producción de un “status” o reputación en dicha empresa.

Otra razón por la cual un alto *seniority* implicaría mayor *expertise* fue especialmente estudiada por la denominada teoría informacional. Esta define a la acción legislativa como una lucha por la obtención de información “autónoma” (del poder ejecutivo) y *expertise* diferencial (Krehbiel 1992). En este sentido, la información autonomizada del poder político y un mayor conocimiento sobre la acción legislativa resultan fuentes de poder. La especialización y el conocimiento diferencial habilitan una superioridad por sobre otros actores, y ayudan a los legisladores a administrar el proceso político. Así, el gran problema que advierte esta perspectiva es el desconocimiento e incertidumbre que poseen los actores ordinarios (sin *expertise* ni *seniority*) acerca de las consecuencias reales de las políticas públicas. En efecto, un actor “poderoso” es aquel que conoce exactamente qué *outcome* esperar según el tipo de acción o política pública aplicada (Krehbiel 1992). El *expertise* y *seniority* reducen la incertidumbre, y por lo tanto resultan recursos de poder. El supuesto es que sólo los legisladores expertos saben realmente cómo controlar al Ejecutivo y sus diversas burocracias, y que la adquisición de *expertise* no es simple ni fácil, sino lenta, costosa y ardua: resulta un proceso que se realiza a través del tiempo.

Entendemos, entonces, que para encontrar control parlamentario resulta necesaria la existencia de un alto *seniority* en las comisiones –lo que asumimos implicaría un mayor *expertise* de los legisladores.

Para medir esta primera variable independiente tomamos como indicador el tiempo de permanencia del legislador en la comisión de control. El mismo lo operacionalizamos de la siguiente forma: hay alto *seniority* si la comisión estudiada presenta —promediando todos los períodos en los que

---

<sup>9</sup> Por razones de tiempo, recursos, disponibilidad de información y acceso a los informantes clave, dejamos fuera de consideración en este estudio el rol e influencia explicativa que podrían tener los asesores “expertos” de los legisladores en su *performance* de control.

estuvo constituida— legisladores con más de treinta y seis meses siendo miembros de esta comisión (recordemos, el período en una comisión es de dos años). Tomamos este umbral ya que resulta la permanencia media de las 740 observaciones.

Cualquier comisión que, promediando la permanencia de sus legisladores en la misma durante todos los períodos en la que estuvo conformada, se encuentre por encima de este umbral será considerada de alto *seniority*, y por lo tanto de alta permanencia. Por el contrario, cualquier comisión que, promediando la permanencia de sus legisladores en la misma durante todos los períodos en la que estuvo conformada, esté por debajo de este umbral, será considerada como de bajo *seniority*, y por lo tanto de baja permanencia.

## Composición

La segunda variable independiente incluida en este modelo teórico es la composición partidaria de las comisiones de control. Esto refiere a la forma bajo la que se relacionan, actúan y agregan los legisladores en las comisiones parlamentarias. Como vimos, el Congreso argentino está estructurado bajo la lógica gobierno-oposición, similar a las formas de relacionamiento político europeo-parlamentarias, entre el/los partido/s que están en el Gobierno (*ruling party*), y el/los partido/s que no lo están. Las comisiones parlamentarias descansan, así, en criterios partidarios de integración. En estas prima la pertenencia y etiqueta partidaria como núcleo organizador de la acción político-legislativa. Es decir, el partido político ordena y coordina las acciones de los legisladores, y lo que importa es la pertenencia a un determinado partido político y la función que este cumple en el proceso de gobierno (oficialismo u oposición).

La pertenencia partidaria y la “situación de gobierno” del legislador afectan las tareas de control parlamentario. Así, los legisladores que pertenecen al partido de gobierno, por el mero hecho de “ser parte del gobierno”, intentarán frenar y dificultar cualquier intención de control a “su gobierno” y a “su administración”. Por el contrario, los legisladores que forman parte del/los partidos ubicados en la oposición, utilizarán al PLN (y a las comisiones de control) como uno de los únicos espacios institucionales habilitados para el ejercicio de esa oposición. Así, intentan ejercer un control proactivo en tanto medio de actuación política y presión al Gobierno. Es decir, “hacen política” contro-

lando. Como se puede observar, esta variable independiente ilumina al control parlamentario atravesado por lógicas políticas, alejándolo de cualquier conceptualización descontextualizada. Entonces, el control se ve favorecido si prevalece la oposición, y desfavorecido si el oficialismo domina la comisión.

Teniendo en cuenta lo que se acaba de señalar, la composición se mide según quién domina la comisión. Esto se evalúa por comisión y por período revisando la existencia de mayorías absolutas al interior de la comisión y el cargo de la presidencia de la misma<sup>10</sup>. Así, un partido domina una comisión si detenta la mitad más uno de sus miembros<sup>11</sup> (es decir, es mayoría) y si ocupa la presidencia de la misma.

Entonces, si el partido del oficialismo dispone de la mayoría de los miembros de la comisión y ocupa la presidencia, tiene el dominio de la comisión y por lo tanto de la función de control. Tal caso será denominado de “dominación oficialista”. Por el contrario, si los partidos no oficialistas cuentan con la mayoría de los miembros de la comisión y ocupan la presidencia, tiene el dominio la oposición, y en consecuencia se tenderá hacia un control más activo. Esta situación será denominada “dominación de la oposición”. Si la oposición y el oficialismo controlan uno la mayoría y otro la presidencia de la comisión será considerada como “dominación dividida”, prácticamente bloqueando la actuación de la comisión. Y si en una comisión no hay mayorías absolutas y la presidencia está vacante, será categorizada como “sin integración”<sup>12</sup>. En efecto, la composición de una comisión de control tiene las siguientes categorías: dominación oficialista, dominación de la oposición, dominación dividida y sin integración<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Sólo consideramos las etiquetas partidarias al comenzar un período legislativo, sin contemplar eventuales cambios que pudieran suceder.

<sup>11</sup> Aquí también en ocasiones relajamos el criterio de contabilización, precisamente porque tomamos “la foto” de la comisión, sin contemplar –por razones de recursos y disponibilidad de información- eventuales realineamientos y alianzas que pudieran haber tenido lugar durante el funcionamiento de la comisión. En consecuencia, también le concedimos “la mayoría” a un partido si se encontraba a 1 (un) legislador de tener una mayoría absoluta. En concreto, cuando un partido alcanzaba la mitad de los miembros de la comisión, también lo consideramos como mayoría, porque dejamos espacio para eventuales arreglos y corrimientos que pudieran haber tenido lugar pero que por contabilizar etiquetas partidarias no se alcanza a “observar”.

<sup>12</sup> En las comisiones en las que la presidencia está vacante, se le otorga la dominación a quien detenta la mayoría.

<sup>13</sup> Esta categoría funciona como una categoría residual.

## Hipótesis

Este estudio cuenta con dos hipótesis:

H1. Los partidos políticos “cultivan seniority” especialmente en aquellas comisiones de control que supervisan temas “críticos” porque buscan poder administrar potenciales irregularidades u ocupar espacios valiosos para la gestión estatal.

Independientemente de las tasas de reelección y del desempeño legislativo de cada uno de los partidos políticos en el PLN, esta hipótesis afirma que los partidos políticos dedican un esfuerzo especial por mantener en el tiempo a los legisladores en determinadas comisiones, intentando aumentar su *expertise*. Así, “cultivan seniority” preferentemente en comisiones “críticas”. Definimos a una comisión de control como “crítica” cuando esta atiende temas centrales a) para el *policy making* o b) para el control de daños. En el primer caso nos referimos a comisiones capaces de interrumpir el normal funcionamiento de una gestión o proceso de gobierno. Esto es, comisiones con capacidad de obturar (a agilizar) el proceso de toma de decisiones políticas. Esto se refiere principalmente a todas las comisiones encargadas de las auditorías de gestión, de administración, contables, etc. En el segundo caso, aludimos a aquellas comisiones que atienden fenómenos de corrupción, escándalos políticos, irregularidades o ilegalidades, potencialmente perjudiciales para la gestión de gobierno. Estas son críticas porque resultan nodales para el control de daños, ya que permiten administrar el conflicto potenciándolo o conteniéndolo, y así salvar o “arruinar” a un gobierno.

De tal modo, un partido intentará mantener a un legislador en una comisión durante el mayor tiempo posible cuanto mayor resulte el carácter crítico de la misma. Esto porque allí se lida con temas fundamentales para el partido, por lo que se busca ocupar los cargos con legisladores *senior* y “expertos” en la materia, que sepan cómo actuar —ya que como vimos sólo el *expertise* garantizaría un conocimiento en procedimientos de control—. En efecto, los partidos políticos buscan llenar estas comisiones críticas con legisladores expertos, para poder así afectar el proceso de control.

H2. Una comisión dominada por la oposición tiene una tendencia a un control más activo. Por el contrario, una comisión dominada

por el oficialismo, presenta una tendencia hacia la contención (dismisión) del control.

Los partidos políticos que dominan una comisión de control pueden usar su “poder” para efectivamente controlar, o para frenar el control. Esto depende del lugar que ocupan en la función de gobierno. Es decir, si están en la oposición o si están en el gobierno. Sostenemos que cuando la oposición domina la comisión, tendrá un impulso hacia controlar al PEN y las burocracias estatales. Por el contrario, si el oficialismo domina la comisión, existirá una tendencia hacia la contención del control —esto es, su eliminación, disminución o evasión<sup>14</sup>—.

Como mencionamos anteriormente, a una comisión se la domina conjugando dos espacios (la mayoría absoluta de la comisión y la presidencia de la misma). Cuando un partido es mayoritario en una comisión consigue convertirse en un jugador con poder de veto (*veto player*), pudiendo administrar con facilidad el contenido de lo discutido (acercando el resultado efectivo a su punto ideal de preferencia). Cuando un partido ocupa la presidencia de la comisión<sup>15</sup> puede transformarse en un *gatekeeper* de la misma. Este resulta un puesto central para el ejercicio y administración del control (y de la comisión), ya que le permite controlar el perímetro de la misma, administrando qué entra en la agenda. Entonces, un partido domina una comisión porque es a la vez *veto player* y *gatekeeper* de la misma.

## **Las comisiones de control: permanencia y composición partidaria**

En esta sección presentamos información general sobre quince comisiones de control constituidas durante los años 2001-2013. Es importante

---

<sup>14</sup> En este caso, no se observa control precisamente porque lo que está operando es una lógica de “control del control”, donde el oficialismo busca evitar que el PLN controle la gestión de su gobierno. Esto es cualitativamente distinto a que no haya control de ningún tipo. Esta consideración presenta importantes desafíos para su medición, ya que es muy difícil observar estos “no casos” -porque no se materializan- pero intentaremos aproximarlos a estos en la instancia cualitativa del estudio, mediante el testimonio de los actores intervenientes.

<sup>15</sup> En Argentina no existen normas acerca de la distribución de las presidencias de las comisiones, sino que responden a una negociación política entre los principales partidos políticos con fuerza electoral, así como a ciertos “usos y costumbres” del Legislativo.

aclarar que consideramos como “comisiones de control” a distintos tipos de comisiones (especiales, mixtas, de seguimiento e incluso algunas permanentes). El criterio de selección respondió principalmente a que ejercieran alguna función de control —más allá de las diferencias teóricas según el tipo de comisión—, y en un plano secundario, a que hayan estado constituidas por lo menos por dos períodos (recordemos, cada período es de dos años).

En el Cuadro 1 se explicitan cuáles son las comisiones de control estudiadas y los períodos en los cuales estuvieron constituidas. La primera variable independiente que analizaremos es la permanencia. Como vimos, esta se mide en función del *seniority* de los legisladores. En el Cuadro 2 se puede examinar la permanencia de los legisladores en las comisiones de control estudiadas. Si tomamos el umbral anteriormente establecido (recordemos, treinta y seis meses), encontramos que las comisiones con alta permanencia son las que figuran en el Cuadro 3 y las de baja permanencia las que figuran en el Cuadro 4.

La hipótesis 1 afirmaba que en las comisiones que se encargan de temas críticos para el *policy making* o para la administración de escándalos de corrupción o actos ilegales encontraríamos más permanencia de los legisladores. Las comisiones que pasan ese umbral son seis:

La primera es la comisión encargada de controlar al Sistema de Inteligencia Nacional. Esta resulta vital para la actuación estatal y de gobierno ya que permite controlar el plan de inteligencia nacional y revisar la actuación de estos servicios en temas centrales como por ejemplo la inteligencia criminal o militar. Allí un alto *seniority* permitiría controlar o evitar que se controle burocracias muy técnicas, especializadas y poderosas como los servicios de inteligencia.

La segunda es la Comisión Mixta Revisora de Cuentas. Esta se encarga de la supervisión de las cuentas del Estado vía Auditoría General de la Nación. Allí un alto *seniority* serviría para influenciar en las auditorías de las distintas políticas públicas y empresas estatales, activando o frenando la emergencia pública de cualquier irregularidad en el ejercicio de la administración.

La tercera comisión que pasa este umbral es aquella destinada a hacer un seguimiento de las facultades delegadas al PEN en materia de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario. El PLN le ha otorgado libertades al PEN en el manejo de la economía, por eso resulta crítico disponer de legisladores expertos en esta comisión para saber cómo actuar, ya

sea evitando que se restrinja esa libertad (legisladores oficialistas), o supervisando lo que se hace con las facultades otorgadas, y eventualmente limitar el margen de acción del Ejecutivo (legisladores opositores).

La cuarta comisión es la encargada de revisar los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) del PEN. Esta resulta crucial colmar con legisladores expertos porque desde allí es posible afectar el accionar del gobierno, ya sea “defendiendo” los DNU de “su” gobierno —frenando el control—, o realizando una crítica y eventual restricción o eliminación de un decreto —vía activación del control parlamentario—.

La quinta comisión es la encargada del seguimiento del proceso de privatizaciones y reforma del Estado. Esta resultaría importante cultivarla de expertos para denunciar o tapar cualquier irregularidad, ilegalidad o potencial escándalo político que pudiera surgir de la revisión del proceso de privatización del Estado.

Finalmente, la sexta comisión que pasa el umbral es la encargada de revisar las operaciones relacionadas con el lavado de dinero del narcotráfico. Según lo que nos informan expertos en esta comisión, la misma resultaría importante de completar con legisladores expertos para que estos tengan la capacidad de controlar eventuales daños que pudieran surgir a partir de potenciales vinculaciones con el mundo de la política.

Por el contrario, las comisiones que no pasaron el umbral consideramos que tratan temas no tan cruciales para la política o para el control de daños. Esto provocaría que los partidos políticos no tomen recaudos especiales respecto del “cultivo” de *seniority*, permitiendo en consecuencia una alta rotación de sus miembros (es decir una baja permanencia). Esto es, los partidos políticos no dedicarían demasiado esfuerzo en coordinar su permanencia.

Las comisiones que presentan una baja permanencia son, en primer lugar, la comisión encargada del control de las obras de Yacyretá. Esta surgió como un reclamo de control debido a la gran cantidad de años que se destinó a la construcción de represas hidroeléctricas en la zona de la provincia de Misiones y Corrientes. Sin embargo resulta una comisión que atiende un tema muy localizado en una región en particular. En segundo lugar, la encargada de la modernización de los procedimientos y mecanismos de comunicaciones al interior del PLN, y con otros poderes. Esta atiende un tema poco relevante para la política, y muy interno del PLN. En tercer lugar, la comisión encargada de la supervisión de las obras para el aprovechamiento del Río Bermejo. Esta comisión no es el producto de un escándalo de co-

rrupción, sino de una presión de los legisladores de un número limitado de provincias para tornar más eficiente las potenciales obras que se hicieran sobre la vera de este río. Y también resulta una preocupación regionalmente localizada. En cuarto lugar, la comisión que investigara los atentados a la embajada de Israel y la AMIA. Es importante aclarar que esta comisión sí resultó relevante para el control de daños en la década de 1990, sin embargo en tanto comisión especial dejó de estar constituida a partir de 2007, y fue prácticamente vaciada a partir de la década del 2000. Por esto no registramos un esfuerzo especial de los partidos políticos de seguir cultivando *seniority* durante el período aquí analizado. En quinto lugar, la responsable del seguimiento y la organización de los festejos por la conmemoración del bicentenario del “grito de independencia” y la independencia argentina. Esta comisión se encargó de supervisar la preparación y ejecución de los festejos del bicentenario. Esta resulta una comisión menor, que atendía temas discursivamente relevantes para el gobierno del Frente para la Victoria, partido de gobierno durante el suceso, pero poco críticos en lo referido a posibles escándalos administrativos o de gestión ejecutiva. En sexto lugar, la comisión encargada de supervisar la confección de un digesto jurídico. La elaboración de un compendio jurídico no importa para la gestión de gobierno ni para realizar una oposición férrea, por lo que resulta una comisión menor para los partidos. En séptimo lugar, la comisión facultada para supervisar la violencia en el fútbol. Esta trata un tema muy focalizado y aparentemente no tan relevante como política partidaria. La violencia en el fútbol ha suscitado escándalos, pero generalmente no han llegado a convertirse en grandes fenómenos de corrupción. Finalmente, la comisión autorizada a monitorear el seguimiento de las declaraciones juradas de venta al exterior de productos agropecuarios. Esta estudia un sector específico de la economía, y menor dentro del *policy making* de un Estado, o del control de una eventual corrupción de una gestión de gobierno.

En función de lo analizado la hipótesis 1 se corroboraría: las comisiones que poseen legisladores con más *seniority* y *expertise* resultan aquellas que tratan temas críticos para el proceso de toma de decisiones políticas y la administración estatal, o para la administración de la supervisión de temas de corrupción, irregularidades o ilegalidades que involucren al PEN.

En lo que respecta a la composición partidaria de las comisiones, primero nos focalizaremos en aquellas que han obtenido una alta permanencia, ya que allí es donde nuestro modelo analítico anuncia la existencia de

mayor control sistemático. Es en esas comisiones críticas en las que nos interesa registrar la composición partidaria para entender cómo se utilizará ese *expertise* (activando o desactivando el control). En el cuadro 5 se presentan los resultados, por comisión y por período, mostrando qué partido detentaba la mayoría y qué partido la presidencia de la comisión.

Como muestra el Cuadro 6, encontramos que las comisiones de control “críticas” han estado generalmente dominadas por el oficialismo, salvo en tres comisiones y por el período de gobierno dividido de 2009-2011, en el que el Frente para la Victoria (en tanto oficialismo) no tuvo un gran desempeño en las elecciones legislativas nacionales de “mitad de término”. Como hecho poco usual, a su vez cabe señalar que en este período (2009-2011), la mayoría opositora en la cámara decidió recuperar para sí la atribución de conformar las comisiones, tarea que tradicionalmente recaía en la presidencia de la Cámara, también por tradición, siempre en manos del partido de gobierno. Esto le permitió a la oposición tener una presencia más fuerte en las comisiones.

La comisión de control de las operaciones relacionadas con el lavado de dinero del narcotráfico merece una consideración aparte. Como vimos, resulta una comisión de alta permanencia, depositándose exactamente sobre el umbral (36 meses). Sin embargo, cuando analizamos su composición observamos que fue virtualmente “vaciada”. Esto es, nunca pudo ser del todo constituida (a pesar de su existencia formal), por lo que en la práctica nunca pudo funcionar. Lo mismo sucede con la comisión de control de las privatizaciones y la reforma del Estado. Mayoritariamente estuvo controlada por el oficialismo o no constituida, y como apuntábamos anteriormente, dominada por la oposición en el período de gobierno dividido de 2009-2011.

Por el contrario, en las comisiones “poco críticas”, las que presentaban un bajo *seniority*, encontramos que no ha existido un esfuerzo especial del oficialismo por detentar el dominio de la comisión. Es decir, el oficialismo ha “abierto” la competencia en las comisiones que no le resultan tan importantes, fácticamente “entregando” la comisión a la oposición. Así lo muestran los Cuadro 7 y 8.

Comparando los cuadros 6 y 8 encontramos que en las comisiones con alta permanencia ha existido una esfuerzo especial de dominación oficialista —excepto en tres de estas comisiones “críticas” y durante el período 2009-2011—. Por el contrario, en las comisiones con baja permanencia no podemos encontrar un claro patrón de dominación, registrando mayor variabilidad y cambio en la dominación de las comisiones de período a período. Esto

lo explicamos argumentando que el oficialismo no ha hecho un esfuerzo especial en dominar la comisión debido a la menor relevancia de la misma. Así, “abrió el juego” (no coordinando especialmente) y permitió la aparición de dominación dividida o incluso opositora.

## **Estudio de casos**

A continuación se profundiza en dos comisiones de las anteriormente estudiadas, intentando analizar distintos funcionamientos del control parlamentario. Estas son la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CFOAI), y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas (CMRC).

La CFOAI fue creada por la Ley de Inteligencia Nacional (Ley 25520), promulgada el 3 de diciembre de 2001. La misma reformó la estructura del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN). En efecto, en el artículo 6º de dicha ley, se establece que los organismos del SIN son: la Secretaría de Inteligencia (organismo superior), la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (Ley 25520). El SIN depende y responde al poder ejecutivo. En su artículo 32º, dicha ley crea la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, con “amplias facultades para controlar e investigar de oficio”. Estableciendo que “los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la comisión solicite”. De tal modo, esta comisión bicameral tiene la finalidad de “fiscalizar que su funcionamiento [el de los organismos del SIN] se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional”. Como vemos, esta comisión se encuentra legalmente capacitada para controlar y supervisar todas las actividades de inteligencia. En efecto, incluso está legalmente capacitada para monitorear los “gastos reservados” del SIN, pedir cualquier información y citar a cualquier funcionario que considere pertinente para el ejercicio de sus funciones de control.

Por otro lado, la CMRC resulta una comisión histórica del PLN. Encuentra su antecedente en una comisión encargada de controlar las cuen-

tas del gobierno, durante la segunda mitad del Siglo XIX. Sus actuales competencias se derivan de la Ley 24156 (del año 1992). Esta establece en su artículo 127º que “el control de las actividades de la Auditoría General de la Nación estará a cargo de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas”. Así, la CMRC tiene como principal tarea supervisar la gestión de control del principal organismo independiente de control externo de la administración pública nacional: la Auditoría General de la Nación (en adelante AGN). La AGN es reglamentada, en la misma ley, mediante el artículo 116º, en tanto “ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia, e independencia funcional y financiera” (Ley 24156). Para ello, el artículo 117º, en sus incisos a y b, establece que la AGN “fiscaliza el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado (...) Realiza auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones”.

De este modo, la CMRC es el principal puerto de entrada al poder legislativo de todos los expedientes resultantes del plan de acción de control externo de la AGN. Es, además, la encargada de revisar lo informado por la AGN y dictaminar diversos tipos de acción de control hacia el poder ejecutivo. A su vez, aprueba (conjuntamente con otras comisiones) el plan de acción de la AGN, analiza su presupuesto anual, y tiene la potestad de encargarle auditorías y controles especiales si lo considera pertinente (Ley 24156). En este sentido, la CMRC es una institución nodal para el control del PLN al PEN, ya que allí se pueden acceder y supervisar todos los aspectos legales, financieros, contables y de gestión de la administración nacional. “La comisión, al leer los informes de AGN, tiene una visión total de cómo funciona el Estado argentino”<sup>16</sup>. Es decir, resulta una arteria preferencial de acceso e información acerca del funcionamiento del Estado.

Como vimos en el apartado descriptivo, ambas comisiones pasan el umbral de *seniority*. Es decir, tienen una alta permanencia. La CFOAI tiene una media de permanencia de los legisladores en la comisión de cuarenta y dos meses (tres años y medio). Mientras que la CMRC presenta una media de permanencia de sus legisladores en la comisión de control de treinta y nueve meses (un poco más de tres años). En definitiva, estamos tratando con

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada por el autor a Diputado Nacional de la oposición, 2011.

comisiones con legisladores —en promedio— “profesionales” en la tarea legislativa y “expertos” en las tareas de control.

Respecto de su composición, se observa el mismo patrón. Ambas tuvieron dominación oficialista (del Partido Justicialista y luego del Frente para la Victoria), salvo en el período 2009-2011, en el que tuvieron mayoría de la oposición, siendo una presidida por el Peronismo Federal<sup>17</sup> (CFOAI) y la otra por la Unión Cívica Radical<sup>18</sup> (CMRC).

Siguiendo el modelo teórico aquí presentado se podría esperar, en primer lugar, un control sistemático, ya que ambas son comisiones con alto *seniority*. Esto no significa que necesaria y automáticamente exista control, sino que de existir, este no se debería a una contingencia, sino a una decisión política. En segundo lugar, considerando la composición partidaria a través de los períodos, el modelo teórico afirmaría que en ambas comisiones la dominación oficialista contuvo el control durante los períodos 2001-2003, 2003-2005, 2005-2007 y 2011-2013, y la dominación de la oposición lo activó durante el período 2009-2011.

Tal como establecimos en el apartado metodológico, la variable dependiente está medida con un indicador *proxy* de la actividad de la comisión: cantidad de dictámenes producidos. La cantidad de dictámenes procesados por estas comisiones durante los períodos estudiados puede observarse en los Cuadros 9 y 10.

Los resultados para la CFOAI resultan contundentes: en doce años de existencia de la comisión tan sólo se produjeron treinta y un dictámenes. Es decir, salvo el valor extremo del año 2004<sup>19</sup>, durante toda su historia la comisión fue aparentemente improductiva.

La Ley 25520 que le dio vida a esta comisión es considerada una ley “modelo”, que ha inspirado otras leyes de control de la inteligencia en el mundo<sup>20</sup>. Precisamente porque diseña una comisión eficiente, productiva y principalmente poderosa. Sin embargo, cuando confrontamos esta concepción teórica con la empírica encontramos una comisión aparentemente esté-

<sup>17</sup> La presidenta de la comisión en este período fue la Diputada por La Pampa, Dra. Irma Adriana García.

<sup>18</sup> El presidente de la Comisión en este período fue el Diputado por Córdoba, Dr. Heriberto Martínez Oddone.

<sup>19</sup> Hasta el momento, los actores entrevistados involucrados en el proceso de control de la CFOAI no han podido dar cuenta del por qué de esa actividad en ese año en particular.

<sup>20</sup> Entrevista realizada por el autor a ex viceministro de Defensa, 2011.

ril. Entrevistando a diversos actores claves de la comisión (legisladores, asesores, personal administrativo, un ex viceministro de Defensa) encontramos que esta baja productividad, no se debería a que es una comisión perezosa que fácticamente no existe, que no se reúne, que no confronta el plan de inteligencia anual, o que no trabaja en general, sino todo lo contrario: se reúne, está “viva” y activa<sup>21</sup>.

Lo que sucede es precisamente lo que advertía nuestra hipótesis 2: las sucesivas y sostenidas dominaciones oficialistas han conseguido afectar la actividad de la comisión, bloqueando y conteniendo su control. “[El control político es] una mirada externa no comprometida con el interés del poder de gobierno, el cual siempre genera un compromiso (...) Es necesario analizar la gestión de gobierno y la administración de los recursos con cierta distancia objetiva, permitiendo ver cosas que el Gobierno mismo no puede ver por las propias patologías del poder. El oficialismo no puede controlarse a sí mismo”<sup>22</sup>. La dominación oficialista en la CFOAI ha conseguido controlar el control, administrando el proceso y decidiendo “qué pasa” y “qué no”: “el oficialismo en la comisión quiere defender de cualquier forma que no se controle la inteligencia”<sup>23</sup>. De tal modo, encontramos que la actuación partidaria (oficialista) permitió torcer la voluntad de control plasmada en la ley. “En la comisiones hay partidismo, por eso se bloquean los pedidos de informe, por eso no hay control en el PLN”<sup>24</sup>.

En el período 2009-2011, la CFOAI tuvo dominación de la oposición. En este caso el modelo teórico aquí propuesto hubiera predicho una activación del control (y por lo tanto tendríamos que haber observado un número creciente de dictámenes de comisión). Sin embargo, no encontramos dictámenes procesados por esta comisión. Esto es explicado según los actores involucrados por la existencia de una lógica de la alternancia. La oposición no habría controlado, esperando encontrar una reciprocidad futura de no-control, es decir, apostando a una inversión de oficialismo-oposición, en la que siendo oficialismo tampoco lo controlaran. “En la comisión había dos partidos el PJ [Partido Justicialista], que ahora es oficialista, y la UCR [Unión Cívica Radical], que ahora constituye la principal oposición.

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada al Director de la CFOAI, 2011.

<sup>22</sup> Entrevista realizada por el autor a Diputada Nacional de la oposición, 2011.

<sup>23</sup> Entrevista realizada por el autor a ex asesor de la CFOAI, 2011

<sup>24</sup> Entrevista realizada por el autor a Diputado Nacional de la oposición, 2011

La comisión nunca funcionó como control porque ahora “te toca a vos, y después me toca a mí”<sup>25</sup>. Es decir, seguiría imperando una lógica partidaria de dominación oficialista, sin importar qué partido estuviese en el poder. Así, la oposición habría aspirado a que su partido o coalición accediera al PEN en elecciones futuras, transformándose en el “próximo oficialismo”, esperando así que la “futura oposición” tampoco lo controle. En consecuencia, en el caso de la CFOAI, la hipótesis 2 se corrobora.

La primera impresión al confrontar los resultados de la variable dependiente en la CMRC es que el modelo teórico de este estudio se equivoca, ya que a pesar de la dominación oficialista existe una gran cantidad de dictámenes procesados por esta comisión (esto es, “mucho control”). Pero, si uno se aleja del primer diagnóstico provisto por la descripción y profundiza cualitativamente en el funcionamiento de la comisión, encuentra que la hipótesis 2 también se corrobora en esta comisión.

En primer lugar, según informa un asesor de la comisión, generalmente utilizan una única técnica de control ex post —pedidos de informe—, la cual posee tres grados o intensidades de control. Es decir, los legisladores contarían en la práctica con cuatro opciones disponibles al momento de dictaminar lo auditado por la AGN. Frente a un expediente emitido por AGN sobre el funcionamiento específico y real de la administración pública nacional, la CMRC podría —en primer lugar— “despachar” o “archivar” el expediente (nivel 0). Esto sucede cuando no encuentra relevancia suficiente para que seguir investigando y decide no realizar un pedido de informe (no continuar controlando): “está todo OK, la AGN nos informó que está todo bien en lo que estaban auditando y nosotros consideramos que están en lo correcto, y entonces cerramos el expediente”<sup>26</sup>. En segundo lugar, la comisión podría realizar un pedido de informe (nivel 1). Esto sucede cuando la AGN presenta información sobre lo que está auditando, pero esta no le resulta suficiente a la CMRC, por lo que se pide más información. “En un segundo escenario, la comisión puede hacer un pedido de informe, para buscar más información porque nuestro organismo técnico [AGN] nos marcó que algo no estaba del todo bien en lo que habían auditado”<sup>27</sup>. Si la

<sup>25</sup> Entrevista realizada por el autor a Diputada Nacional de la oposición, 2011.

<sup>26</sup> Entrevista realizada por el autor a un asesor de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, 2011.

<sup>27</sup> Entrevista realizada por el autor a un asesor de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, 2011.

comisión quisiera ir más allá que la mera exigencia de información, podría optar —en tercer lugar— por un pedido de informe con deslinde de responsabilidades mediante un sumario interno (nivel 2). Este, además de pedir mayor información, busca algún tipo de penalización interna (sumario) para castigar la eventual transgresión. “Este lo pedimos cuando el informe de la AGN nos dice que [alguien en el ejercicio de la administración pública] violó la ley”<sup>28</sup>. Finalmente, el máximo grado de control al que de facto accedería la comisión es un pedido de informe con determinación de perjuicio fiscal (nivel 3). Este resultaría el nivel superior de control que en la práctica usan en la CMRC, y se lo implementa cuando ese delito (“comprobado”) a su vez produjo un perjuicio al fisco. Y lo que busca es que se informe si se perdió el dinero, cuánto se perdió, y cómo se va a proceder para remediarlo.

En segundo lugar, la CMRC tiene una peculiaridad que la distingue de las otras comisiones de control aquí estudiadas. Como vimos, la CMRC controla la administración del Estado a partir de revisar las auditorías de la AGN. La diferencia sustancial que existe es que la AGN es una institución que funciona “de oficio”, con un control de tipo “patrullaje policial”, y que en ciclos de cinco años audita a todos los organismos de la administración pública estatal nacional -comenzando nuevamente el ciclo una vez terminado. En este sentido, el control no necesita ser “activado” especialmente —como indicaba la lógica de las “alarmas de incendio”—, sino que está siempre activo independientemente de las voluntades de los actores y los partidos. Es decir, para activar el control no media una negociación partidaria, instancia privilegiada para que el oficialismo frustre el control. En consecuencia, la CMRC —en tanto punto privilegiado de contacto entre el PLN y la AGN— recibe constantemente expedientes. Esto es, existe un flujo permanente de insumos de control hacia la CMRC, el cual no puede ser detenido. “Los asesores nos juntamos todas las semanas, y tratamos diez dictámenes que tienen más de diez auditorías más o menos cada uno”<sup>29</sup>. Esto mismo lo pudimos comprobar personalmente, en una serie de observaciones participantes que hicimos en el año 2014. Al momento de comenzar cada reunión de la CMRC, se les presentaba a los Legisladores y a sus asesores una gran cantidad de expedientes conteniendo auditorías de la AGN para que estos revisaran.

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada por el autor a un asesor de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, 2011.

<sup>29</sup> Entrevista realizada por el autor a un asesor de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, 2011.

En efecto, esto explicaría la gran cantidad de expedientes y dictámenes procesados por la comisión. Este flujo constante no puede ser detenido ni negado por el oficialismo. Entonces, lo que el oficialismo aparentemente haría para afectar el control es recurrir a dos procedimientos (los cuales por su complejidad sólo pueden ser “jugados” por legisladores *senior*).

Por un lado, el oficialismo intentaría afectar el control, actuando sobre la “gravedad” del dictamen de comisión disminuyendo el nivel del pedido. Lo común —según nos informan asesores de legisladores de la oposición de la CMRC— es intentar bajar de nivel la técnica de control. Es decir, de nivel 3 a 2, de 2 a 1, y de 1 a 0. Incluso, durante el período de dominación de la oposición (2009-2011) se habría activado el control registrado la tendencia inversa (pasar de pedidos de informe de nivel 0 a 1, de 1 a 2 y de 2 a 3)<sup>30</sup> —también consistente con nuestra hipótesis—.

Por otro, el oficialismo intentaría controlar el control recurriendo al dictamen dividido —es decir, no unánime—. Informalmente, el oficialismo parecería no temer estas resoluciones en las que una parte pretendía un nivel de control, y la otra parte, otro, porque tendría la seguridad de poder frenar su tratamiento posteriormente. Parecería no temerle al control. Esto porque un dictamen de comisión debe seguir el mismo procedimiento de una ley, por lo que, por ejemplo, todo pedido de informe debe ser previamente aprobado por las dos cámaras. Los pedidos de informe ingresan a las cámaras y allí son procesados inicialmente por la Comisión de Labor Parlamentaria. La de la Cámara de Diputados fue creada en 1963 y es la encargada de “regular el flujo y el orden de los proyectos a tratar en el recinto” (Ferreti 2012: 15). Es decir, es la comisión encargada de administrar los temas que trata la cámara, mediante la creación de un Plan de Labor que determina el orden del día. Esta comisión es la puerta de acceso al recinto, lo que la convierte en una instancia determinante del proceso político-legislativo, ya que desde allí se puede administrar “qué pasa”.

Los actores entrevistados nos informan que la costumbre es que los únicos pedidos de informe de la CMRC que pasan al recinto (los que aprueba la Comisión de Labor Parlamentaria) son los que han sido dictaminados

<sup>30</sup> En esta oportunidad esto lo medimos sólo cualitativamente, reposando en la información provista por los informantes clave. Resultaría más riguroso y acertado para obtener un diagnóstico más preciso estudiar el contenido de cada uno de los dictámenes producidos por la comisión, tarea pendiente para futuras investigaciones.

por unanimidad, es decir los que previamente han obtenido un consenso en la CMRC. En definitiva, hay consenso en Labor Parlamentaria porque hubo consenso previamente en la CMRC. En efecto, la Comisión de Labor Parlamentaria funcionaría como otro *gatekeeper*. Entonces, el oficialismo parecería no temerle al control en la comisión, porque la costumbre sería que los dictámenes divididos de la CMRC no son puestos en el plan de labor (por lo que, de hecho, sólo se terminaría tratando en el recinto lo que el oficialismo hubo aprobado en la CMRC).

De tal modo, se controlaría el control de la comisión, administrando las instancias procedimentales posteriores que viabilizan y efectivizan la pretensión de control (por ejemplo, la aprobación de un pedido de informe).

Vemos, entonces, que la hipótesis 2 quedaría corroborada para estas dos comisiones. Siempre que hubo dominación oficialista se consiguió actuar sobre el control bloqueándolo, desvaneciéndolo, o disminuyéndolo. Lo que todavía queda por refinar y continuar investigando es la actuación del control cuando la dominación es de la oposición. En el caso de la CFOAI nos informan que no se registraron dictámenes en el período 2009-2011 porque el principal partido de la oposición aparentemente habría apostado a una reciprocidad de inacción de futuras “oposiciones”. Y en el caso de la CMRC, se registran doscientos treinta y seis dictámenes, y según nos informan algunos actores de la oposición del 2009-2011, ese período registró una tendencia a incrementar la intensidad de control de los pedidos de informe (esto es, pasar de niveles 0 a 1, de 1 a 2 y de 2 a 3). Pero esto aún queda pendiente de precisar, refinar y cuantificar.

## Conclusión

En este artículo abordamos una temática poco estudiada para el caso argentino: el control parlamentario. Para ello, hemos explorado quince comisiones especiales de seguimiento del Congreso examinando su conformación longitudinalmente desde el año 2001 hasta el 2013. Así, registramos la permanencia de sus miembros en las comisiones de control, en tanto indicador *proxy* del nivel del *expertise* en la función de control. A su vez, analizamos la composición partidaria al interior de las mismas, período por período, buscando entender bajo qué lógica se desarrollaría la mecánica de control. Encontramos que ciertas comisiones que clasificamos como “críticas” (esto

es, que tienen una función relevante para el *policy making* o para el control de daños) han sido casi en su totalidad dominadas por el oficialismo, mientras que aquellas otras comisiones “no críticas”, han sido “entregadas” a la oposición. Entendemos que esto se debe a que el oficialismo (por su condición de partido en el gobierno) ha dedicado un esfuerzo especial a “cultivar” legisladores expertos, controlar la mayoría dentro de la comisión y detentar la presidencia de la misma. Esto principalmente con el objetivo de poder administrar las tareas de monitoreo y sanción, buscando bloquear, disminuir o demorar el control. Es decir, controlar el control. De este modo, las comisiones especiales terminan desempeñando la función típica de cualquier otra comisión —lo que la literatura señala como *gatekeeping*— dirigida a evitar que se traten cuestiones controvertidas o disruptivas para el gobierno.

El análisis realizado permite reactualizar el esquema teórico-conceptual de la teoría de la delegación y del control. A diferencia de la literatura estadounidense que supone control institucional del Congreso sobre el Ejecutivo a partir de los posibles incentivos que pudieran tener los legisladores, el caso argentino al estar atravesado por la lógica gobierno-oposición tiende a desalentar la función de control. En este marco, las comisiones de control no operan como agentes de las Cámaras, sino que acaban siendo agentes del poder ejecutivo. Este desplazamiento produce una “inversión del principal”, en la que se alternan los roles, transformando al agente en el nuevo principal, y al principal anterior, en su nuevo agente. Es decir, las comisiones del PLN terminan siendo los agentes y el PEN el principal, y la efectividad del control parlamentario se ve afectada porque el partido de gobierno, en tanto controlado, es quien administra su propio proceso de monitoreo.

Finalmente, nos resulta atinado continuar profundizando y extendiendo los estudios empíricos sobre el control parlamentario en la Argentina. Entendemos central continuar generando y mejorando datos acerca del desempeño de las comisiones de control en este país. A su vez, entendemos como posibles futuras líneas de investigación, en primer lugar, analizar otras comisiones de control no consideradas en este trabajo. En segundo lugar, analizar el rol que cumplen los asesores de los Legisladores y los cuerpos administrativos permanentes de estas comisiones sobre la práctica del control. Y en tercer lugar, atender este tópico en un plano subnacional, considerando las formas de control parlamentario en otros niveles de gobierno.

## **CUADRO I**

### Períodos de constitución de las comisiones estudiadas

COMISIÓN	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2009-2011	2011-2013
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	X	X	X	X	X	X
Río Bermejo	X	X	X	X		
Yacyretá	X	X	X	X	X	X
Mixta Revisora de Cuentas	X	X	X	X	X	X
Reforma del Estado y Privatizaciones	X	X	X	X	X	
Facultades delegadas al PEN	X	X	X	X	X	
Atentados Embajada de Israel y AMIA	X	X	X			
Conmemoración del Bicentenario				X	X	
Declaraciones Juradas Ventas al Exterior de productos agropecuarios				X	X	
Fiscalización de actividades de Inteligencia	X	X	X	X	X	X
Violencia en el Fútbol			X	X		
Negociaciones Agrícolas (OMC)	X	X	X	X	X	
Operatorias de lavado de Dinero		X	X	X	X	
Confección del Digesto Jurídico		X	X	X	X	
Trámite Legislativo (DNU)			X	X	X	X

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

## CUADRO 2

### Permanencia de los legisladores en las comisiones de control

COMISIÓN	CANTIDAD DE MESES EN LA COMISIÓN DE CONTROL
Yacyretá	33
Fiscalización de las actividades de Inteligencia	42
Mixta Revisora de Cuentas	39
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	31
Rio Bermejo	32
Atentados Embajada de Israel y AMIA	32
Reforma del Estado y Privatizaciones	38
Facultades Delegadas al PEN	37
Negociaciones agrícolas (OMC)	33
Operatorias de lavado de Dinero	36
Trámite Legislativo (D.N.U.)	42
Conmemoración del Bicentenarios	34
Confección del Digesto Jurídico	31
Violencia en el fútbol	31
Declaraciones Juradas Venta al Exterior de productos agropecuarios	29

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

### **CUADRO 3**

#### Comisiones con alta permanencia

NOMBRE DE LA COMISIÓN	SENIORITY
Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia	ALTO
Mixta Revisora de Cuentas	ALTO
Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones	ALTO
Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional	ALTO
Mixta de Control de las Operatorias Relacionadas con el Lavado del Dinero del Narcotráfico	ALTO
Permanente de Trámite Legislativo (D.N.U.)	ALTO

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

### **CUADRO 4**

#### Comisiones con baja permanencia

NOMBRE DE LA COMISIÓN	SENIORITY
Seguimiento de los Emprendimientos Hidroeléctricos de Yacyretá, Corpus, Garabí y Roncador	BAJO
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	BAJO
Seguimiento de obras para el aprovechamiento integral del Río Bermejo	BAJO
Investigadora de los atentados contra la Embajada de Israel y la A.M.I.A.	BAJO
Seguimiento del Tratamiento de las Negociaciones Agrícolas internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio	BAJO
Bicameral de Conmemoración de los Bicentenarios de la Revolución de Mayo y de la Declaración de la Independencia	BAJO
Seguimiento y Coordinación para la confección del digesto jurídico	BAJO
Especial de análisis, evaluación e investigación de la violencia en el fútbol	BAJO
Investigadora de presuntas irregularidades en las declaraciones juradas de la venta al exterior (DJVE) de productos agropecuarios	BAJO

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

## CUADRO 5

### Composición por período en comisiones con alta permanencia

NOMBRE DE LA COMISIÓN	2001-2003		2003-2005		2005-2007		2007-2009		2009-2011-		2011-2013	
	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI
Fiscalización de Actividades de Inteligencia	OF	VC	OF	OF	OF	OF	OF	OF	OP	OP	OF	OF
Mixta Revisora de Cuentas	OF	OF	OF	OF	OF	VC	OF	OF	OP	OP	OF	OF
Facultades Delegadas al PEN	OF	OP	OF	OP	OF	OP	OF	OP	OF	OF	-	-
Trámite Legislativo (D.N.U.)	-	-	-	-	OF	OF	OF	OF	OF	OF	OF	OF
Reforma del Estado y Privatizaciones	OF	OF	NC	NC	NC	NC	OF	OF	OP	OP	NC	NC
Operatorias de lavado de Dinero	-	-	VC	VC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	-	-
(Referencias SM=Sin Mayorías OP=Oposición OF= Oficialismo VC=Vacante NC= No Constituida)												

Fuente: Base de datos elaborada por el autor.

## CUADRO 6

### Composición por período en comisiones con alta permanencia

NOMBRE DE LA COMISIÓN	2001-2003		2003-2005		2005-2007		2007-2009		2009-2011-		2011-2013	
	MAY	PRESI										
Fiscalización de Actividades de Inteligencia	DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OPOSICIÓN		DOMINACIÓN OFICIALISTA	
Mixta Revisora de Cuentas	DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OPOSICIÓN		DOMINACIÓN OFICIALISTA	
Facultades Delegadas al PEN	DOMINACIÓN DIVIDIDA		DOMINACIÓN DIVIDIDA		DOMINACIÓN DIVIDIDA		DOMINACIÓN DIVIDIDA		DOMINACIÓN OFICIALISTA			
Trámite Legislativo (D.N.U.)	-		-		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OFICIALISTA	
Reforma del Estado y Privatizaciones	DOMINACIÓN OFICIALISTA		-		-		DOMINACIÓN OFICIALISTA		DOMINACIÓN OPOSICIÓN		-	
Operatorias de lavado de Dinero	-		SIN DOMINACION		-		-		-		-	

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

## CUADRO 7

### Composición por período en comisiones con baja permanencia

NOMBRE DE LA COMISIÓN	2001-2003		2003-2005		2005-2007		2007-2009		2009-2011-		2011-2013	
	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI
Yacyretá	SM	OF	OF	OF	OF	OP	OP	OP	OP	OF	OF	OF
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	OF	OF	SM	OF	OF	OP	SM	OP	SM	OP	OF	OP
Río Bermejo	SM	VC	OF	OF	OF	OF	-	-	-	-	-	-
Atentados Embajada de Israel y A.M.I.A.	OF	VC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Negociaciones Agrícolas (OMC)	OF	OF	OF	OF	SM	VC	-	-	SM	VC	-	-
Bicentenario	-	-	-	-	-	-	OF	OF	OF	OP	-	-
Digesto jurídico	-	-	OF	OF	SM	OF	SM	OF	OF	OF	-	-
Violencia en el fútbol	-	-	-	-	OF	OP	OF	OF	-	-	-	-
Venta al exterior (DJVE) de productos agropecuarios	-	-	-	-	-	-	SM	OP	OF	OP	-	-

(Referencias SM=Sin Mayorías OP=Oposición OF= Oficialismo VC=Vacante)

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

## CUADRO 8

Composición por período en comisiones con baja permanencia

NOMBRE DE LA COMISIÓN	2001-2003		2003-2005		2005-2007		2007-2009		2009-2011-		2011-2013	
	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI	MAY	PRESI
Yacyretá	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN DIVIDIDA
Modernización del Funcionamiento Parlamentario	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN DIVIDIDA
Río Bermejo	SIN DOMINACIÓN	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atentados Embajada de Israel y A.M.I.A.	DOMINACIÓN OFICIALISTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Negociaciones Agrícolas (OMC)	DOMINACIÓN OFICIALISTA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	SIN DOMINACIÓN	-	SIN DOMINACIÓN	-	-	-	-	-	-	-
Bicentenarios	-	-	-	-	DOMINACION OFICIALISTA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	-	-	-	-	-	-
Digesto jurídico	-	DOMINACION OFICIALISTA	-	-	-	-						
Violencia en el fútbol	-	-	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN OFICIALISTA	-	-	-	-	-	-	-	-
Ventas al exterior (DJVE) de productos agropecuarios	-	-	-	-	DOMINACIÓN OPOSICIÓN	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	DOMINACIÓN DIVIDIDA	-	-	-	-

Fuente: Base de datos elaborada por el autor en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

**CUADRO 9**  
Cantidad de dictámenes por año

Año	CFOAI	CMRC
2001	0	213
2002	0	326
2003	0	402
2004	19	212
2005	4	315
2006	3	222
2007	0	160
2008	2	298
2009	3	117
2010	0	62
2011	0	174
2012	0	360

Fuente: Honorable Senado de la Nación Argentina.

**CUADRO 10**  
Cantidad de dictámenes por período

Año	CFOAI	CMRC
2001-2003	0	728
2003-2005	23	527
2005-2007	3	382
2007-2009	5	415
2009-2011	0	236
2011-2012	0	360

Fuente: Honorable Senado de la Nación Argentina.

## Bibliografía

Ferraro, Agustín (2006) “Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. Contribución al análisis del control parlamentario de la burocracia en América Latina”, en Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Politeia.

- Ferretti, Natalia (2012)** “Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”, en Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.), *Los legisladores en el Congreso argentino*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Hwang, Wonjae, Mark P. Jones y Juan Pablo Micozzi (2009)** “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, Nº 1.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2002)** “Amateur-Legislators-Professional Politicians: the Consequences of Party Centered Electoral Rules in a federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, Nº 3.
- Krehbiel, Keith (1992)** *Information and Legislative Organization*, Michigan, University of Michigan Press.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984)** “Congressional Oversight Overlook: Police Patrols vs. Fire Alarms”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 28, Nº 1.
- McCubbins, Matthew y Roderick Kiewiet (1991)** *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast (1987)** “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, en *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 3, Nº 2.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast (1989)** “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”, en *Virginia Law Review*, Vol. 75, Nº 2.
- Méndez, José Luis (1995)** “Estudio Introductorio”, en Peters, Guy (comp.) *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Longman Publishers.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (2006)** “Estudio introductorio” en Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Politeia.
- O'Donnell, Guillermo (1997)** “Accountability Horizontal”, en O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- Ogul, Morris y Bert Rockman (1990)** “Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 15, Nº 1.
- Ogul, Morris (1976)** *Congress Oversees the Bureaucracy. Studies of Legislative Supervision*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Palanza, Valeria (2006)** “Delegación y control parlamentario en Argentina”, en Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Politeia.
- Peters, Guy (1995)** *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Longman Publishers.

## Resumen

El Congreso argentino, ¿controla? Estudiando las Comisiones Especiales de Seguimiento del Congreso Nacional mostramos que los incentivos al control parlamentario en la Argentina—medidos por la integración partidaria de las comisiones y la tasa de permanencia de sus miembros—son bajos. Si la mayoría en las comisiones es del oficialismo es más difícil que se controle al poder ejecutivo; y si sus integrantes están poco tiempo en la comisión, es más difícil que adquieran la *expertise* necesaria

para hacerlo. Sin embargo, encontramos que algunas comisiones, conformadas con mayoría del partido de gobierno, registran mayor *seniority*. ¿A qué se debe esta inversión? Nuestro argumento es que estas comisiones, más que controlar las acciones de gobierno, buscan controlar lo que se controla. En este respecto, antes que agentes de la Cámara, y en tanto organizaciones partidarias e informacionales a su servicio, estas comisiones operan como agentes del poder ejecutivo.

## Palabras clave

Control parlamentario – poder legislativo – burocracias – seniority - Argentina

## Abstract

Does the Argentinean national Congress controls? By studying 15 special committees we show that the incentives to control—which are the seniority and the party composition of the committee—are low. If the majority in the committee belongs to the ruling party and the legislators within

that committee have little seniority, the control is expected to be low. However some committees with ruling party majority present legislators with an prolong seniority. We argue that this is a strategy to control the control. This way, certain committees act as agents of the Executive branch.

## Key words

Legislative oversight – Legislative branch – Bureaucracy –Seniority- Argentina