
macroeconomía del desarrollo

El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada

Jesús Rodríguez

Alejandro Bonvecchi



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, julio de 2006

Este documento fue preparado por Jesús Rodríguez, consultor División de Desarrollo Económico actualmente investigador en el Centro de Estudios para el Cambio Estructural y Alejandro Bonvecchi, docente de la Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Gobierno. Los autores agradecen a María Cecilia Baccaro, Raúl Baglini, Horacio Casabé, Oscar Lamberto y Jorge Presman por sus informaciones y comentarios, y a Andrés Schipani por su asistencia de investigación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-8843
ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322946-1
LC/L.2574-P
N° de venta: S.06.II.G.105

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Determinantes del papel del poder legislativo en el control presupuestario	9
1.1. Los sistemas de partidos y los sistemas electorales	10
1.2. Las atribuciones constitucionales y legales para el control presupuestario	14
1.3. Las instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario	17
1.4. Las capacidades institucionales y organizativas de las agencias de control presupuestario.....	18
II. Atribuciones y capacidades del sistema de control presupuestario en Argentina	21
2.1. El control presupuestario del poder legislativo en la ley de administración financiera	22
2.2. El control presupuestario del poder legislativo en la Reforma Constitucional de 1994.....	26
2.3. Balance.....	28
III. El funcionamiento del sistema de control presupuestario	29
3.1. Las etapas del control presupuestario.....	29
3.2. Problemas en el funcionamiento del sistema de control presupuestario	35
3.3. Las causas políticas.....	42
3.4. Balance.....	44
IV. El papel del poder legislativo en el control presupuestario en perspectiva comparada	45
4.1. El sistema de control presupuestario en Brasil.....	45

4.2. El sistema de control presupuestario en México	51
4.3. La Argentina en perspectiva comparada.....	56
V. Conclusión	59
5.1. Los casos	59
5.2. Las implicancias analíticas	61
Bibliografía	63
Anexos	67
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	75

Índice de cuadros

Cuadro I.1	Disposición legislativa al control del ejecutivo según sistema de partidos.....	12
Cuadro I.2	Disposición legislativa al control del ejecutivo según sistema electoral	14
Cuadro I.3	Efectos de las atribuciones constitucionales y legales sobre el papel del poder legislativo en el control presupuestario.....	16
Cuadro I.4	Efectos de las competencias constitucionales y legales sobre el papel del poder legislativo en el control presupuestario según el destinatario de la delegación.....	17
Cuadro I.5	Efectos sobre el papel del poder legislativo en el control presupuestario según instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario.....	18
Cuadro I.6	Efectos de las capacidades de las agencias y comisiones legislativos sobre el papel del poder legislativo en el control presupuestario según el grado de ejercicio	19
Cuadro II.1	Atribuciones y capacidades de las AGN según la ley de administración financiera.....	25
Cuadro II.2	Composiciones del colegio de auditores de la AGN según la distribución de bancas en el congreso nacional	27
Cuadro II.3	Efectos del sistema de control presupuestario de la ley 24.156 y la reforma constitucional de 1994 sobre las capacidades de control del poder legislativo en Argentina	
Cuadro III.1	Trámite de la cuenta de inversión	32
Cuadro III.2	Número efectivo de partidos en votos, número efectivo de partidos en bancas y tamaño del bloque justicialista en la Cámara de Diputados y el Senado (1983-2001).....	42
Cuadro III.3	Disciplina partidaria absoluta en la cámara de diputados Argentina (1991-1997).....	43
Cuadro IV.1	Efectos del sistema de control presupuestario sobre las capacidades de control el poder legislativo en Brasil	48
Cuadro IV.2	Disciplina partidaria y tasas de ejecución de enmiendas presentadas por legisladores individuales por partido (1996-1999)	50
Cuadro IV.3	Efectos del sistema de control presupuestario sobre las capacidades de control del poder legislativo en México.....	54
Cuadro IV.4	Porcentaje de bancas por partido en la Cámara de Diputados de México (1991-2003).....	55
Cuadro IV.5	Efectos del sistema de control presupuestario sobre las capacidades de control del poder legislativo en Argentina, Brasil y México.....	57
Cuadro IV.6	Disposición legislativa al control del ejecutivo según sistema electoral	57
Cuadro IV.7	Disposición legislativa al control del ejecutivo según sistema de partidos.....	58
Cuadro V.1	Determinantes político-institucionales de la disposición al control y de la eficacia de los sistemas de control presupuestario de base legislativa.....	62

Resumen

Este trabajo se propone especificar el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario comparando la experiencia de Argentina con las de Brasil y México. El argumento central es que la competencia entre los partidos políticos determina la disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo, las atribuciones constitucionales y legales del Parlamento en la materia, y las capacidades institucionales y organizativas de las agencias de control presupuestario que del Legislativo dependen. En Argentina, la competencia política generó a principios de la década del 90 un sistema de control presupuestario con moderadas capacidades, pero la progresiva pérdida de competitividad de los partidos no justicialistas derivó en una nula disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo. En Brasil, la elevada competencia entre los partidos ha generado un sistema de control presupuestario con fuertes capacidades, pero la disposición de los legisladores a utilizarlo se encuentra contrabalanceada por los incentivos para la negociación con el Ejecutivo derivados de la fragmentación de votos y de bancas. En México, también la elevada competencia y cohesión de los partidos ha generado un sistema de control presupuestario con fuertes capacidades, pero su ejercicio por parte de los legisladores aún está por mostrar sus frutos. El trabajo sugiere, entonces, que los legisladores tendrán mayor disposición a controlar cuanto más competitivo sea el sistema de partidos y que el ejercicio del control presupuestario será más eficaz cuanto más cohesionados se encuentren los partidos.

Introducción

El objetivo de este trabajo es especificar el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario. Se trata de dar cuenta del origen de las instituciones y organizaciones encargadas de dicho control y de su desempeño en el caso de Argentina, en perspectiva comparada con Brasil y México. El propósito de la comparación es abonar la construcción de hipótesis acerca de las capacidades de control presupuestario del Poder Legislativo en las federaciones de América Latina.

La relevancia del objetivo es tanto institucional como analítica. Institucional, porque concierne a una tarea fundamental de los Parlamentos: la vigilancia del uso dado a los fondos públicos por el Poder Ejecutivo, que se encuentra en las bases mismas de la forma republicana y representativa de gobierno. Especificar el modo en que los Congresos típicamente desempeñan esta tarea puede contribuir, pues, a comprender las condiciones bajo las cuales los legisladores cumplen con una de sus funciones elementales. Y resulta analíticamente relevante abordar la especificación del papel del Poder Legislativo en el control presupuestario de manera comparada para establecer qué factores políticos e institucionales tienden a influir sobre el diseño y el ejercicio de dicho control.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera. La primera sección define las variables que estructuran el análisis: las atribuciones constitucionales y legales del Poder Legislativo en materia de control presupuestario; los sistemas electorales para cargos legislativos; los sistemas de partidos; las instituciones de gobierno del

sistema de control presupuestario; y las capacidades institucionales y organizativas de las agencias de control presupuestario. La segunda sección describe las atribuciones, capacidades e instituciones de gobierno del sistema de control externo del sector público operado por el Poder Legislativo en Argentina. La tercera sección describe el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública (CMRC), los dos organismos por medio de los cuales el Congreso interviene en el control presupuestario, identifica problemas de funcionamiento en dichos organismos y propone explicaciones institucionales y políticas de su ocurrencia. La cuarta sección caracteriza, sobre la base de las secciones anteriores, el papel efectivo del Poder Legislativo argentino en el control presupuestario en perspectiva comparada. La conclusión recapitula los argumentos y formula hipótesis generales tentativas acerca del papel del Poder Legislativo en el control presupuestario en países federales latinoamericanos.

I. Determinantes del papel del poder legislativo en el control presupuestario

El papel del Poder Legislativo en el control presupuestario depende de la disposición de los legisladores a controlar al Poder Ejecutivo y de la plasmación de esta disposición en atribuciones constitucionales y legales pertinentes y en capacidades institucionales y organizacionales suficientes para que el Congreso ejerza tal control. La disposición de los legisladores a controlar depende de la competencia política en el sistema de partidos y de su traslación al Parlamento por medio de los sistemas electorales. La competencia política, entonces, determina la disposición a controlar, y ésta determina las atribuciones constitucionales y legales y las capacidades institucionales y organizacionales para el control con que el Legislativo contará.

La literatura sobre el control del Ejecutivo y de la administración por el Parlamento se ha ocupado fundamentalmente de los determinantes políticos mencionados, argumentando que éstos permiten explicar tanto las reglas constitucionales y legales que definen las atribuciones del Congreso como la existencia y el uso dado por el mismo a las capacidades institucionales y organizativas para el control (Weingast, 1984; McCubbins y Schwartz, 1984; McCubbins, Noll y Weingast, 1989; Bowen y Rose-Ackerman, 2003). El presente trabajo se inscribe en esa línea argumental pero a la vez apunta a formalizar lo que hasta ahora ha sido considerado como casuístico: los vínculos entre las variables políticas enunciadas y distintos tipos posibles de atribuciones constitucionales y legales y de capacidades

institucionales y organizativas asignadas al Poder Legislativo para controlar la ejecución del Presupuesto. La formalización de estos vínculos permitirá formular, en la conclusión, hipótesis acerca del papel del Poder Legislativo en el control presupuestario bajo diferentes configuraciones institucionales y partidarias.

Con tal propósito, esta sección presenta por separado cada una de las variables cuyas relaciones se trata de investigar en el resto del trabajo: los sistemas de partidos; los sistemas electorales para cargos legislativos; las atribuciones constitucionales y legales del Poder Legislativo en materia de control presupuestario; las instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario; y las capacidades institucionales y organizativas de las agencias encargadas de ese control. De acuerdo con la literatura dominante, el argumento se ocupa en primer término de los factores políticos y luego de los institucionales.

Debe consignarse, previamente, que la discusión de estas variables se circunscribe a su forma de existencia en regímenes políticos presidenciales, dominantes en América Latina e inherentes a la tradición política de los países en consideración. El tipo de régimen político no es, por ende, una variable en juego en los casos bajo análisis. A ellos caben, entonces, las proposiciones generales formuladas por la literatura sobre el control legislativo en presidencialismos: que éste resulta afectado por la ausencia de intereses contrapuestos entre Ejecutivo y Legislativo; y que esta ausencia tiende a ocurrir cuando el partido del Presidente tiene mayoría en el Congreso y/o cuando los partidos son débiles y vulnerables a las presiones del Ejecutivo (Shugart, Moreno y Crisp, 2000; Morgenstern y Manzetti, 2003; Llanos y Mustapic, 2005). Lo que se trata de elucidar aquí es cuáles son los determinantes políticos e institucionales de estas formas de unidad de propósito (Shugart y Haggard, 2001) entre poderes y qué atribuciones constitucionales y legales refuerzan o neutralizan sus efectos sobre las capacidades de control presupuestario del Ejecutivo por parte del Legislativo.

También debe advertirse que el control sobre la burocracia por parte del Poder Legislativo en los países bajo análisis en este trabajo es ejercido, predominantemente, bajo la forma de la de “patrulla policial” y no de la de “alarma de incendio” (McCubbins y Schwartz, 1978).¹ Como indica la clásica metáfora de la literatura sobre el control parlamentario, en los países estudiados las capacidades institucionales para el control presupuestario se encuentran centralizadas en el Congreso – aun cuando éste las delegue en una agencia especializada – y el ejercicio efectivo del control tiene lugar por su iniciativa política. Por consiguiente, la forma del control parlamentario no es una variable en estos casos nacionales. Lo que se trata de investigar aquí es, entonces, el conjunto de determinantes de las modalidades específicas de funcionamiento de las “patrullas policiales” de estos Congresos.

1.1. Los sistemas de partidos y los sistemas electorales

Los sistemas de partidos y los sistemas electorales influyen sobre el papel del Legislativo en el control presupuestario porque determinan la *disposición* de los legisladores a ejercer ese control. El sistema de partidos determina esta disposición estructurando la competencia política y la cohesión partidaria; el sistema electoral lo hace traduciendo los resultados de esa competencia en bancas en el Parlamento.

1.1.1. Los sistemas de partidos

El sistema de partidos influye en la disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo a través de a) la competencia política y b) la cohesión de los partidos en el Congreso. La competencia política define las expectativas de alternancia y la saliencia de las diversas políticas públicas. La

¹ De acuerdo con estos autores, el control del Poder Legislativo sobre la burocracia puede realizarse bajo la forma de la *patrulla policial* – i.e. de manera centralizada, activa y directa por parte del propio Congreso a través de comisiones investigadoras, agencias especializadas, audiencias públicas, etc. – o de las *alarmas de incendio* – i.e. de manera descentralizada y con menor intervención del Congreso, delegada por medio de reglas generales a los grupos de interés y a las organizaciones no gubernamentales (Ibíd.: 166).

cohesión de los partidos muestra la credibilidad de sus recursos políticos y organizativos para hacer oír su voz. Un Congreso formado por varios partidos competitivos y cohesionados típicamente tiene mayor disposición a controlar que otro integrado por uno o dos partidos competitivos y/o con escasa cohesión.

Un sistema de partidos competitivo es aquel en que el número efectivo de partidos – i.e. el número de partidos relevantes a nivel electoral – es tal que las elecciones resultan efectivamente disputadas (Laakso y Taagepera, 1979; Sartori, 1980). En un sistema competitivo existe la posibilidad de alternancia de los partidos en el gobierno y en la mayoría legislativa. Esta posibilidad incentiva la diferenciación de los partidos por medio de clivajes políticos, ideológicos y/o sociales, e incrementa la saliencia de las políticas públicas como punto focal de la competencia. Por consiguiente, un sistema político competitivo genera disposición en los legisladores a controlar al Ejecutivo: como ni el gobierno ni la mayoría legislativa son seguras para ningún partido, todos tienen interés en la existencia de instituciones y organizaciones que controlen al gobierno cuando ellos se encuentran en la oposición.

Pero un sistema de partidos puede ser competitivo a nivel electoral y no serlo a nivel legislativo: ello ocurre si el sistema electoral tiene sesgo mayoritario o si, pese a ser de representación proporcional, premia al partido que goza del control electoral de la mayor cantidad de distritos y/o de los distritos de magnitudes mayores (Calvo y Escolar, 2005). En tal caso, el número efectivo de partidos legislativos es menor que el número efectivo de partidos electorales y la composición del Congreso no refleja la competitividad electoral.

Este escenario de competitividad electoral sin competitividad parlamentaria puede tener consecuencias decisivas sobre la disposición de los legisladores al control presupuestario del Ejecutivo. En tal escenario, los partidos de oposición pueden carecer de expectativas de alternancia en las mayorías parlamentarias pero desarrollar en cambio, simultáneamente, expectativas de supervivencia como actores parlamentarios. En esas condiciones, la disposición al control legislativo del Ejecutivo tiende a ser inestable y a depender, decisivamente, del mantenimiento de la cohesión de los partidos de oposición. Mientras que un partido de oposición con expectativas de alternancia cuenta con fuertes incentivos para ejercer control sobre el Ejecutivo, un partido de oposición con expectativas de supervivencia pero no de alternancia típicamente tiene incentivos para utilizar su participación en la agenda del control parlamentario como moneda de cambio en negociaciones con el partido de gobierno. Si las expectativas de la oposición sobre su competitividad electoral y parlamentaria no son claras, su cohesión puede resultar afectada y, con ello, su capacidad para articular una u otra estrategia de control parlamentario.

Un sistema de partidos no competitivo es aquel en que un partido resulta ganador y mayoritario consistentemente en el tiempo: porque su margen de victoria respecto del segundo partido es abrumador; porque el sistema electoral le otorga un premio de mayoría a la distribución territorial de su cosecha de votos; y/o porque el voto que se le opone se encuentra fragmentado. En este supuesto, la disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo tiende a ser nula y, por ende, la emergencia de instituciones y organizaciones de control presupuestario sólo puede ser producto de una ruptura de la cohesión en el partido dominante.

La cohesión, entendida como la diferencia de opiniones entre los legisladores de un partido antes de votar un asunto (Tsebelis, 1995), es función de la competitividad del sistema político y del acuerdo ideológico entre los miembros del partido. Si el sistema político es competitivo y el acuerdo ideológico interno firme y generalizado, los partidos suelen estar cohesionados y contar con una alta disposición a controlar a los otros partidos. Si, en cambio, el sistema político no es competitivo, el mantenimiento de la cohesión depende de la persistencia del acuerdo ideológico interno *tanto del partido de gobierno como de la oposición*. De quebrarse este acuerdo en el partido de gobierno pero no en la oposición, la disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo

puede resultar mayoritaria y significativa; de quebrarse en la oposición pero no en el partido de gobierno, tal disposición será minoritaria y por ende políticamente estéril.

Así, pues, el Congreso correspondiente a un sistema de partidos competitivo y cohesionado puede dar lugar a una importante disposición de los legisladores al control del Poder Ejecutivo, mientras que el Congreso correspondiente a un sistema de partidos no competitivo y fragmentado típicamente no genera esa disposición. En el medio de estas alternativas polares, un sistema de partidos no competitivo pero con partidos cohesionados típicamente produce un Congreso cuya disposición a controlar al Ejecutivo depende del mantenimiento de la cohesión del partido de gobierno; y un sistema de partidos competitivo pero con partidos internamente fragmentados tiende a componer un Congreso cuya disposición a controlar al Ejecutivo depende de la intensidad de los desacuerdos ideológicos y del grado en que la distribución de bancas refleje la competitividad electoral.

Cuadro I.1
DISPOSICIÓN LEGISLATIVA AL CONTROL DEL EJECUTIVO SEGÚN SISTEMA DE PARTIDOS

Cohesión Partidaria / Competencia	Competitivo	No Competitivo
Cohesión	Alta	Inestable
Fragmentación	Inestable	Nula

Fuente: elaboración propia del autor

1.1.2. Los sistemas electorales

El sistema electoral traduce los resultados de la competencia política a través de a) la modalidad de elección de candidatos para los cargos que promueve y b) el sesgo en la distribución de bancas que genera. La modalidad de elección de los candidatos determina la medida en que se refleja en el Legislativo la competencia interna de los partidos. El sesgo en la distribución de bancas determina la medida en que se refleja en el Parlamento la competencia entre partidos, aunque también la competencia intrapartidaria.

Un sistema electoral de representación proporcional con lista cerrada promueve la elección de los candidatos a cargos legislativos por medios que otorgan significativo poder a las conducciones de los partidos (Carey y Shugart, 1995), tales como las primarias cerradas – i.e. restringidas a los afiliados al partido – o semi-abiertas – que permiten además el voto de los ciudadanos no afiliados a ningún otro partido – o los acuerdos de cúpulas – donde el consenso de los dirigentes sustituye el consentimiento de los afiliados (De Luca, Jones y Tula, 2002). La competencia intrapartidaria es así procesada de tal manera que las principales facciones o corrientes internas de los partidos encuentran representación en las listas de candidatos y, eventualmente, en los bloques legislativos mismos. Tal sistema electoral tiende a producir, entonces, partidos disciplinados en la arena parlamentaria, en los cuales los legisladores suelen votar de manera unificada y de acuerdo con las instrucciones de sus líderes (Cox y McCubbins, 2001) y donde resultan prácticamente irrelevantes, en términos cuantitativos, las deserciones hacia otras fuerzas políticas. Este sería el caso de Argentina.

Un sistema electoral de representación proporcional con lista abierta, en cambio, típicamente traslada la resolución de la competencia intrapartidaria a los electores y a la dinámica política parlamentaria. A los electores, porque permite la intervención de los ciudadanos en la composición y el orden de las listas de candidatos en el momento de votar, lo cual promueve la competencia entre candidatos del mismo partido y el uso de primarias abiertas para la confección de las listas. A la dinámica política parlamentaria, porque tal sistema electoral debilita considerablemente el poder de los líderes partidarios y tiende a generar partidos indisciplinados en el Congreso, cuyos legisladores tienden a votar de acuerdo con los intereses de los sectores que financian sus campañas y a cambiar de partido si ello les permite representar mejor a su electorado particularmente

privilegiado.² Este sería el caso de Brasil (Ames, 2001), donde los líderes parlamentarios se encuentran típicamente obligados a desarrollar intensos esfuerzos para construir coaliciones tanto dentro como entre partidos (Figueiredo y Limongi, 1999).

Un sistema electoral mixto, que combine el principio de la representación proporcional con el de las circunscripciones uninominales, coloca en manos de los líderes parlamentarios la resolución de la competencia intrapartidaria. El efecto de tal sistema electoral sobre la disciplina de los legisladores depende de cuál sea la proporción de la legislatura electa con representación proporcional vis-a-vis aquella elegida por mayoría en circunscripciones uninominales: si la mayoría de los legisladores es electa con el sistema uninominal, la disciplina partidaria tiende a relativizarse porque tales legisladores típicamente desarrollan campañas electorales personalistas con financiamiento más autogestionado que partidario. Este sería el caso de México.

El sesgo en la distribución de bancas que un sistema electoral produzca depende de la regla de asignación de las mismas. Si ésta premia al ganador con la totalidad de las bancas en disputa en cada distrito, el sistema electoral tiene un sesgo mayoritario; si, en cambio, la regla de asignación respeta las proporciones de votos de cada partido, entonces contempla la representación de las minorías (Cox y McCubbins, 2001). La proporcionalidad refleja más adecuadamente que el sesgo mayoritario los resultados de la competencia interpartidaria en la distribución del poder parlamentario.

Ahora bien: en regímenes presidenciales como los que aquí se discuten, ambos sesgos generan trade-offs entre la competencia intra e interpartidaria. El sesgo mayoritario puede fortalecer el dominio electoral de un partido, pero no necesariamente su organización interna – si ella se encuentra atravesada por fuertes clivajes ideológicos o regionales. La proporcionalidad puede fortalecer a los partidos en el Parlamento, pero si los distritos electorales tienen magnitudes muy diversas – i.e. eligen cantidades muy distintas de legisladores – entonces los partidos pueden verse debilitados como organizaciones si extraen sus votos de manera uniforme de distritos con bajas magnitudes (Calvo y Escolar, 2005). Los sistemas electorales mixtos se encuentran, en teoría, capacitados para neutralizar estas dificultades, pero si – como en México – establecen que más de la mitad de la legislatura se elige por mayoría en distritos uninominales el sesgo mayoritario es inevitable.

Así, pues, un Congreso compuesto por legisladores elegidos por representación proporcional en distritos con magnitudes parejas típicamente contaría con partidos políticos dispuestos a controlar al Ejecutivo: tal sistema electoral tiende por un lado, a garantizar tanto la representación de las facciones partidarias como la representación de los distintos partidos en competencia, y por el otro a incentivar la cohesión de los bloques legislativos para enfrentar exitosamente a sus competidores. A la inversa, un Parlamento integrado por legisladores electos por mayoría en distritos uninominales típicamente contaría con una mayoría oficialista lo suficientemente importante como para que los incentivos al control del Ejecutivo sean escasos, aunque no irrelevantes para facciones minoritarias y/o legisladores aislados. En medio de estos casos polares, un sistema electoral de representación proporcional y lista cerrada con distritos de magnitudes diversas sujeta la disposición del Legislativo a controlar al Ejecutivo a que el partido de gobierno no goce del dominio electoral continuo de los distritos con magnitudes mayores, que le permitiría bloquear iniciativas de control. Mientras que un sistema de representación proporcional con lista abierta, independientemente de las magnitudes de distrito, tiende a generar partidos parlamentarios con disposición a controlar al Ejecutivo pero utilizando el control como herramienta de negociación – y, por ende, como arena de resolución de la competencia intra e interpartidaria.

² Ocurre lo mismo en el sistema electoral mayoritario por circunscripciones uninominales, utilizado en los Estados Unidos. Junto con el de representación proporcional con lista abierta, constituyen el paradigma de los sistemas electorales centrados en los candidatos (Cox y McCubbins, 2001).

Cuadro I.2

DISPOSICIÓN LEGISLATIVA AL CONTROL DEL EJECUTIVO SEGÚN SISTEMA ELECTORAL

	Representación Proporcional		Mayoritario
Magnitudes Parejas	Lista Abierta	Lista Cerrada	Uninominal
<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Inestable</i>	<i>Nula</i>

Fuente: elaboración propia del autor

1.2. Las atribuciones constitucionales y legales para el control presupuestario

Las atribuciones constitucionales y legales determinan lo que el Congreso puede y no puede hacer en materia de control presupuestario. Lo crucial en esta variable es qué aspectos del control presupuestario y de sus modalidades de ejercicio se encuentran fijados por la Constitución o las leyes y cuáles se encuentran delegados a la voluntad de los legisladores o a la implementación por parte de los organismos de control. El grado de delegación en la materia es el núcleo crítico porque de él depende el margen de maniobra para la influencia de los partidos políticos en el proceso de implementación del control presupuestario por el Parlamento.

La literatura sobre delegación de poderes en regímenes políticos presidenciales ha argumentado que los legisladores suelen delegar poderes a agencias burocráticas para determinar cómo han de implementarse las políticas cuando la complejidad de las mismas vuelve incierto el vínculo entre las decisiones legislativas y los resultados: como en tales casos los legisladores no pueden apreciar con certeza ni, por ende, controlar la distribución de beneficios focalizados, prefieren delegar el poder y la responsabilidad por el área de política de que se trate a una agencia especializada (Epstein y O'Halloran, 1999). Dado que el Presupuesto es un área de política en la cual la distribución de beneficios particularistas es no sólo posible sino también probable y racional (Weingast et al. 1981; Weingast y Marshall, 1988), resulta plausible postular que los legisladores tienden a no delegar poderes en materia de control presupuestario, pues conservar esos poderes en sus manos les permite monitorear la distribución efectiva de los beneficios que se trata de focalizar en el Presupuesto.

De ello puede inferirse que el Poder Legislativo ha de tener atribuciones de rango constitucional sobre control presupuestario en aquellos regímenes políticos donde sea, por la propia naturaleza del diseño constitucional, un poder políticamente relevante. En países federales, donde el Poder Legislativo es el representante de las unidades subnacionales componentes de la federación, tal relevancia política es en principio indisputable. En países de esas características, como los que se trata de analizar y comparar en este trabajo, la Constitución típicamente asigna al Congreso de manera explícita la atribución de controlar la ejecución presupuestaria y las cuentas públicas.

El grado de detalle de esta competencia define simultáneamente el grado de delegación al Congreso para su implementación y el grado de fortaleza política del Poder Legislativo para hacer uso de ella. Las Constituciones pueden limitarse a enunciar la atribución en cuestión – como la Constitución argentina de 1853 – o especificar la existencia de una agencia especializada en la tarea y detallar su composición, poderes y responsabilidades – como la Constitución de Brasil de 1988, la reforma constitucional argentina de 1994 o la reforma constitucional mexicana de 1999. Si la Constitución no es detallada al respecto y, por ende, delega al Congreso la tarea de organizar las instituciones de control presupuestario, éste resulta notoriamente más débil ante el Ejecutivo en sus capacidades de ejercerlo. El Ejecutivo puede vetar la ley orgánica de la agencia de control presupuestario y, de ese modo, moderar o neutralizar las capacidades que el Congreso busque arrogarse en la materia. Si, en cambio, la Constitución otorga rango a la agencia de control presupuestario mencionándola en su texto y especificando algunas de sus características, el

potencial veto del Ejecutivo a la ley orgánica que regule a dicha agencia probablemente resulte menos eficaz en restringir los poderes de control presupuestario del Legislativo. Allí donde la Constitución incluye la existencia de la agencia en cuestión pero no detalla sus rasgos principales, la capacidad del Congreso para reafirmar sus poderes depende de la posibilidad de insistencia ante el veto presidencial y, desde ya, de la existencia de los incentivos políticos que determinan la disposición legislativa al control.

Si la agencia de control presupuestario tiene rango constitucional, el determinante principal de los poderes de control presupuestario del Congreso es la especificación o falta de especificación de la Constitución acerca de los siguientes puntos: composición de la agencia, designación y estabilidad de sus miembros, alcance de su jurisdicción, autarquía presupuestaria y relaciones con el propio Congreso.

La agencia de control presupuestario puede estar compuesta puramente por técnicos o por un mix de técnicos y tecno-políticos – i.e. técnicos que desempeñan funciones con responsabilidad política o por mandato político (Domínguez, 1997) – designados por concurso o por voto de los legisladores, a perpetuidad o con estabilidad asegurada por períodos determinados. Si las constituciones se expresan sobre este punto, suele ser para explicitar que la agencia en cuestión debe estar presidida por un funcionario propuesto por el principal partido de oposición o que las cámaras deben ser las que designen a los miembros. Tal explicitación representa, en principio, una fortaleza para el Poder Legislativo: otorga a la oposición incentivos políticos para controlar.

La agencia de control presupuestario puede tener como única responsabilidad controlar la ejecución presupuestaria y/o las cuentas del gobierno o también los aspectos administrativos y de gestión de su desempeño. Desde ya, una jurisdicción constitucionalmente definida de manera amplia atribuye al Congreso mayores poderes de control presupuestario y mayor margen de maniobra frente al Ejecutivo para ejercerlos.

La agencia de control presupuestario puede depender, en términos administrativos y financieros, del Congreso o de la administración pública en sentido global, o gozar de autarquía presupuestaria. En el primer caso, su presupuesto y – por ende – su capacidad operativa dependen de las partidas que se le asignen en las negociaciones presupuestarias dentro del Poder Legislativo o de éste con el Ejecutivo, y el goce efectivo de esas partidas se encuentra sujeto a la decisión de la autoridad responsable de la ejecución presupuestaria – típicamente, el Ministerio de Economía. En el segundo caso, la agencia tiene capacidad legal para proponer y manejar sin interferencias su propio presupuesto. La dependencia presupuestaria restringe la capacidad de ejercicio del control presupuestario; la autarquía la expande. Las constituciones no suelen hacer referencia a este punto.

La agencia de control presupuestario puede ser independiente de los demás poderes del Estado o ser agente de un principal: el Poder Legislativo. En el primer caso, el Poder Legislativo tiene escasa capacidad de influir sobre sus tareas, lo cual resulta inconsistente con la racionalidad política de su creación: de allí que esta posibilidad tienda a no producirse. Las constituciones, en cambio, suelen especificar que el Poder Legislativo es el mandante de la agencia en cuestión, que ella debe remitir a aquel sus informes y conclusiones, y que es tarea del Congreso decidir sobre el destino final de las cuentas públicas y sobre las responsabilidades legales que eventualmente emerjan de su ejecución por el gobierno. La subordinación de la agencia al Congreso otorga, pues, a éste la capacidad para ejercer efectivamente los poderes de control presupuestario que la Constitución le asigne.

Cuadro I.3

EFFECTOS DE LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO

Atribución / Efectos	Fortalecimiento	Moderación	Debilitamiento
Composición de la Agencia de Control Presupuestario (ACP)	Técnicos	Técnico-políticos	Políticos
Designación y estabilidad de miembros de ACP	Por concurso; a perpetuidad mientras dure buena conducta	Por voto de Congreso; por período determinado	Por voto de Congreso; cambian con mandato presidencial o composición de cámaras
Alcance jurisdicción ACP	Ejecución presupuestaria, administración pública en su totalidad, gestión, deuda pública, empresas privatizadas	Ejecución presupuestaria, administración pública en su totalidad, deuda pública	Ejecución presupuestaria, deuda pública
Autarquía presupuestaria ACP	Sí	Dependencia del Congreso	Dependencia del Ejecutivo
Relaciones con el Poder Legislativo	Apoyo técnico con autonomía política	Apoyo técnico bajo dependencia de comisiones legislativas	Dependencia orgánico-funcional del Congreso

Fuente: elaboración propia del autor.

Si la Constitución no especifica ninguno o sólo algunos de estos puntos, ellos son típicamente detallados en la legislación orgánica de las agencias de control presupuestario. Por consiguiente, al analizar estas leyes debe establecerse si incluyen estas especificaciones y, en caso contrario, a quién delegan su reglamentación. Si la reglamentación es delegada al Poder Ejecutivo, es probable que las capacidades de control de la agencia sean menores que si es delegada a la propia agencia de control presupuestario o a comisiones del propio Congreso.

Así, pues, las atribuciones constitucionales y legales determinan el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario de acuerdo con el grado de especificación que contengan, con el grado de delegación que realicen y con el destinatario de tal eventual delegación. Si la Constitución y las leyes no especifican la organización, la jurisdicción, la composición y la autarquía presupuestaria de la agencia de control ni sus relaciones con el Congreso, el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario tiende a ser débil e ineficaz. Si la Constitución y/o las leyes incluyen estas especificaciones, dicho papel tiende ser más fuerte y efectivo, aunque ello depende de los detalles de esas especificaciones. La incidencia del Poder Legislativo en el control presupuestario suele ser mayor donde es la Constitución – antes que una mera ley – la que explicita la existencia de una agencia de control presupuestario, le asigna a ésta dependencia política del Congreso, autarquía presupuestaria y conducción por parte de representantes de la oposición. El papel del Poder Legislativo tiende, en cambio, a debilitarse en la medida en que estos atributos tengan el signo inverso.

Cuadro 1.4

EFFECTOS DE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO SEGÚN EL DESTINATARIO DE LA DELEGACIÓN

Atribución	Delegación		
	No	Congreso / ACP	Poder Ejecutivo
Creación Agencia de Control Presupuestario (ACP)	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Moderación</i>	<i>Debilitamiento</i>
Composición de la ACP	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Moderación</i>	<i>Debilitamiento</i>
Designación y estabilidad miembros ACP	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Moderación</i>	<i>Debilitamiento</i>
Alcance de jurisdicción	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Moderación</i>	<i>Debilitamiento</i>
Autarquía presupuestaria	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Debilitamiento</i>
Sometimiento al Poder Legislativo	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Fortalecimiento</i>	<i>Debilitamiento</i>

Fuente: elaboración propia del autor.

1.3. Las instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario

Las instituciones de gobierno que la Constitución y las leyes asignen a los organismos de control presupuestario dependientes del Congreso determinan el papel del Poder Legislativo en ese control porque inciden sobre la capacidad de influencia de los distintos partidos con representación parlamentaria. El punto clave en esta variable es si tales instituciones presentan un sesgo mayoritario u oficialista o si, en cambio, contemplan mecanismos para que las minorías o los opositores balanceen el poder de las mayorías parlamentarias o del oficialismo.³

Si las instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario presentan un sesgo mayoritario u oficialista, el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario tiende a ser débil e ineficaz. Si las mayorías parlamentarias o las fuerzas oficialistas gobiernan ese sistema, las posibilidades de que éste controle efectivamente al Ejecutivo o haga públicos informes contrarios a su desempeño son típicamente menores que en el supuesto de que sean las minorías o la oposición quienes lo gobiernen o al menos puedan compensar el peso de las primeras. Dos son las instituciones de gobierno críticas en este sentido: la regla de composición política de la agencia de control presupuestario – i.e. el procedimiento por el cual la composición de la agencia refleja las relaciones entre las fuerzas políticas que integran el Congreso – y su regla de votación para la toma de decisiones.

La regla de composición política de la agencia de control y/o de la o las comisiones legislativas puede ser el respeto de las proporciones de los bloques partidarios representados en el Parlamento o el otorgamiento de la mayoría a las minorías u oposiciones parlamentarias. Si, por ejemplo, la agencia está integrada por siete auditores – seis designados según esta regla y uno a propuesta del principal partido de oposición – y en el Congreso hay tres bloques partidarios – A, con 60% de las bancas; B, con 25% y C, con 15% - corresponderían cuatro auditores al partido A, tres al partido B y uno al partido C. En tal caso, el partido A, oficialista por ejemplo, tendría la mayoría en el colegio de auditores y podría imponer sus posiciones o bloquear las deliberaciones. Si, en cambio, la regla para la composición política de la agencia es otorgar la mayoría de su cuerpo colegiado interno a las representaciones minoritarias u opositoras dentro del Congreso, entonces es

³ Se distingue tanto oficialismo de oposición como mayorías de minorías porque, en regímenes políticos presidenciales como los aquí discutidos, es constitutivamente posible la existencia de gobierno dividido – i.e. que el partido de gobierno no sea mayoritario en el Congreso.

posible evitar la captura de la organización por las mayorías parlamentarias o el oficialismo a través de coaliciones entre las minorías o los opositores.

La regla de votación para las decisiones internas de la agencia de control presupuestario y/o de las comisiones legislativas asociadas a ella puede ser la mayoría simple o calificada de miembros individuales o la mayoría simple de bloques políticos o cámaras legislativas representadas. Si las decisiones se toman por mayoría simple o calificada de miembros individuales, el partido con mayor representación dentro de la agencia puede conducirla. Si, en cambio, las decisiones se toman por bloque político, existe la posibilidad de evitar la captura mayoritaria u oficialista de la organización. Si la regla es la votación por cámaras del Congreso – i.e. los auditores designados por la Cámara de Diputados votan según lo indicado por la Comisión de Presupuesto de esa cámara y los auditores designados por el Senado según lo indicado por su Comisión de Presupuesto – entonces la captura mayoritaria depende de la distribución de las bancas entre los partidos en cada cámara. Si el partido de gobierno tiene mayoría en una cámara pero no en la otra, las minorías pueden incidir en las decisiones de la agencia de control presupuestario y ejercer con mayor plenitud y eficacia los poderes de control de que goce.

Así, pues, el Poder Legislativo tiende a desempeñar un control presupuestario más fuerte y eficaz si la regla de composición política de la agencia de control presupuestario es otorgar la mayoría del cuerpo colegiado de dicha agencia a las representaciones minoritarias u opositoras, y si la regla de votación dentro de la agencia en cuestión es por bloques partidarios o por cámaras legislativas. De lo contrario, existe una elevada probabilidad de captura de la agencia por las mayorías parlamentarias o el partido de gobierno.

Cuadro I.5

EFFECTOS SOBRE EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTROL PRESUPUESTARIO SEGÚN INSTITUCIONES DE GOBIERNO DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO

Efecto / Institución de Gobierno	Regla de Composición Política		Regla de Votación		
	Proporcional	Minoritarista	Mayoría Simple	Mayoría Calificada	Bloques/ Cámaras
Fortalecimiento		X			X
Debilitamiento	X		X	X	

Fuente: elaboración propia del autor.

1.4. Las capacidades institucionales y organizativas de las agencias de control presupuestario

Las capacidades institucionales y organizativas de las agencias de control presupuestario determinan el papel del Poder Legislativo en ese control porque influyen en su capacidad para recolectar información sobre el desempeño del Ejecutivo y para promover las responsabilidades legales que eventualmente correspondan al mismo. El papel del Poder Legislativo tiende a ser más fuerte y eficaz cuanto mayores sean sus capacidades institucionales y sus recursos organizativos.

Las capacidades institucionales críticas son las investigativas y punitivas. Si la agencia de control presupuestario tiene, por sí sola, capacidad de requerir información al Ejecutivo bajo pena de sanciones por incumplimiento, de practicar allanamientos de las entidades bajo su jurisdicción y de promover acciones civiles y/o penales en caso de presunción o detección de irregularidades, entonces posee elevadas capacidades institucionales para el control. Si posee estas capacidades, pero su uso se encuentra sujeto a la autorización por parte de las comisiones legislativas que sean sus mandantes, entonces sus capacidades institucionales para el control tienden a ser débiles. Si, en el caso intermedio, puede ejercer por su cuenta las capacidades investigativas pero no las punitivas, entonces sus capacidades institucionales para el control pueden considerarse como moderadas –

porque la decisión última acerca de las consecuencias del control presupuestario no se encuentra en sus manos.

Las capacidades o recursos organizativos críticos son el presupuesto, el organigrama y la dotación de personal. Para que el presupuesto y la dotación de personal resulten adecuados a la realización de las tareas de control presupuestario, deben habilitar la posibilidad de practicar cada año auditorías completas a los organismos públicos con mayor presupuesto sin perjuicio de concretar las otras tareas que le sean rutinariamente asignadas – i.e. el examen de las cuentas de ejecución presupuestaria del gobierno. Para que el organigrama resulte eficaz, debe reflejar las operaciones que el sector público sometido al control realice: gasto, recaudación fiscal, manejo de la deuda pública, etc. La eficacia del papel del Poder Legislativo en el control presupuestario debe computarse como decreciente en la medida en que no se cumplan estas condiciones.

Estas mismas capacidades institucionales y organizativas requeridas a la agencia de control presupuestario caben para las comisiones legislativas que sean el principal de aquella. Si estas comisiones carecen de capacidades investigativas, resultan estériles como instancias de control del Ejecutivo; si carecen de capacidades punitivas, resultan estériles como instancias de persecución de eventuales irregularidades: de cumplirse ambos supuestos, el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario debe computarse como débil e ineficaz. Si las comisiones legislativas poseen capacidades investigativas pero no punitivas – porque, por ejemplo, éstas se encuentran circunscriptas al Poder Judicial – entonces sus capacidades de control pueden ser computadas como moderadas. Si estas comisiones poseen el presupuesto, el organigrama y la dotación de personal adecuadas como para someter a revisión cada año los principales informes de auditoría de la agencia de control presupuestario, entonces su capacidad de control técnico sobre dicha agencia tiende a ser fuerte y eficaz. En caso contrario, tal capacidad disminuye según el grado de insuficiencia de los recursos organizativos mencionados.

El Poder Legislativo tiende entonces a desempeñar un control presupuestario más fuerte y eficaz cuando la agencia de control presupuestario que de él depende y las comisiones legislativas que son sus mandantes gozan de capacidades investigativas y punitivas y de recursos organizativos adecuados. Si poseen esas capacidades sólo a medias, o sometidas al concurso de otras instancias o poderes del Estado, el control presupuestario tiende a ser moderado. Si no poseen esas capacidades, tiende a ser débil. Otro tanto cabe conjeturar respecto del goce de recursos organizativos.

Cuadro I.6

**EFFECTOS DE LAS CAPACIDADES DE LAS AGENCIAS Y COMISIONES
LEGISLATIVOS SOBRE EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTROL
PRESUPUESTARIO SEGÚN EL GRADO DE EJERCICIO**

Capacidad / Ejercicio	Exclusivo	Compartido	Nulo
Investigativa	<i>Fuerte</i>	<i>Moderada</i>	<i>Débil</i>
Punitiva			
Organizativa			

Fuente: elaboración propia del autor.

Las variables descriptas por separado en esta sección pueden ser, de hecho, interdependientes. Las experiencias nacionales revisadas a continuación muestran algunas formas posibles de interdependencia y permiten, con ello, abonar las hipótesis analíticas sobre sus conexiones que se presentan en la sección final del trabajo.

II. Atribuciones y capacidades del sistema de control presupuestario en Argentina

Esta sección describe las atribuciones y capacidades del sistema de control presupuestario contemporáneo en Argentina a través del análisis de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de 1992 y de la reforma de la Constitución Nacional de 1994. El propósito de esta descripción es mostrar los parámetros establecidos para el funcionamiento del sistema de control presupuestario, cuyas características se investigan en la siguiente sección. En primer término, pues, esta sección se ocupa de las atribuciones en materia de control presupuestario, las instituciones de gobierno y las capacidades institucionales y organizativas conferidas a las agencias de control presupuestario dependientes del Poder Legislativo en la Ley de Administración Financiera.⁴ Luego trata las modificaciones introducidas en ese ordenamiento legal por la reforma constitucional. El análisis muestra que el sistema de control presupuestario gestado con la Ley 24.156 – y reforzado luego con la reforma de la Constitución Nacional en 1994 – es un sistema con moderadas atribuciones constitucionales y capacidades institucionales y organizativas, lo cual resulta consistente con un sistema electoral y un sistema de partidos que tienden a generar en los legisladores una inestable disposición a ejercer control sobre el Ejecutivo y la burocracia.

⁴ Sobre el proceso político del origen del sistema de control presupuestario argentino, véase el análisis del trámite parlamentario de la Ley 24.156 en Rodríguez y Bonvecchi (2005).

2.1. El control presupuestario del poder legislativo en la ley de administración financiera

La Ley 24.156, sancionada por el Congreso el 30 de Septiembre de 1992, creó la Auditoría General de la Nación (AGN) como organismo de control externo del sector público nacional dependiente del propio Congreso. La misma legislación definió un conjunto de atribuciones, instituciones de gobierno, capacidades institucionales y organizativas y vínculos con el Poder Legislativo cuyas características e impactos sobre el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario se describen a continuación.

La Ley de Administración Financiera adjudicó a la AGN una función general y otra específica. La función general es realizar “el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión”; la función específica es dictaminar “sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos” (Ley 24.156, art. 117).

Ambas funciones comportaron, en principio, un fortalecimiento del papel del Legislativo en el control presupuestario. Por un lado, porque en la legislación anterior el control presupuestario era ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, organismos sobre cuya composición, manejo y resultados el Congreso carecía de toda potestad. Por otro lado, porque las misiones encargadas a la AGN superaban en alcance y especificidad tanto a las atribuciones de las comisiones permanentes del Congreso, cuya tarea es asesorar a los legisladores en la realización de su función legislativa, como a las de las comisiones investigadoras especiales, que deben tener objetivos puntuales – i.e. referidos a un episodio, práctica u organización específicas – definidos en la ocasión de su creación y no funciones permanentes a desempeñar de manera recurrente.

La Ley 24.156 abrió además, en su artículo 120, la posibilidad de extender la competencia de la AGN a distintos tipos de entidades que perciban, gasten o administren fondos en virtud de una norma legal o con finalidades públicas, con lo cual el alcance de las funciones de control presupuestario podría ampliarse en materias críticas según el caso. Sin embargo, esta capacidad fue concedida *al conjunto de los legisladores*: en los hechos, pues, la decisión de ampliar la competencia de la AGN depende de la disposición de la mayoría parlamentaria a incluir en la agenda del control presupuestario los temas propuestos por las minorías.

Para realizar estas funciones, la Ley de Administración Financiera confirió a la AGN ciertas capacidades. En primer término, le otorgó personería jurídica propia, independencia funcional e independencia financiera (ibid.: art. 116). La personería jurídica le permite actuar legal y administrativamente sin requerir el patrocinio ni el consentimiento de otras entidades. La independencia funcional le posibilita llevar a cabo sus tareas sin el concurso de otros organismos. Y la independencia financiera le da la oportunidad de manejar sus propias finanzas sin interferencias. Estas capacidades fortalecen, sin duda, al organismo de control.

En segundo lugar, la Ley 24.156 dio a la AGN un conjunto de capacidades investigativas:

“a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;

b) Realizar 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. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;

- c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;
- d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;
- f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;
- g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
- h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado; [...]
- i) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones” (ibid.: art. 118).

Como apoyo de estas capacidades, el artículo 119 autorizó a la AGN a “exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones” y a “promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda”.

Estas capacidades resultaron moderadas en comparación con aquellas de que gozaban el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, los cuales podían solicitar a los jueces autorización para realizar allanamientos, secuestrar documentación e interponer medidas cautelares contra funcionarios sospechados con el propósito de asegurar el cumplimiento de sus fines investigativos. También resultaron moderadas comparadas con algunas propuestas de la oposición formuladas durante el trámite parlamentario de la Ley, como la de facultar a la AGN para solicitar la nulidad de medidas que considerara perjudiciales para el erario público.

Por otra parte, la Ley de Administración Financiera no concedió ninguna capacidad punitiva a la Auditoría General de la Nación. Ello implicó el debilitamiento de las capacidades de control del nuevo organismo: al no brindarle ningún instrumento para castigar las irregularidades detectadas o los obstáculos a la realización de sus investigaciones, restringió severamente sus posibilidades de ejercer sus capacidades investigativas y de utilizar la amenaza misma del control como incentivo para generar una gestión adecuada a la legalidad, más eficaz y transparente por parte de los organismos controlados.

La Ley 24.156 dio a la AGN cinco capacidades organizativas: fijar normas técnicas para auditorías (art. 119); controlar la calidad de estudios de auditores independientes (art. 118); proponer su presupuesto y plan de acción anuales a la CPMRC y a las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras; designar al personal y a los auditores independientes; y administrar el organismo (art. 125). De estas atribuciones, cuatro fueron consistentes con la independencia funcional conferida en el artículo 116, pero una fue clave para moderar las capacidades de control del organismo: la que sujetó el presupuesto y el programa anual de auditorías a la aprobación de la CPMRC y las comisiones de Presupuesto y Hacienda. Ello implicó someter dos decisiones fundamentales para la realización de las funciones de control presupuestario a comisiones con reglas de composición política proporcionales – con lo cual resultaron, por consiguiente, constitutivamente dependientes de la voluntad política de la mayoría parlamentaria.⁵

La Ley de Administración Financiera estableció que la Auditoría fuera dirigida por un cuerpo colegiado de siete auditores generales (art. 121): tres de ellos, designados por resolución de la Cámara de Diputados; otros tres, por resolución del Senado; y el séptimo – que cumpliría la función de presidente de la AGN – por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras (arts. 122 y 123). Con ello se instauró una regla de composición política proporcional para el organismo: las mayorías o primeras minorías de cada Cámara designarían a dos de los tres representantes y el tercero sería nombrado por el segundo bloque en tamaño. Ello implicó el debilitamiento de las capacidades de control del Poder Legislativo, pues abrió la oportunidad para que la mayoría o la primera minoría del partido de gobierno controlaran el proceso de designación de los auditores.

La Ley 24.156 definió la naturaleza del vínculo de la AGN con el propio Poder Legislativo: dispuso su dependencia respecto de la CPMRC. Esta Comisión quedó encargada de a) aprobar – junto con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras – “su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento” (art. 116), b) aprobar el presupuesto y plan de acción anuales de la AGN (art. 125), c) controlar las actividades de la Auditoría (art. 127), d) analizar los informes y la memoria anual de la Auditoría (art. 129, incisos e y f), e) decidir sobre la publicación o reserva de la memoria anual de la AGN – en todo o en parte (art. 119, inciso f), y f) facultada para solicitar a la AGN la realización de estudios especiales (art. 118, inciso g). El otorgamiento de estas facultades a la CPMRC comportó el debilitamiento de las capacidades de control de la Auditoría merced a la regla de composición política de la Comisión Mixta. De acuerdo con el artículo 128 de la misma Ley, la CPMRC debía componerse por seis senadores y seis diputados elegidos “en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes” – i.e. respetando las proporciones de los bloques partidarios en cada Cámara. En virtud de esta regla de composición política, cuando el partido de gobierno tuviera mayoría en ambas Cámaras del Congreso podría imponer a la oposición la designación de una mayoría de legisladores propios en la Comisión y, con ello, capturar para el Poder Ejecutivo los poderes de supervisión, aprobación presupuestaria y control de la CPMRC sobre la AGN.

⁵ Esta mayoría ha sido consistentemente justicialista en el período estudiado, con una excepción. La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados tuvo mayoría de la Alianza entre 1999 y 2001, pero dado que la composición política de las Cámaras siguió favoreciendo al PJ, éste continuó contando con los votos necesarios para bloquear un plan de auditoría que considerara lesivo a sus intereses.

Cuadro II.1
ATRIBUCIONES Y CAPACIDADES DE LA AGN SEGÚN LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Características AGN	Ley de Administración Financiera	Efecto sobre las Capacidades de Control
Tipo de organismo	Entidad con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera; sin autarquía presupuestaria.	Moderación
Tipo de control	Externo y posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión.	Fortalecimiento
Alcance de la jurisdicción	Administración central; organismos descentralizados; sociedades y empresas del Estado; entes privados adjudicatarios de procesos de privatización; Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; entidades de derecho público no estatal donde el Estado participe, subsidie, esté asociado o reciba aportes; unidades ejecutoras de programas financiados por organismos multilaterales; entes reguladores de servicios públicos; entidades privadas que gasten o administren fondos en virtud de una norma legal de carácter o finalidad pública. El Congreso podrá extender estas competencias.	Fortalecimiento
Capacidades Investigativas	Fiscalizar el cumplimiento de normas sobre utilización de recursos públicos; realizar auditorías financieras, de legalidad y de gestión; dictaminar sobre memorias y estados financieros contables, incluyendo los del Banco Central; controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público; analizar actos de significación económica a solicitud de las Cámaras del Congreso o la CPMRC; verificar que los órganos de la administración mantengan el registro patrimonial de los funcionarios; exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones; promover investigaciones de contenido patrimonial y comunicar sus resultados a la CPMRC.	Moderación
Capacidades Punitivas	Ninguna.	Debilitamiento
Capacidades Organizativas	Fijar normas técnicas para auditorías; controlar la calidad de estudios de auditores independientes; proponer presupuesto y plan de acción a CPMRC; designar al personal y a los auditores independientes; administrar la entidad. Capacidades atribuidas al colegio de auditores, que debe decidir por mayoría.	Moderación
Integración y designación de miembros	Siete auditores generales por períodos renovables de ocho años: tres designados por resolución del Senado; tres por resolución de la Cámara de Diputados y uno por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras, quien funciona como Presidente del organismo.	Moderación
Vínculo con el Poder Legislativo	Depende de la CPMRC, la cual dicta su estructura orgánica, normas básicas internas y distribución de funciones, y aprueba sus presupuestos y planes de acción anual por resolución conjunta con las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras, y analiza por sí sola sus Memorias anuales. Estas comisiones pueden encargar a la AGN la realización de estudios especiales.	Moderación

Fuente: Ley 24.156 y la Constitución de 1994.

2.2. El control presupuestario del poder legislativo en la Reforma Constitucional de 1994

La Convención Constituyente de 1994 otorgó carácter constitucional a la Auditoría General de la Nación y dispuso que su presidencia estuviera en manos del principal partido de oposición parlamentaria. Éste fue uno de los puntos incluidos en el Acuerdo de Olivos firmado el 14 de noviembre de 1993 por el Presidente de la Nación Carlos Menem y el ex Presidente y líder de la UCR Raúl Alfonsín, que puso en marcha el proceso de la reforma constitucional (García Lema, 1994: 123). El equipo bipartidario de negociadores que acordó el contenido principal de la reforma – denominado Núcleo de Coincidencias Básicas – entre noviembre y diciembre de 1993 lo integró a este paquete de modificaciones que sería luego votado en bloque durante la Convención Constituyente. En esas negociaciones se siguió el criterio propuesto por los representantes del Partido Justicialista: “otorgar carácter constitucional a la Auditoría General de la Nación, sin mayores cambios” (ibid.: 211) –i.e. sin ampliar sus atribuciones ni capacidades institucionales.

Así, pues, la Constitución Nacional incorporó a la AGN en su nuevo artículo 85:

“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

La reforma constitucional modificó de este modo algunos de los criterios establecidos en la Ley de Administración Financiera de 1992: cambió – parcialmente – la regla de composición política de la AGN, amplió sus atribuciones y expandió sus facultades. Así fortaleció considerablemente el papel del Poder Legislativo en el Control Presupuestario ya que no delegó al Congreso, ni a la AGN, ni al Poder Ejecutivo la decisión de crear el organismo, ni su regla de composición política, ni la definición básica de sus atribuciones, ni la determinación de su vínculo con el Poder Legislativo. No obstante ello, la reforma también mantuvo en un nivel moderado las capacidades de control presupuestario al delegar en el Congreso la forma de designación de los auditores generales y la posibilidad de ampliación de la jurisdicción de la AGN.

La Constitución redujo la proporcionalidad de la regla de composición política establecida para la AGN por la Ley 24.156 al especificar que la identidad de quien ejerza la presidencia de la AGN debía ser determinada por el partido de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Si el presidente de la AGN pertenece al principal partido de oposición, el colegio de auditores podría presentar alguna de las siguientes composiciones:

Cuadro II.2

COMPOSICIONES DEL COLEGIO DE AUDITORES DE LA AGN SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN DE BANCAS EN EL CONGRESO NACIONAL

Distribución de Bancas / Partidos representados en AGN	Partido de Gobierno	Principal Oposición en el Congreso
Gobierno Unificado (Partido de gobierno controla ambas Cámaras)	4 auditores generales (2 por cada Cámara)	1 presidente de la AGN y 2 auditores generales (uno por cada Cámara)
Gobierno Dividido 1 (Partido de Gobierno controla una sola Cámara)	3 auditores generales (2 por la Cámara donde conserva mayoría o primera minoría; 1 por la Cámara donde la perdió)	1 presidente de la AGN y 3 auditores generales (2 por la Cámara donde tiene mayoría o primera minoría; 1 por la Cámara controlada por el partido de gobierno)
Gobierno Dividido 2 (Oposición controla ambas Cámaras)	2 auditores generales (1 por cada Cámara donde conserve la segunda minoría)	1 presidente de la AGN y cuatro auditores generales (dos por cada Cámara donde tiene mayoría o primera minoría)

Fuente: elaboración propia del autor.

La nueva regla de composición política de la AGN implica, entonces, que en escenarios de gobierno dividido el principal partido de oposición puede eliminar al partido de gobierno como actor de veto en el proceso de toma de decisiones sobre el control parlamentario del Ejecutivo. Esta regla de composición política modera la debilidad de las capacidades de control del Ejecutivo implícita en la regla proporcional pura consagrada por la Ley de Administración Financiera, pero sólo de manera potencial, ya que el fortalecimiento efectivo de tales capacidades depende de los resultados electorales.

La reforma constitucional amplió las atribuciones de la AGN al disponer su intervención necesaria en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de inversión de los fondos públicos. Asimismo, expandió las facultades de la Auditoría al poner a su cargo el “control de legalidad” de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada.

La intervención necesaria de la AGN en el trámite de la cuenta de inversión es, en rigor, una disposición consistente con el mandato del artículo 67, inciso 7° de la Constitución de 1853 – actual artículo 75, inciso 8° - al Congreso de aprobar o desechar aquella cuenta. Si la AGN es, como la define el artículo 85, un “organismo de asistencia técnica del Congreso” encargado del control de legalidad, gestión y auditoría de la administración pública, entonces debe asistirlo en una tarea que consiste precisamente en evaluar la rendición económico-financiera de las actividades de la administración pública. La especificación de esta competencia de la AGN no cambió, pues, el papel del Poder Legislativo en el control presupuestario, pero fortaleció las capacidades de su organismo de asistencia técnica para desempeñar dicho control.

El añadido por la Constitución de la expresión “control de legalidad” a las funciones de la AGN puede interpretarse como una reversión del estado de sus capacidades a lo dispuesto en la sanción original de la Cámara de Diputados, que otorgara a la Auditoría facultades investigativas y punitivas equivalentes a las de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Sin embargo, dado que luego de la reforma constitucional no se ha dictado ninguna legislación que adecuara el sistema de control presupuestario a los lineamientos del artículo 85 de la Constitución, las capacidades investigativas y punitivas asociadas con el control de legalidad permanecen ajenas a la agencia de control presupuestario dependiente del Poder Legislativo.

2.3. Balance

El sistema de control presupuestario por el Poder Legislativo originado en la Ley 24.156 de 1992 y en la reforma constitucional de 1994 es un sistema con moderadas capacidades de control. Por una parte, la reforma constitucional tendió a fortalecer el papel del Congreso en el control presupuestario al otorgar status constitucional a la AGN, especificar su regla de composición política, definir sus atribuciones básicas y determinar su vínculo con el Poder Legislativo. Por otra parte, la misma Constitución tendió a moderar ese papel al delegar al Congreso las decisiones sobre el mecanismo de designación de los auditores generales y el alcance de la jurisdicción de la Auditoría. Esta moderación de las capacidades de control estuvo en línea con lo dispuesto previamente en la Ley de Administración Financiera, la cual instituyó una regla proporcional de composición política del colegio de auditores de la AGN que lo vuelve constitutivamente susceptible de captura por las mayorías del partido de gobierno y determinó que las capacidades investigativas y organizativas de la Auditoría fuesen compartidas con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – donde el partido de gobierno podía, una vez más, gozar constitutivamente de mayoría.

Cuadro II.3

EFFECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA LEY 24.156 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 SOBRE LAS CAPACIDADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN ARGENTINA

Variable	Argentina	Efectos sobre las capacidades de control
Creación AGN	Status constitucional	Fortalecimiento
Composición de la AGN	Status constitucional	Fortalecimiento
Designación miembros AGN	Definida por ley	Moderación
Alcance de jurisdicción AGN	Definida por ley	Moderación
Autarquía presupuestaria	No hay	Debilitamiento
Vínculo con el Poder Legislativo	Status constitucional	Fortalecimiento
Regla de Composición Política AGN y CPMRC	Proporcional	Debilitamiento
Regla de Votación AGN y CPMRC	Mayoría Simple	Debilitamiento
Capacidades Investigativas	Compartidas	Moderación
Capacidades Punitivas	Nulas	Debilitamiento
Capacidades Organizativas	Compartidas	Moderación

Fuente: elaboración propia del autor.

Este sistema de control presupuestario resulta consistente con un régimen político cuyo sistema electoral de representación proporcional presenta sesgos mayoritarios en la distribución de bancas para el Congreso y, por consiguiente, tiende a reducir el número efectivo de partidos en bancas respecto del número efectivo de partidos en votos y a concentrar los escaños en aquellos partidos que controlan electoralmente de manera continua los distritos: fundamentalmente el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, y en segundo término algunos partidos provinciales. Este régimen político tiende a generar una moderada disposición de los legisladores a controlar al Poder Ejecutivo: porque tal disposición depende del mantenimiento de a) las expectativas de alternancia por parte de la oposición y b) la cohesión tanto de los partidos de oposición como del partido de gobierno. La sección siguiente analiza, pues, los problemas de funcionamiento del sistema de control parlamentario en Argentina a la luz de los cambios en las expectativas de alternancia y en la cohesión de los partidos políticos.

III. El funcionamiento del sistema de control presupuestario

Esta sección describe el funcionamiento del sistema de control presupuestario del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y la administración pública en Argentina a través de una reconstrucción de las actividades de la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC), especifica los problemas detectados en dicho funcionamiento e intenta dar cuenta de los factores institucionales y políticos que inciden en ellos. Primero se presenta la descripción del funcionamiento del sistema de control presupuestario siguiendo las tres etapas del proceso de trabajo de la AGN y la CPMRC: a) la elaboración de los planes de acción, b) la ejecución de las auditorías y del análisis de la cuenta de inversión, y c) el seguimiento y control de los informes producidos. Luego se describen los problemas detectados y se analizan sus causas políticas e institucionales. La conclusión evalúa los efectos de los problemas detectados sobre las capacidades de control presupuestario del Poder Legislativo en Argentina.

3.1. Las etapas del control presupuestario

3.1.1. La elaboración de los planes de acción

La elaboración de los planes de acción de la AGN es un ejercicio secuencial conjunto entre la Auditoría, la CPMRC y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados. La secuencia comienza en la AGN: es ésta la encargada de

formular el plan de acción anual y su presupuesto y de remitirlos a las comisiones parlamentarias. Una vez recibido el plan de acción por las comisiones, los legisladores integrantes de las mismas pueden realizar sugerencias de modificaciones o agregados. Luego de acordado el contenido definitivo del plan y su correspondiente presupuesto, la CPMRC toma a su cargo la tarea de obtener el consentimiento explícito de las tres comisiones parlamentarias – i.e. la firma aprobatoria de sus miembros. La aprobación formal del plan de acción sanciona el comienzo de su ejecución a partir de la fecha allí establecida; la aprobación formal del presupuesto da lugar a su envío al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de ley de Presupuesto que éste debe presentar cada año al Congreso.

De acuerdo con las *Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación* (AGN, 1993: 12-13), los planes de acción involucran dos tipos de planificación: la planificación institucional, que constituye el plan anual propiamente dicho; y la planificación específica, que detalla los objetivos, características y recursos involucrados en los estudios particulares a realizar. Ambos tipos de planificación son coordinados por la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales, la cual recibe las planificaciones específicas de las restantes Gerencias que integran la AGN y, con ese material, elabora la planificación institucional.

La planificación institucional debe elaborarse teniendo en cuenta seis criterios: los importes involucrados en las actividades de los organismos a auditar; los estudios especiales solicitados por la CPMRC y/o las Cámaras; la probabilidad de impactos adversos resultantes de la implementación de programas de política pública; una estimación preliminar del alcance y las razones de los desvíos de tales programas; la magnitud del impacto social, económico y organizacional de tales desvíos; y los comentarios al respecto de medios de comunicación masiva (ibid.).

La planificación específica de cada auditoría debe contemplar, según las citadas Normas, diez aspectos: los objetivos de la auditoría; un estudio preliminar del ente a auditar; el relevamiento de sus sistemas de control interno; la determinación de la importancia, la significatividad y el riesgo del estudio; los procedimientos de auditoría a implementar; los recursos a comprometer; la programación del estudio; la autorización del estudio por parte de las autoridades correspondientes; las modalidades de control de la ejecución del estudio planificado; y una mínima planificación de contingencia frente a posibles desvíos en relación con lo planificado y con su autorización (ibid.: 13-14).

La AGN realiza tres tipos de auditoría: financiera, de gestión e integrada. Las auditorías *financieras* examinan la razonabilidad de la información financiera provista por los entes auditados; las auditorías *de gestión* estudian los planes, programas, proyectos y operaciones de los organismos con el propósito de informar sobre “el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso”; las auditorías *integradas* abarcan los dos tipos de auditoría previamente definidos (ibid.: 33). Por su parte, las auditorías financieras pueden ser de dos tipos: auditorías de *estados financieros*, que apuntan a determinar si los estados contables de la entidad auditada describen razonablemente su situación contable-financiera, los resultados de sus operaciones y flujos y los cambios registrados de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes; y auditorías de *asuntos financieros particulares*, orientadas a establecer si aspectos financieros específicos del organismo controlado se presentan de manera razonable y conforme con las normas (ibid.: 34). Y también las auditorías de gestión pueden ser de dos tipos: auditorías *de economía y eficiencia*, que analizan y evalúan la economía y eficiencia del organismo auditado en la realización de las funciones, procedimientos y operaciones de su responsabilidad y en el uso de los recursos disponibles para esos fines; y auditorías *de eficacia*, cuyo propósito es determinar el grado de

cumplimiento de los objetivos, resultados o beneficios previstos por el organismo controlado (ibid.: 44-45).⁶

Una vez definido el tipo de auditoría y relevada la información preliminar sobre el organismo a auditar, la instancia crítica de la elaboración de los planes de acción es la planificación presupuestaria. La variable clave de esta planificación son las horas-hombre de auditoría: la planificación consiste en la asignación de un cupo limitado de horas-hombre a las auditorías propuestas por las Gerencias y por las comisiones del Congreso.

La Auditoría y la Comisión operan con las mismas reglas de composición política y de votación.⁷ Ambos organismos se componen reflejando las proporciones de los partidos representados en ambas Cámaras del Congreso y en ambos organismos el quórum se obtiene con la mitad más uno de los miembros: siete legisladores en el caso de la Comisión; cuatro auditores generales en el caso de la AGN. También en ambos organismos se despachan los asuntos en consideración con la misma regla de votación: mayoría de miembros presentes, con doble voto en caso de empate del Presidente o de quien lo reemplazare.⁸ Por último, también en ambos organismos pueden tener lugar votaciones con quórum y mayorías circunstanciales distintas de las habituales: por ausencia del Presidente y/o de alguno de los miembros de los respectivos cuerpos colegiados, ya que los reglamentos de ambos contemplan la posibilidad del reemplazo del Presidente por un miembro de distinto signo político.⁹

Bajo estas reglas, los legisladores negocian en el seno de la CPMRC la inclusión de encargos de estudios especiales de su interés en los Planes de Acción de la AGN. Estos pedidos de estudios especiales suelen funcionar como condicionalidad entre el partido de gobierno y la oposición para otras negociaciones en curso dentro y fuera del Congreso.¹⁰

3.1.2. La ejecución de las auditorías y el análisis de la cuenta de inversión

Tanto la ejecución de las auditorías como el análisis de la Cuenta de Inversión remitida por el Poder Ejecutivo son tareas a cargo de la Auditoría General de la Nación. Las auditorías son realizadas por el personal permanente de la AGN, organizado para ello en cuatro gerencias especializadas, o por personal contratado al efecto – y supervisado por los responsables de las gerencias correspondientes. El análisis de la Cuenta de Inversión es realizado por el conjunto de las Gerencias de la AGN bajo la coordinación de la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión.

El carácter anual de la planificación de la AGN indica que las auditorías incluidas en el plan de acción deben ejecutarse en el curso del año. De acuerdo con el artículo 12 de las Normas Básicas de la AGN, ésta debe elevar cada 1° de mayo a la CPMRC un informe anual con los siguientes contenidos: resultados de las auditorías realizadas; cuestiones de relevancia; conclusiones de estudios especiales; seguimiento de los puntos significativos del informe anterior; reseña de la acción institucional; y todo otro elemento indicado por la CPMRC.¹¹

⁶ Por economía, las Normas de la AGN entienden “la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc. con oportunidad y al más bajo costo” y a satisfacción de las necesidades para las cuales fueron adquiridos; por eficiencia, el “uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad de producto obtenido”; por eficacia, el “logro de los objetivos y otros efectos previstos en planes, programas, proyecto, operaciones y actividades” de los entes auditados (ibid.: 45).

⁷ La misma regla proporcional de composición política se utiliza para distribuir las Gerencias y subgerencias de la Auditoría. A cada Gerente perteneciente a un partido político lo secunda un Subgerente perteneciente al otro partido representado en la AGN. Entrevista con un asesor de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, Buenos Aires, 1 de Diciembre de 2005.

⁸ Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, art. 22. Normas Básicas de la Auditoría General de la Nación, art. 28.

⁹ En el caso de la AGN, por sorteo (art.24); en el caso de la CPMRC, por costumbre parlamentaria de alternar legisladores de distintos partidos en los cargos directivos de las comisiones.

¹⁰ Entrevista con Raúl Baglini, op.cit.

¹¹ El tratamiento otorgado por la CPMRC a los informes anuales de la AGN es descrito en el apartado siguiente.

La ejecución de las auditorías involucra ciertas tareas típicas: la recolección de evidencia (física, documental, testimonial y analítica); la elaboración de papeles de trabajo sobre la labor efectuada; la redacción de conclusiones; y la comunicación de irregularidades detectadas. La *evidencia* a recolectar debe ser de dos tipos: sustantiva, que apunta a verificar la validez de las transacciones, los saldos de los registros contables y otros hechos o circunstancias; y de control, orientada a establecer el grado y la calidad de funcionamiento de los controles internos del organismo auditado (AGN, 1993: 19-20). Los *papeles de trabajo* son archivos completos y detallados de lo realizado durante las auditorías que constituyen “el vínculo entre el trabajo de campo y el informe de los auditores, sirven como un registro de los resultados de la auditoría y fundamento de sus opiniones” (ibid.: 20). Las *conclusiones* de las auditorías son los informes de auditoría propiamente dichos, los cuales, dirigidos a las autoridades máximas de los entes auditados, deben identificar el objeto de la auditoría, sus alcances; los trabajos realizados en el curso de la misma, las limitaciones halladas para ello y los efectos de tales limitaciones sobre las opiniones de los auditores; una evaluación del grado de cumplimiento de la legislación aplicable – que debe incluir los casos más relevantes de incumplimiento; la indicación de las debilidades significativas del control interno del organismo auditado y las recomendaciones para corregirlas; la identificación de las cuestiones susceptibles de investigación o estudios posteriores; y la opinión fundada de los auditores – más la fecha, síntesis y anexos que se considere pertinente añadir (ibid.: 24-25). Las *irregularidades* detectadas deben ser comunicadas por los auditores a la AGN, previa recolección de elementos pertinentes y consulta a las áreas legales correspondientes (ibid.: 27).

El análisis de la Cuenta de Inversión debería realizarse en un plazo significativamente menor que el disponible para las auditorías. El artículo 95 de la Ley de Administración Financiera establece que el Poder Ejecutivo debe presentar anualmente al Congreso la Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal anterior antes del 30 de junio del año siguiente. Por su parte, el artículo 5 de la Ley 23.847 dispone que la CPMRC “deberá presentar a ambas Cámaras, antes del 1° de mayo de cada año, un dictamen del estudio realizado sobre la cuenta general presentada por el Poder Ejecutivo, correspondiente al penúltimo ejercicio”. Puesto que el artículo 85 de la Constitución Nacional impone la “intervención necesaria” de la AGN en el análisis de la Cuenta de Inversión por el Congreso, resulta de este complejo de disposiciones que el informe de la AGN sobre la Cuenta de Inversión y el dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta deben ser realizados en diez meses. Por su parte, las Normas Básicas de la AGN establecen que el informe sobre la Cuenta de Inversión debe enviarse a la CPMRC dentro de los 60 días de recibida la misma (art. 4). Así, pues, la AGN debe emitir opinión sobre la Cuenta de Inversión en dos meses.

Cuadro III.1
TRÁMITE DE LA CUENTA DE INVERSIÓN

Fecha	Instancia	Actor
31/12 Año 1	Cierre del Ejercicio Fiscal	Poder Ejecutivo
30/6 Año 2	Elevación de la Cuenta de Inversión al Congreso	Poder Ejecutivo: Secretaría de Hacienda-Contaduría General de la Nación
31/8 Año 2	Remisión a la CPMRC del Informe sobre la Cuenta de Inversión Año 1	Auditoría General de la Nación
30/6 al 15/9 Año 2	Informe Global ante el Congreso de la Ejecución Presupuestaria del Año 1	Poder Ejecutivo: Jefe de Gabinete de Ministros y Ministro de Economía
15/9/ Año 2	Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Año 3	Poder Ejecutivo: Jefe de Gabinete de Ministros y Ministro de Economía
31/8 Año 2 al 1/5 Año 3	Elevación a las Cámaras de Dictamen sobre la Cuenta de Inversión Año 1	Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

Fuentes: Leyes 23.847, 24.156 y 25.152.

La secuencia descrita en el cuadro tiene como propósito que los legisladores utilicen el análisis de la Cuenta de Inversión de un año como insumo para la discusión y sanción del

Presupuesto del año siguiente. El logro de este objetivo depende, pues, de que la AGN eleve su informe en un tiempo menor al estipulado y de que la CPMRC emita su dictamen a más tardar cuando el Poder Ejecutivo esté presentando el proyecto de ley de Presupuesto. Este objetivo, como puede observarse en el Apéndice I, no se ha cumplido nunca.¹²

El análisis de la Cuenta de Inversión consiste en: la evaluación de las causas de eventuales diferencias entre el mensaje de elevación del Presupuesto con su crédito inicial, el crédito vigente y la ejecución del gasto; la determinación del PBI y del nivel general de precios y la evaluación de los efectos de eventuales desvíos entre la previsión presupuestaria y el cálculo de los recursos; el análisis de los desvíos respecto del cálculo original de los ingresos por recaudación, contribuciones, rentas de la propiedad y fuentes financieras; el análisis de los desvíos en gastos corrientes y gastos de capital; y el estudio detallado de los principales programas afectados (Despouy, 2005: 209-210).

Este análisis implica comparar la ejecución reportada en la Cuenta de Inversión con el mensaje y proyecto de ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente enviado por el Poder Ejecutivo, con los informes trimestrales de ejecución presupuestaria y con anteriores ejercicios fiscales. Para ello se identifican las transacciones más importantes – recursos tributarios y no tributarios; contribuciones de la seguridad social; gastos comprometidos, devengados y pagados – y se recolecta documentación orientada a analizar el flujo de dichas transacciones, su legalidad y la aplicación de los controles internos previstos (ibid.: 212). La magnitud del universo a auditar durante el análisis de la Cuenta de Inversión y la estrechez de los plazos legales y reglamentarios para su realización obliga a reducir la complejidad de las tareas y a concentrar los esfuerzos de auditoría en unos pocos organismos: la Secretaría de Hacienda, que coordina los sistemas presupuestario, de crédito público, tesorería y contabilidad; los servicios administrativo-financieros (SAF) de los ministerios y organismos descentralizados; y una muestra de organismos seleccionados en función del crédito presupuestario asignado (ibid.: 213).¹³ La Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión encarga la revisión de los estados contables de los organismos seleccionados a las otras Gerencias de la AGN con competencia en las materias respectivas. Además, la AGN cuenta con una Gerencia de Control de la Deuda Pública encargada de auditar el stock y la gestión de la deuda del sector público nacional tal como ella aparece registrada en la Cuenta de Inversión. Posteriormente, la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión recibe los informes de las demás Gerencias y prepara sobre la base de éstos el informe de la AGN sobre la Cuenta.

3.1.3. El seguimiento y control de los informes

El seguimiento y control de los informes de auditoría y de los análisis sobre la Cuenta de Inversión es tarea de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.¹⁴ La CPMRC puede controlar el contenido de los informes y análisis e instar al cumplimiento de sus recomendaciones por medio de dos herramientas: los pedidos de informes y las audiencias con organismos auditados.

Para la realización de estas tareas, la CPMRC se encuentra organizada en tres grupos: el personal permanente, los legisladores y su cuerpo de asesores. El personal permanente – diez funcionarios financiados con partidas presupuestarias del Senado (ACIJ, 2005: 11) – se distribuye entre una Dirección y cinco Subdirecciones. La Dirección, a cargo desde 1983 de la Dra. María Cecilia Baccaro, se ocupa de organizar, coordinar y supervisar el apoyo técnico y administrativo requerido por los legisladores: distribuye las tareas a cargo de la Comisión según las áreas de competencia; supervisa la confección de los dictámenes y el desempeño del personal; coordina las

¹² En los párrafos siguientes se exploran posibles explicaciones de ello.

¹³ El uso de este criterio de selección implica que algunos organismos sean auditados todos los años, como la Administración Federal de Ingresos Públicos, que se ocupa de la recaudación impositiva y aduanera, y la Administración Nacional de Seguridad Social, encargada de las jubilaciones, pensiones y subsidios a personas, mientras que otros sólo son controlados de tanto en tanto.

¹⁴ La AGN, no siempre realiza, en sentido estricto, seguimiento de sus informes; produce, en todo caso, nuevas auditorías sobre organismos ya auditados. Tampoco desempeña papel alguno en la investigación judicial de eventuales irregularidades: la promueve enviando los informes a los juzgados, pero carece de capacidad para constituirse como parte en las denuncias.

relaciones con la AGN; informa regularmente a los Secretarios Parlamentarios de ambas Cámaras; promueve estudios e investigaciones; custodia la seguridad de los documentos que entran y salen de la Comisión; y ejerce la supervisión del control externo posterior de las actividades de la AGN. La Subdirección de Coordinación tiene como tareas llevar y mantener actualizado el registro del estado parlamentario de los asuntos tratados por la Comisión. La Subdirección de Asuntos Legales se ocupa de dirigir los estudios de legalidad sobre los actos vinculados al control presupuestario, económico, financiero, patrimonial y de gestión que son competencia de la Comisión. La Subdirección Sector Público analiza y evalúa las auditorías e informes anuales de la AGN sobre la Cuenta de Inversión, los estados contables y financieros de las entidades financieras públicas, las operaciones de las unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por organismos internacionales de crédito y las operaciones de crédito público. La Subdirección de Auditoría tiene a su cargo el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la AGN, lo cual incluye – además de controlar los citados aspectos de la gestión de la Auditoría – participar en la elaboración de propuestas de estudios a encargarle y controlar su ejecución, coordinar la programación y aprobación del plan de acción anual y emitir opinión sobre su grado de cumplimiento por la AGN. La Subdirección Secretaría Técnica mantiene el banco de datos de trámites interno de la Comisión.

De esta estructura de personal permanente, son las Subdirecciones Sector Público y de Auditoría las que concentran las tareas de seguimiento y control de los informes remitidos por la AGN, con el asesoramiento de la Subdirección de Asuntos Legales, pero es en rigor sólo la primera de ellas la encargada de los aspectos técnicos del seguimiento y control de los informes. El personal permanente aquí destacado elabora los proyectos de dictámenes, que luego remite a los asesores de los legisladores. Estos proyectos de dictámenes sintetizan los informes enviados por la AGN, señalan puntos conflictivos y recomiendan pedidos de informes al Ejecutivo o a los organismos en cuestión.

Los asesores, tres o cuatro por cada legislador, constituyen el grueso del personal de la CPMRC. Duran en sus cargos lo que dure la membresía del legislador al que asesoran en la Comisión. Su tarea fundamental es discutir los dictámenes con los pedidos de informes elaborados por el personal permanente. Se encuentran, para ello, según el artículo 21 del Reglamento de la CPMRC, en reuniones convocadas por la Dirección de la Comisión según el Orden del Día dispuesto por la Presidencia de la misma. Una vez establecidos los acuerdos y las diferencias existentes acerca de los dictámenes, éstos son girados a los legisladores.

Los seis diputados y seis senadores que constituyen la Comisión se limitan a firmar los dictámenes consensuados por los asesores y únicamente discuten aquellos sobre los cuales no se ha alcanzado acuerdo. De lograrse en esta instancia, los dictámenes que contienen pedidos de informes son enviados a las Cámaras para su tratamiento, bajo el formato de proyectos de resolución. Sólo si éstos son aprobados por las Cámaras resultan remitidos al Poder Ejecutivo y a los organismos auditados.

Luego de enviados los pedidos de informes por el Congreso al Ejecutivo, todo depende de la respuesta de éste. Si resulta satisfactoria en tiempo y forma, la CPMRC puede ordenar el archivo del expediente que motivara el pedido de informes. Si resulta insatisfactoria, probablemente de lugar a nuevos pedidos de informes y, por consiguiente, impida el archivo del expediente. De persistir las respuestas insatisfactorias del Poder Ejecutivo o de los organismos auditados, y de constituir irregularidades las razones de la insatisfacción de la Comisión, ésta generalmente envía los expedientes al Poder Judicial y al Ministerio Público para la prosecución de las investigaciones.

Las respuestas de los organismos son denominadas *descargos*. Los descargos son típicamente considerados por el personal permanente y por los asesores de la CPMRC, salvo cuando la naturaleza de la información – su complejidad o detalle – sugieren la pertinencia de remitirla a los auditores que originalmente redactaron el informe en la AGN. En cualquier caso, los descargos son

analizados, incorporados a los expedientes correspondientes e informados a los legisladores. Con los descargos y sus respectivos análisis en mano, los miembros de la CPMRC dictaminan si corresponde aprobar y archivar los informes, realizar nuevos pedidos de informes o remitir los expedientes al Poder Judicial y al Ministerio Público.

Recientemente, la presidencia de la CPMRC ha adoptado la práctica de realizar audiencias con organismos auditados orientadas a que éstos resuelvan, proveyendo documentos y discutiendo directamente con legisladores y asesores, las dudas de la Comisión acerca de la información relevada por la AGN sobre ellos. Si la audiencia arroja resultados satisfactorios para los legisladores, el expediente que la motivara es típicamente archivado; de resultar insatisfactoria, puede dar lugar a la formulación de pedidos de informes y/o al envío de los antecedentes al Poder Judicial o al Ministerio Público.¹⁵

3.2. Problemas en el funcionamiento del sistema de control presupuestario

Esta investigación ha detectado cuatro problemas en el funcionamiento del sistema de control presupuestario en Argentina: la aprobación de facto de Planes de Acción de la AGN; demoras en la obtención y el procesamiento de información proveniente del Poder Ejecutivo Nacional y de los organismos auditados; demoras en la emisión de dictámenes; y formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes. Estos problemas tienen causas institucionales y políticas, las cuales se discuten, a continuación, en ese orden.

3.2.1. Las causas institucionales

Las atribuciones constitucionales y legales, las instituciones de gobierno y las capacidades institucionales y organizativas del sistema de control presupuestario se encuentran en el fundamento de los problemas enumerados. A continuación se especifican las variables institucionales determinantes en cada caso.

3.2.1.1. La aprobación de facto de los planes de acción de la AGN

Desde 2000, los Planes de Acción de la AGN no son aprobados explícitamente por las comisiones del Congreso encargadas de ello: la CPMRC y las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. Este resultado puede ser interpretado como consecuencia de la conjunción de dos factores institucionales: la multiplicidad de actores de veto involucrados en el proceso de aprobación de los Planes de Acción y los incentivos cruzados entre la AGN y la CPMRC respecto de la planificación presupuestaria.

Para aprobar los Planes de Acción propuestos por la AGN, los legisladores deben lograr consenso dentro de la CPMRC y obtener el acuerdo de sus pares de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. Si se tienen en cuenta el número de miembros de cada comisión y la regla de votación por mayoría absoluta, resulta que la aprobación de los planes de acción por las comisiones competentes del Congreso involucra el acuerdo de al menos 38 legisladores: 7 por la CPMRC; 23 por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados; y 8 por su par del Senado.¹⁶ Dado que, además, cada miembro de cada una de estas comisiones puede proponer la realización de estudios especiales, la cantidad de pedidos de estudios especiales puede multiplicarse. Bajo estas reglas, pues, es posible que el tratamiento de los Planes de Acción termine ya bien entrado el año para el cual fueron elaborados. Para no detener sus tareas, la AGN decidió a

¹⁵ Las recomendaciones de audiencias con organismos son tramitadas por la Comisión de manera directa con las autoridades de las entidades en cuestión.

¹⁶ Las comisiones cuentan, respectivamente, con 12, 45 y 15 miembros. Véase www.senado.gov.ar para la CPMRC y la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, y www.diputados.gov.ar para la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

partir de 2000, bajo la presidencia del abogado justicialista Rodolfo Barra,¹⁷ iniciar la ejecución del Plan de Acción sin esperar a su aprobación. Esta práctica se ha repetido desde entonces.

Por otra parte, la aprobación de los Planes de Acción puede ser entorpecida por conflictos en torno de la planificación presupuestaria de la AGN. Como todo organismo del sector público, la AGN formula su presupuesto sobre la base de cuotas preparadas por la Secretaría de Hacienda (Rodríguez y Bonvecchi, 2004), las cuales tienden a reiterar en términos reales los importes de años fiscales previos (ibid.; Jones, 2001). También como todo organismo público, la AGN tiende a maximizar las cuotas inerciales preparadas por el Poder Ejecutivo ajustando de manera inercial sus gastos previamente existentes en el crédito disponible.

La unidad de medida de los presupuestos de la AGN es la hora-hombre de auditoría. En principio, en cada plan de acción elaborado de manera inercial es necesario asignar todas las horas-hombre de auditoría disponibles, pues de enviarse un presupuesto menor al del año anterior resultará luego difícil a la AGN – como a cualquier organismo del sector público – demandar un incremento de su cuota. Sin embargo, las cuotas provenientes de la Secretaría de Hacienda no son el único ingreso posible de la Auditoría: ella también puede recolectar fondos realizando auditorías especiales a pedido de otros organismos del sector público que no integran su jurisdicción legal.

Pues bien: durante la gestión de Barra como presidente, la AGN subestimó la cantidad de horas-hombre de auditoría disponibles en los presupuestos elevados a la CPMRC con el propósito de utilizarlas para estudios especiales que permitieran incrementar los ingresos del organismo.¹⁸ Ello generó conflictos con los legisladores de la CPMRC porque la subestimación de horas-hombre de auditoría redujo el presupuesto habitualmente disponible para que ellos incluyeran estudios especiales de su interés en el Plan de Acción. Estos conflictos influyeron decisivamente en la primera aprobación de facto del Plan de Acción de la AGN y mostraron a los miembros de su colegio de auditores que existe la posibilidad institucional de maximizar el presupuesto del organismo, y a los legisladores que la Auditoría puede comportarse de manera autónoma y conflictiva con su dirección política.

3.2.1.2. Las demoras en la obtención y el procesamiento de información

Las demoras en la obtención de información pueden apreciarse a través de dos datos: el período de entre 197 y 302 días que el Poder Ejecutivo se ha tomado desde 2000 para responder los pedidos de informes remitidos por la CPMRC; y que, en el mismo período, sólo haya respondido el 49,5% de los pedidos de informes realizados (Lamberto, 2005). Las demoras en el procesamiento de información pueden apreciarse en los plazos de tratamiento de las Cuentas de Inversión detallados en el Apéndice I. Estos resultados pueden ser interpretados como efectos de la conjunción de dos factores: las débiles capacidades investigativas y las instituciones de gobierno mayoritarias de la AGN y la CPMRC.

Tanto la AGN como la CPMRC tienen débiles capacidades institucionales para obtener información del Poder Ejecutivo y de los organismos auditados. Si bien la Ley de Administración Financiera impone a “todas las entidades del sector público” la obligación de “suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio” de las funciones de la AGN (art. 119), ni esta norma ni ninguna otra legislación otorgan a la AGN facultades para secuestrar directamente o requerir por vía judicial información retaceada o demorada ni para sancionar el retraso o el incumplimiento de la obligación en cuestión. Las Normas Básicas de la Auditoría establecen que los auditores están obligados a insistir ante las autoridades de los organismos enviando una segunda petición a los siete días corridos de remitida la primera y a informar al Colegio de Auditores a los siete días corridos de formulada la insistencia, como así también que el Colegio de Auditores debe emitir un dictamen sobre el particular a los siete días corridos y remitirlo

¹⁷ La AGN estaba presidida por el PJ porque el Poder Ejecutivo Nacional se encontraba ocupado por la Alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario.

¹⁸ Entrevistas a Raúl Baglini, Horacio Casabé y Oscar Lamberto, op.cit.

a la máxima autoridad del organismo en cuestión, a la CPMRC y a la Sindicatura General de la Nación (arts. 18 y 19), pero nada puede hacer frente a la persistencia de la demora o el retaceo.

La CPMRC también cuenta con la capacidad de requerir informes – en virtud del artículo 106 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación – pero al igual que la AGN carece de poder para hacer efectiva la obtención de información o para sancionar su demora o retaceo.

Por otra parte, las instituciones de gobierno de ambas agencias constituyen obstáculos potenciales para la obtención de información del Ejecutivo y de los organismos auditados. Por su regla de composición proporcional y su regla de votación mayoritaria, la mayoría del partido de gobierno se encuentra en condiciones de bloquear la emisión de pedidos de informes solicitados por las minorías parlamentarias o por sus representantes en la AGN. Como consecuencia de ello, las minorías pueden retribuir retaceando el voto a los dictámenes de auditoría o de comisión, lo cual puede conducir al bloqueo de las actividades de control presupuestario.

Resulta difícil establecer si el bloqueo ha sido la norma o la excepción en el período 1993-2005 por falta de información adecuada. La información emergente de la Base de Datos de la Cámara de Diputados de la Nación sobre los pedidos de informes remitidos por la CPMRC a ambas Cámaras sugiere que la unanimidad ha sido la norma en los dictámenes de esta comisión: los proyectos de resolución están invariablemente firmados por la Comisión en pleno, no por unos u otros de sus miembros. Este patrón de comportamiento ha sido, por otra parte, ratificado en las entrevistas realizadas para esta investigación. No obstante, la unanimidad en los dictámenes no es indicador del tiempo de su tramitación dentro de la comisión ni tampoco de la pertenencia política de los autores de la iniciativa original. Sin esta información, que no se encuentra disponible, es imposible determinar en qué medida las instituciones de gobierno han influido en las demoras para la obtención de información.

Sí es posible comprender, en cambio, de qué modo incidieron estas instituciones en las demoras en el procesamiento de información cuyo paradigma son los tiempos de tramitación de las Cuentas de Inversión. El procesamiento de la información consiste en elaborar y votar un dictamen por el cual se califique como satisfactoria o insatisfactoria a la información remitida. Esta calificación es una decisión política y, como tal, sujeta a incentivos políticos: la oposición, en principio, tiene incentivos para calificar la información de insatisfactoria y el partido de gobierno para calificarla como satisfactoria. Los legisladores oficialistas tienen, pues, incentivos para utilizar su mayoría de manera de imponer dictámenes satisfactorios sobre la información remitida por el Ejecutivo. Las demoras en el tratamiento de las Cuentas de Inversión indican entonces la inexistencia de unanimidad en el procesamiento de la información y, por otro lado, el recurso por parte del partido de gobierno a su mayoría en la AGN y la CPMRC. De hecho, el tratamiento de las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996 fue uno de los dos únicos casos de dictámenes con disidencias en la CPMRC desde el establecimiento del actual sistema de control presupuestario.

Asimismo, las instituciones de gobierno del sistema de control presupuestario han incidido en las demoras en la obtención y el procesamiento de información por su naturaleza política. De acuerdo con los testimonios recogidos en el curso de esta investigación, los organismos del sector público nacional menos dispuestos a responder los pedidos de informes de la AGN y la CPMRC, la Administración Federal de Ingresos Públicos y el Banco Central de la República Argentina, se han resistido sistemáticamente a brindar información por ellos considerada sensible a entidades “politizadas”.¹⁹ Esto implica que las agencias de control presupuestario no cuentan con la información por éstas considerada necesaria como para auditar de manera adecuada los criterios de fiscalización en la AFIP y de Superintendencia de Entidades Financieras del Banco Central.

¹⁹ Entrevista con Oscar Lamberto, op.cit.; entrevista con Raúl Baglini, Buenos Aires, 8-9/11/2005.

3.2.1.3. Las demoras en la emisión de dictámenes

Las demoras en la emisión de dictámenes sobre informes de auditoría son especialmente relevantes, como muestra el Apéndice I, en el análisis de las Cuentas de Inversión. Estas demoras resultan de controversias interpretativas en torno de las atribuciones legales y constitucionales de la AGN y la CPMRC concernientes a la regulación de los plazos para la realización de las tareas específicas de las agencias de control presupuestario y a la naturaleza legal y los efectos de la aprobación y el rechazo de la Cuenta de Inversión.

Las leyes y reglamentos vigentes no especifican plazos para la ejecución de las auditorías. La única regulación acerca de ello se desprende de los planes de acción anuales de la AGN –i.e. de los plazos allí especificados. Como mandante de la AGN, la CPMRC puede estipular tales tiempos, pero hasta ahora se ha abstenido de hacerlo. Tampoco existe, por consiguiente, ninguna reglamentación que sancione la demora en la realización de las auditorías – ni, por cierto, el insuficiente cumplimiento de los planes de acción.

Como ya se consignara, la Ley 23.847 y las Normas Básicas de la AGN establecen plazos para la emisión de dictamen sobre la Cuenta de Inversión por parte de la Comisión Mixta y de la Auditoría, respectivamente. Sin embargo, ni esta normativa, ni la Ley de Administración Financiera ni la Constitución disponen que tales dictámenes recomienden necesariamente la aprobación o el rechazo de la Cuenta de Inversión. La Ley 23.847 otorga explícitamente a la CPMRC una cláusula de escape en su artículo 5, cuando luego de obligar a la Comisión a presentar el dictamen en cuestión antes del 1° de mayo de cada año, formula la salvedad: “En su defecto, informará dentro de igual plazo, las razones que le hayan impedido cumplir ese objetivo”. El artículo 4 de las Normas Básicas de la AGN sólo la obliga a “informar” la Cuenta de Inversión a la CPMRC. La Ley de Administración Financiera hace silencio al respecto. La Ley 25.152 (art. 7, inciso a) presupone la remisión por el Ejecutivo de la Cuenta de Inversión al Congreso como instancia previa al envío del proyecto de ley de Presupuesto para el año siguiente, pero no la aprobación o rechazo de la Cuenta por parte de los legisladores. Y la Constitución se limita a obligar al Congreso a aprobar o rechazar la cuenta sin especificar plazos para ello, y a la Auditoría a intervenir necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo – nuevamente, sin establecer plazos para esa intervención.

Así, pues, es legal y constitucionalmente posible que la AGN intervenga en el trámite de la Cuenta de Inversión sin recomendar su aprobación o rechazo – porque tal decisión es responsabilidad de los legisladores – y que la CPMRC emita dictamen sobre la Cuenta sin recomendar tampoco su aprobación o rechazo – porque la Constitución obliga *al Congreso* a producir tal decisión, y no a una de sus comisiones. La primera interpretación ha sido sustentada en el Colegio de Auditores de la AGN en ocasión de dictaminar sobre las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996;²⁰ la segunda interpretación fue adoptada por parte de la delegación de la UCR en la CPMRC también en ocasión de dictaminar sobre las mismas Cuentas de Inversión.²¹

Estas interpretaciones, sin embargo, han resultado controvertidas, y ha sido la controversia sobre ellas uno de los factores que ha contribuido a demorar la decisión del Congreso sobre las Cuentas de Inversión. Amparándose en estos silencios de la Constitución y las leyes, los auditores por un lado y las minorías parlamentarias por otro han obtenido el margen de maniobra para hacer valer otros argumentos –revisados a continuación – por los cuales no resultaría posible emitir dictamen sobre las Cuentas de Inversión.

La naturaleza de la decisión de aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión ha sido también objeto de disputa. La doctrina constitucional acuerda en que tal decisión no constituye una ley en sentido material – i.e. una norma abstracta, impersonal y objetiva – aunque tenga forma de ley, y en que, por su condición de acto administrativo del Poder Legislativo, no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo Nacional (Despouy, 2005: 206; Hutchinson, 2005: 109; Rejtman Farah,

²⁰ Entrevista con Oscar Lamberto, op.cit.

²¹ Véase el tratamiento de estas Cuentas por el Senado en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 11/6/2003.

2005: 84). Sin embargo, difiere respecto de la posibilidad de su aprobación tácita por el Congreso al cabo de cierto tiempo sin tratamiento: algunos argumentan que se trata de una ley y por ello no puede ser objeto de aprobación tácita (Cassagne, 2005: 157); otros, que por tratarse de una ley sólo en sentido formal no cabe la prohibición de la sanción tácita contenida en el artículo 82 de la Constitución (Rejtman Farah, 2005: 85).

También se han discutido los efectos de la aprobación, el rechazo y el silencio acerca de la Cuenta de Inversión. Algunos autores han sostenido que la aprobación de la Cuenta implica que el Congreso considera adecuado a la Constitución, las leyes y las reglamentaciones vigentes el uso dado por el Ejecutivo a los fondos públicos (Hutchinson, 2005: 107; Pérez Colman, 2005: 141). Otros, en cambio, han argumentado que la aprobación no “convalida los actos administrativos que constituyen los antecedentes del gasto” ni, por ende, “releva la responsabilidad personal de los funcionarios, tanto administrativa como penal” (Cassagne, 2005: 157). Respecto del rechazo, se ha postulado que éste puede ser parcial o total: de ser parcial, el Congreso podría reenviar al Ejecutivo las partes de la Cuenta consideradas deficientes para su corrección; de ser total, el reenvío de la Cuenta al Ejecutivo carecería de sentido por la imposibilidad material de poner en marcha el procedimiento de control cuando una nueva Cuenta está en curso, pero en cualquier caso implicaría la desaprobación del uso dado por el Ejecutivo a los fondos públicos y constituiría una causa de juicio político al Presidente y a sus ministros (Hutchinson, 2005: 107-110). Pero también se ha propuesto que el rechazo de la Cuenta “impone el deber de precisar sus vicios, disponer su enmienda, ordenar denuncias o investigaciones” (Pérez Colman, 2005: 144). Finalmente, la doctrina ha sostenido en general que el silencio está constitucionalmente prohibido porque la Carta Magna encomienda la aprobación o el rechazo de la Cuenta de Inversión, pero algunos han argumentado que aunque la Cuenta de Inversión no pueda perder estado parlamentario – porque su tratamiento no es un proyecto de ley y, por ende, no puede caer al renovarse las Cámaras – la falta de pronunciamiento del Congreso obligaría a la Corte Suprema de Justicia a demandar al Poder Legislativo el cumplimiento del mandato constitucional (Rejtman Farah, 2005: 80).

Estas controversias frenaron, por caso, el tratamiento por el Congreso de las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996. En tal ocasión, la delegación de la UCR en la CPMRC se dividió en dos ante el dictamen aprobatorio propuesto por la mayoría del Partido Justicialista. El senador Gerardo Morales (UCR-Jujuy), acompañado por el diputado José Vittar (FREPASO-Tucumán), argumentó que las cuentas tenían “fuertes debilidades” que impedían convalidarlas, y entre ellas citaba la inexistencia de “evidencias razonables que indiquen que las privatizaciones [llevadas a cabo en esos años] se hayan realizado atendiendo el marco contractual de las mismas” o que las Cuentas informaran “sobre todas las privatizaciones que debieron generar ingresos en el año 1994, como tampoco que todos los ingresos se hayan incorporado al Tesoro Nacional”, y la comisión de “graves irregularidades” en la distribución de los Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (Morales y Vittar, 2002: 12). Por otra parte, el senador Raúl Baglini (UCR-Mendoza) y el diputado Jesús Rodríguez (UCR-Ciudad de Buenos Aires) recomendaron la abstención del Poder Legislativo –i.e. el silencio – argumentando que a) como el Poder Ejecutivo no había subsanado los errores ni las diferencias metodológicas detectadas en el cómputo de los ingresos por privatizaciones, de la deuda pública y de los avales otorgados por el Estado, los legisladores carecían de elementos para aconsejar la aprobación o el rechazo de las Cuentas, b) la devolución de las Cuentas al Ejecutivo carecía de sentido porque no resolvería los problemas detectados, y c) el archivo de las Cuentas implicaba incumplir el mandato constitucional de tomar una decisión sobre las mismas (Baglini, 2003: 2354-2356). La abstención era un procedimiento legislativo técnicamente factible porque existía un dictamen de mayoría que aconsejaba la aprobación de las Cuentas, pero al cabo resultó materialmente imposible de ejecutar porque las abstenciones reducían el universo base para el cómputo de los votos e impedían, con ello, que el PJ obtuviera la mayoría necesaria para aprobar las Cuentas. Así, pues, el conjunto del bloque radical de senadores votó por el rechazo de las Cuentas y, en vista de la magnitud de estas controversias, la Cámara de Diputados nunca las trató.

3.2.1.4. El formalismo en las tareas de auditoría, seguimiento y control de informes

El formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes puede apreciarse en tres indicadores: la frecuencia con que se auditan o no ciertos organismos; la naturaleza de los problemas señalados por los informes; y la proporción de auditorías integrales en el total de auditorías realizadas. Este formalismo puede ser interpretado como el resultado de un conjunto de debilidades de las capacidades organizativas de la CPMRC : la inconsistencia de su organización respecto de aquella de la AGN y la insuficiencia de personal.

El Apéndice II muestra que la frecuencia con se auditan y dejan de auditar ciertos organismos del sector público no necesariamente tiene correlación con la importancia de las tareas que tales entidades llevan a cabo ni con sus eventuales presupuestos. Ni el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, que es la obra social de mayor tamaño en Argentina; ni el Ministerio del Interior, que transfiere fondos a las provincias de manera discrecional; ni el Ministerio de Economía, que maneja un conjunto nutrido de programas y subsidios para sectores productivos; ni la jurisdicción Obligaciones a Cargo del Tesoro, utilizada para reasignar fondos sin control durante la ejecución presupuestaria, son auditadas con tanta frecuencia como el canal de televisión oficial ATC, o la agencia de noticias TELAM, o la Lotería Nacional.²²

El Apéndice III enseña que los problemas señalados por los informes se repiten con elevada frecuencia de unos años a otros. Ello, desde ya, puede ser consecuencia de su falta de resolución por sus organismos, pero también es posible argumentar que la estabilidad y la reiteración de los tipos de problema indican una rutinización de las tareas de auditoría que podría constituir un sesgo desfavorable a la hora de detectar nuevos problemas.

Esta conjetura parece confirmarse al observar la información del Apéndice IV. La cantidad y proporción de auditorías financieras, con la excepción del período 1996-1999, tiende a equiparar o a superar la de auditorías de gestión. Y es precisamente en las auditorías financieras donde resultan más propensos a ser detectados los tipos de problema enumerados en el Apéndice II.

La debilidad organizativa derivada de la inconsistencia de la organización de la Comisión respecto de la organización de la Auditoría – una de las causas institucionales del formalismo detectado – ha sido producto de la institucionalización de las formas organizativas asumidas por el personal permanente. Pese a tener la capacidad institucional para dictar su propia organización, la Comisión recién se dio un Reglamento el 11 de junio de 2004 – i.e. casi doce años después de la sanción de la Ley 24.156. Hasta entonces funcionó con una organización informal – precisamente la cristalizada en el Reglamento – pergeñada por el personal permanente, que no resulta consistente con la complejidad de las tareas bajo su responsabilidad.

La inconsistencia organizacional puede apreciarse en el grado de especialización alcanzado por la división del trabajo dentro de cada agencia. Mientras que la AGN cuenta con cinco Gerencias – Control del Sector No Financiero, Control del Sector Financiero y Recursos, Controles de Entes Reguladores y Privatizaciones, Control de la Deuda Pública y Control de la Cuenta de Inversión – dedicadas a las tareas de auditoría del sector público y de la cuenta de inversión, la CPMRC sólo tiene una Subdirección – Sector Público – específicamente dedicada a la verificación de los aspectos técnicos de los informes producidos por las cinco Gerencias de la AGN.

Tal asimétrico grado de especialización se corresponde, naturalmente, con una asimétrica dotación de personal. No sólo los empleados permanentes de la Subdirección Sector Público de la CPMRC son menos que los integrantes de las cinco Gerencias mencionadas de la AGN; siguen

²² La ley 25827 de 2004 amplió implícitamente las atribuciones de control de la AGN al convertir en aplicables las disposiciones de la Ley de Administración Financieras también a los fondos fiduciarios, con lo cual clausuró cualquier controversia sobre la legitimación de la Auditoría para investigar el uso de esos recursos.

siendo menos aun cuando se sumen los asesores de los legisladores. He ahí, pues, un cuello de botella.

Otro cuello de botella se deriva de un segundo aspecto de la inconsistencia organizacional: la secuencia establecida para el procesamiento de la información. El personal permanente de la CPMRC ha logrado institucionalizar con los años un monopolio efectivo sobre la primera etapa del procesamiento de la información entrante a la Comisión: la lectura de los informes y la elaboración de los proyectos de dictamen. Dado que el personal permanente es significativamente menos numeroso que el transitorio, no resulta materialmente capaz de procesar el flujo de información entrante con la celeridad que las materias sometidas a control eventualmente pueden requerir. Esto, sin embargo, no es – como se expone más adelante – únicamente atribuible al poder de la burocracia permanente. Pero en cualquier caso constituye un segundo cuello de botella en el seguimiento y control de los informes: las demoras derivadas de la concentración de información en pocas manos durante la etapa inicial del trabajo incentivan tratamientos expeditivos en las etapas posteriores potencialmente perjudiciales para el ejercicio del control presupuestario.²³

Estas inconsistencias organizacionales permiten dar cuenta del carácter formal de las actividades de seguimiento y control. Si el personal carece del grado de especialización de su equivalente de la AGN y trabaja además bajo constreñimientos de organización y de tiempo que tienden a reducir tanto el tiempo como los recursos humanos disponibles para intervenir sobre los expedientes, resulta probable que dicha intervención se circunscriba a verificar el cumplimiento de aspectos formales de contabilidad y legalidad antes que ampliarse a la certificación empírica y a la investigación *in situ* de actos dudosos.²⁴ Ello explicaría la frecuencia con que se auditan organismos cuya revisión debe ser fundamentalmente contable y financiera y la naturaleza eminentemente contable de los problemas señalados en los informes.

A estas inconsistencias debe añadirse una debilidad organizativa crítica: la incapacidad de la CPMRC de incorporar a su planta permanente a aquellos funcionarios de planta transitoria recurrentemente contratados. Esta debilidad es, en parte, producto de la dependencia de la CPMRC respecto de las Cámaras para la determinación de su presupuesto y, por ende, del personal que la integra. Si las Cámaras acordaran la incorporación del personal transitorio recurrente como personal permanente, la CPMRC podría ampliar el número de funcionarios dedicados al procesamiento de la información y, probablemente, incrementar el grado de especialización de su división del trabajo para reducir la brecha de consistencia organizacional con la AGN. Tal vez las Cámaras tengan, como actor colectivo, incentivos para ello, pero los legisladores individuales no necesariamente los tienen (Krehbiel, 1993): perderían cupos de asesores para distribuir entre su personal de apoyo y sacrificarían asimetrías de información favorables en beneficio del conjunto de la Comisión y de las Cámaras.

Por otra parte, las capacidades institucionales de que goza no habilitan a la CPMRC a evaluar de manera integral el trabajo de la AGN. La Ley de Administración Financiera faculta a la AGN a auditar la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y contable del sector público nacional, pero al definir las funciones de la CPMRC en relación con el seguimiento y control de los informes sólo le atribuye la tarea de analizar los informes periódicos de cumplimiento del plan de acción anual y la Memoria Anual de la AGN para “efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir” (art. 129). Esto

²³ “La secuencia de procesamiento de la información se vio complicada, además, por deficiencias organizativas de la Auditoría y del propio Congreso. Como muestra el Apéndice I, las fechas de ingreso de la Cuenta de Inversión a la AGN difieren sustancialmente de sus fechas de elevación al Congreso. Estas diferencias se han debido a causas tales como los recesos de la AGN por vacaciones o el desconocimiento de los procedimientos por parte de la Presidencia de la Cámara de Diputados- a la cual la Jefatura de Gabinete de Ministros remite la Cuenta de Inversión”

²⁴ Entrevista con Oscar Lamberto, op.cit.; entrevista con Raúl Baglini, op.cit.; entrevista con María Cecilia Baccaro, Buenos Aires, 8/11/2005.

implica que la CPMRC no tiene competencia para volver a investigar lo previamente investigado por la Auditoría.

En tales condiciones, el trabajo de la CPMRC sobre los informes tiende a circunscribirse a verificar la consistencia de las observaciones planteadas por la AGN a los organismos auditados *recurriendo a los datos producidos por los propios organismos*. De ahí la naturaleza eminentemente contable de los problemas observados en los informes sobre la Cuenta de Inversión y la proporción sólo recientemente creciente de auditorías integrales en el total de auditorías incluidas en el Plan de Acción de la AGN. Por estas vías, pues, el formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes reduce esta etapa del control presupuestario a un conjunto de pruebas de consistencia realizadas en condiciones de desfavorables asimetrías de información para la CPMRC.

3.3. Las causas políticas

Los problemas detectados en el funcionamiento del sistema de control presupuestario también encuentran fundamento en al menos dos causas políticas: el deterioro de las expectativas de alternancia en las mayorías parlamentarias de los partidos no justicialistas; y el deterioro de la cohesión tanto del Partido Justicialista como de las principales fuerzas no justicialistas. La emergencia o la profundización de los problemas especificados durante la investigación tienen lugar en paralelo con el referido comportamiento de esas variables partidarias.

El deterioro de las expectativas de alternancia de los partidos no justicialistas puede apreciarse a través de la coincidencia de dos procesos: el aumento del número efectivo de partidos en votos y la disminución del número efectivo de partidos en bancas. Estos procesos, como puede observarse, han resultado en el incremento del tamaño de los bloques justicialistas en ambas Cámaras.

Cuadro III.2

NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN VOTOS, NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN BANCAS Y TAMAÑO DEL BLOQUE JUSTICIALISTA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO (1983-2001)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
NEP Votos	2,69	2,86	2,77	3,05	2,97	2,95	3,15	2,76	2,82	4,01
NEP Bancas	2,17	2,15	2,09	2,16	2,21	2,19	2,13	2,15	2,25	2,11
% Bloque PJ Diputados	43,7	37,9	38,2	47,2	45,1	49,4	51	46,3	S.d	S.d
% Bloque PJ Senado	45,7	45,7	45,7	54,2	54,2	60,5	52,8	52,8	S.d	S.d
Número de Bloques Diputados	11	19	23	25	26	22	26	23	S.d	S.d
Número de Bloques Senado	7	7	S.d	8	8	10	13	13	S.d	S.d

Fuente: Molinelli et. al (1998).

S.d = sin datos

Este incremento del tamaño del contingente legislativo justicialista no ha implicado, sin embargo, la desaparición del contingente de la UCR, sino la circunscripción de su base electoral a distritos medianos o sobre-representados. Tal patrón de cosecha electoral permite al radicalismo albergar expectativas de supervivencia como actor parlamentario.

El deterioro de la cohesión de los partidos políticos en el Congreso puede observarse por medio de uno de sus síntomas: el deterioro de la disciplina partidaria – i.e. de la votación unificada de los legisladores de cada bloque. La información disponible, desafortunadamente, cubre únicamente las cuatro legislaturas del período 1989-1997 (Jones, 2002). En ese lapso, medida como disciplina partidaria absoluta – i.e. como el porcentaje de los miembros del partido presentes en la sesión que votaron con la mayoría del partido en las votaciones nominales – la disciplina partidaria disminuyó tanto en el PJ como en la UCR. Sin embargo, como muestra el cuadro, esa disminución fue continua en el caso del radicalismo y oscilante en el del Partido Justicialista.

Cuadro III.3
DISCIPLINA PARTIDARIA ABSOLUTA EN LA CÁMARA DE
DIPUTADOS ARGENTINA (1991-1997)

Partido	1991-1993	1993-1995	1995-1997
Partido Justicialista	74	83	70
Unión Cívica Radical	74	67	66

Fuente: Jones (2002:156).

La coincidencia entre el abrupto descenso de la disciplina en la UCR y el incremento de la fragmentación del voto no justicialista, expresado en el aumento del número efectivo de partidos en bancas y del tamaño de los bloques justicialistas en las Cámaras, permite conjeturar que la pérdida de cohesión en la Unión Cívica Radical ha estado asociada al deterioro de las expectativas de alternancia.

Los cambios en los comportamientos de estas variables partidarias coinciden en el tiempo con los datos correspondientes a la aprobación de facto de los Planes de Acción de la AGN y a las demoras en el tratamiento de las Cuentas de Inversión, aunque no con los datos sobre el formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes.

El incremento de la fragmentación de los partidos en general y en especial de los no peronistas permite dar cuenta de la aprobación de facto de los Planes de Acción. La fragmentación incrementa el número de actores de veto al dispersar las preferencias sobre la agenda del control parlamentario. Ello impide la formación de coaliciones para modificar a a tiempo, de manera consensuada, los Planes de Acción.

El deterioro de las expectativas de alternancia, observable en el incremento del tamaño de los bloques legislativos justicialistas y en la reducción de los bloques legislativos radicales, permite explicar las demoras en el tratamiento de las Cuentas de Inversión. Como muestra el Apéndice I, el trámite de las Cuentas avanzó mientras la UCR mantuvo expectativas de alternar con el PJ en la mayoría de la Cámara de Diputados y en el Poder Ejecutivo Nacional (1991-1993; 1997-1999) y se estancó cuando esas expectativas de alternancia trocaron en meras expectativas de supervivencia (2001-2003). Fue la presidencia radical de la CPMRC en 2000 la que impulsó la impugnación de las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996, y fue la misma delegación radical en la CPMRC la que se dividió en 2003 a la hora de dictaminar sobre esas Cuentas.

¿Significa ello que la capacidad de las fuerzas no justicialistas de incidir en la agenda del control parlamentario depende de la evolución de las expectativas de alternancia y de la cohesión de los partidos? Los datos sobre el formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes presentados en los Apéndices II a IV sugieren, más bien, lo contrario: el formalismo creció a la par de la fragmentación partidaria y de la pérdida de competitividad dentro del Congreso. Pero quizás este resultado pueda explicarse por la paradoja implícita en el comportamiento de esas dos variables. Si la pérdida de competitividad dentro del Congreso es paralela al incremento de la fragmentación de los partidos, éste puede interpretarse como una respuesta a aquella. El tamaño del bloque oficialista será mayor, pero la proliferación de partidos opositores crea incentivos para la diferenciación entre los mismos. En estas condiciones, la promoción de una agenda de control

presupuestario menos formalista puede constituir un recurso político diferencial a favor de la UCR. De ahí, probablemente, que sus legisladores y asesores en la CPMRC vengán impulsando desde 2003, ya perdido el control de la Comisión, el incremento de la proporción de auditorías integrales en el total de auditorías a realizar por la AGN. De ahí, quizás también, que desde 2001 – cuando la UCR todavía controlaba la Comisión – se haya modificado la muestra de organismos auditados aumentando la cantidad de entidades cuyo estudio demanda un abordaje más complejo que el meramente contable: ejemplos de ello son, como muestra el Apéndice II, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; la Entidad Binacional Yacyretá; el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento; Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima; la Dirección General de Fabricaciones Militares; la Dirección Nacional de Vialidad; y el Ministerio de Economía.

3.4. Balance

Los problemas detectados en esta investigación debilitan las capacidades del Poder Legislativo para ejercer el control presupuestario del Ejecutivo en Argentina. A continuación se detallan los efectos diferenciales de cada problema.

La aprobación de facto de los planes de acción de la AGN reduce la capacidad de los legisladores para imponer su agenda de control al organismo de control presupuestario dependiente del Congreso en tiempo y forma. Ello disminuye la representatividad y la legitimidad política de la agenda de control presupuestario.

Las demoras en la obtención y el procesamiento de información proveniente del Poder Ejecutivo Nacional y de los organismos auditados y las demoras en la emisión de dictámenes esterilizan los potenciales efectos del control presupuestario. Si la información no llega a tiempo a los auditores y si éstos y los legisladores no consiguen decidir en plazos razonables acerca de los dictámenes en consideración, el control no resulta eficaz para corregir desvíos y, potencialmente, tampoco para castigar a los funcionarios responsables de irregularidades.

El formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes reduce la capacidad de detección de irregularidades por parte de los organismos de control y contribuye, al eludir la complejidad de las actividades auditables, la esterilización de los efectos del control presupuestario.

Así, pues, el funcionamiento del sistema de control presupuestario nacido con la Ley de Administración Financiera y la reforma constitucional de 1994 ha operado, a la par de la fragmentación del sistema de partidos y de la pérdida de cohesión de los partidos mismos, de manera tal de debilitar las ya originalmente moderadas capacidades de control presupuestario del Poder Legislativo. Para determinar si estas variables políticas determinan, en general, la naturaleza y el desempeño del papel del Poder Legislativo en el control presupuestario, se procede a continuación a comparar la experiencia argentina con las de otros dos países federales y bicamerales de América Latina: Brasil y México.

IV. El papel del poder legislativo en el control presupuestario en perspectiva comparada

Esta sección describe las características de los sistemas de control parlamentario del Presupuesto en Brasil y México y compara a ambos con su equivalente argentino. Tanto la descripción como la comparación se enfocan en las atribuciones constitucionales y legales del Legislativo para el control presupuestario, en las reglas de composición política y de votación de las agencias de control presupuestario y en las capacidades institucionales de esas agencias. Tal como en el análisis del caso argentino, se trata aquí de dar cuenta de las características de los sistemas de control presupuestario por medio de los incentivos generados por los sistemas electorales y los sistemas de partidos de cada país. Sin embargo, por falta de acceso a información cualitativa equivalente a la disponible para Argentina, la descripción y la comparación se circunscriben a los aspectos institucionales formales y aquellas variaciones en el comportamiento de las variables políticas para las cuales se cuenta con mediciones. El primer párrafo se ocupa de Brasil; el segundo, de México; el tercero compara los tres países en estudio.

4.1. El sistema de control presupuestario en Brasil

El control presupuestario del Ejecutivo por parte del Congreso en Brasil es llevado a cabo por dos instituciones: el Tribunal de Cuentas de la Unión (Tribunal de Contas da União, TCU) y la

Comisión Mixta de Presupuesto (Comissão Mista de Orçamento, CMO). El TCU lleva a cabo controles de naturaleza técnica; la CMO, controles de naturaleza política.

4.1.1. El Tribunal de Cuentas de la Unión

El TCU, existente desde la república de 1946, obtuvo rango constitucional en la Constitución de 1988, la cual le asigna la responsabilidad de asistir al Congreso en el ejercicio del control externo (art. 71). La Constitución de 1988 define, además, sus atribuciones, su regla de composición política y sus capacidades institucionales. De acuerdo con el artículo 71, el TCU debe: 1) evaluar las Cuentas presentadas anualmente por el Presidente en sesenta días; 2) juzgar las cuentas de quienes administren directa o indirectamente dinero, bienes y valores públicos y de quienes hayan causado pérdidas, extravíos o alguna otra irregularidad en perjuicio del erario público; 3) revisar y registrar la legalidad de designaciones de personal; 4) realizar, por iniciativa propia o de las Cámaras del Congreso, e informar a ésta y a sus comisiones sobre inspecciones y auditorías contables, financieras, presupuestarias, operacionales y patrimoniales en las unidades administrativas de los tres poderes del Estado y demás entidades referidas en el inciso 2; 5) fiscalizar las cuentas de empresas supranacionales de cuyo capital social participe el país; 6) fiscalizar la aplicación de cualquier recurso transferido por el gobierno federal a los Estados, al Distrito Federal o a los Municipios; 7) en caso de gastos ilegales o irregularidades en las Cuentas, aplicar a los responsables las sanciones previstas por la ley, entre las cuales se incluyen multas de cumplimiento inmediato proporcionales al daño causado al erario; 8) asignar a las entidades auditadas plazos para adoptar las recomendaciones necesarias para el exacto cumplimiento de las leyes; 9) interrumpir la ejecución de actos impugnados; 10) promover acciones sobre irregularidades detectadas ante los poderes competentes; y 11) proponer al Congreso la suspensión de gastos juzgados como irregulares, a solicitud de la Comisión Mixta de Presupuesto. Su jurisdicción para el ejercicio de estas atribuciones se extiende, según la enmienda 19 de 1998, a “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que utilice, arriende, guarde, gerencie o administre dinero, bienes o valores públicos o por los cuales la Unión responda, o que, en nombre de ésta, asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria” y abarca todo el territorio nacional.

La Ley Orgánica del TCU sancionada en julio de 1992 le confiere, además, las atribuciones de fijar los coeficientes de distribución del Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal, del Fondo de Participación de los Municipios y de lo producido por impuestos sobre productos industrializados (Ley Orgánica TCU, art. 1, inciso VI). Y el Reglamento Interno aprobado en diciembre de 2002 le otorga la función de “acompañar, fiscalizar y avalar los procesos de desestatización realizados por la administración pública federal” (Reglamento Interno TCU, art.1, inciso XV).

De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución, el TCU está integrado por nueve ministros con conocimientos jurídicos, económicos, financieros, contables o administrativos. Tres de los ministros son designados por el Presidente, con acuerdo del Senado, de los cuales dos deben ser funcionarios de carrera del propio TCU propuestos por éste en una terna sobre la base de criterios de antigüedad y mérito. Los otros seis ministros son designados por el Congreso. El TCU cuenta con personal propio y sus ministros disfrutan de las mismas garantías, prerrogativas e impedimentos acordados a los ministros del Tribunal Superior de Justicia: nombramientos vitalicios, inamovibles, con salarios intangibles, de dedicación exclusiva, con veda para la actividad política y para la recepción de otros ingresos, regalos o donaciones (Constitución de 1988, art. 95).

El TCU está organizado en dos cámaras, cada una integrada por cuatro ministros que trabajan con la asistencia de un auditor y un representante del Ministerio Público. Los tres auditores que integran el Tribunal son nombrados por el Presidente de la República mediante concurso público realizado ante el propio TCU y homologado por éste (Reglamento TCU, art. 51), asisten a los ministros y los reemplazan en las votaciones de las cámaras o del Plenario en caso de ausencia o incapacidad. El Ministerio Público adjunto al TCU está compuesto por un Procurador General, tres

Sub-Procuradores Generales y cuatro Procuradores, todos designados por el Presidente de la República, y tiene como funciones, entre otras: promover la defensa del orden jurídico en el interés de la administración y el erario públicos; intervenir en los asuntos sujetos a la decisión del TCU; promover el cobro de las multas decididas por el Tribunal y la confiscación de los bienes de funcionarios sancionados; y elaborar la memoria anual de los procesos de ejecución de los acuerdos alcanzados en el TCU. El Tribunal cuenta además con comisiones transitorias que asisten en el trámite de los expedientes.

Las Cámaras del TCU se reúnen en Plenario para deliberar sobre asuntos determinados, tales como: las Cuentas del Gobierno de la República;²⁵ las solicitudes y pedidos de información elevados por las Cámaras del Congreso o sus comisiones; las solicitudes y pedidos de información elevados por la Comisión Mixta de Presupuesto; la fijación de los coeficientes de distribución de fondos aludidos; y la realización de auditorías e inspecciones en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, el Ministerio Público o la Defensoría General de la Unión (Reglamento TCU, art. 15). El Plenario funciona con un quórum de cinco ministros – o auditores convocados en su reemplazo – con exclusión del Presidente del Tribunal y con participación necesaria de al menos un representante del Ministerio Público.

La regla de votación del Plenario del TCU presenta cierta complejidad. En principio, el Plenario decide por mayoría simple y el Presidente cuenta con doble voto en caso de empate (ibid., art.28, inciso IX; art. 124). Pero si existen más de dos propuestas de dictamen, la propuesta ganadora debe superar en número de votos a la suma de las demás propuestas; si ello no ocurriera, deben someterse a una segunda ronda la propuesta más votada y la menos votada hasta una obtenga la mayoría (ibid., art.127).

El análisis de las Cuentas del Gobierno de la República, que incluyen las de los tres poderes y del Ministerio Público, consiste en la evaluación de los informes de los organismos de control interno de esas entidades y de los balances de ejecución presupuestaria y financiera en función de las metas establecidas en la ley de presupuesto y en el plan presupuestario plurianual (ibid., art. 221, incisos 2 y 3). El proyecto de dictamen sobre las Cuentas es elaborado, en rigor, por la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso – por razones que se exponen a continuación – pero el TCU puede solicitar ampliaciones de información y nuevas auditorías si lo estima necesario, para lo cual puede extender el plazo de sesenta días originalmente dispuesto para dictaminar. El proyecto de dictamen remitido por la CMO al Tribunal juzga únicamente la legalidad de las operaciones realizadas con los recursos públicos, mientras que el dictamen final elaborado por el TCU debe informar sobre la eficiencia, la legitimidad y la economía en el cumplimiento de los programas previstos en el Presupuesto y acerca de los efectos de la administración financiera y presupuestaria federal sobre el desarrollo del país (ibid., art. 228, incisos 1 y 2).

El análisis de las Cuentas debe producir alguna de las siguientes tres decisiones: preliminar, que suspende la evaluación hasta que los organismos auditados subsanen los problemas detectados por el TCU; definitiva, que determina si las Cuentas son regulares, regulares con salvedades, o irregulares; y terminativa, que ordena la extinción de las Cuentas cuando sean consideradas iliquidables – porque, por ejemplo, la pérdida de los archivos de respaldo torna imposible su juzgamiento (Ley Orgánica del TCU, art. 10). Las Cuentas son regulares cuando expresan “en forma clara y objetiva” la legalidad, la legitimidad y la economía de los actos de gestión; son regulares con salvedades cuando muestran fallas formales que no producen daño al erario público; y son irregulares cuando no son remitidas, o contienen actos ilegales, ilegítimos o antieconómicos, tales actos dañan al erario público, o contienen desfalcos o desvíos de dinero, bienes o valores públicos (ibid., art. 16).

²⁵ Las Cuentas del Gobierno se tratan en sesión extraordinaria, con la presencia de los ministros, los auditores, el representante del Ministerio Público y los funcionarios de unidades responsables de los poderes del Estado (Reglamento TCU, art. 97, inciso 1).

Además del examen rutinario de las Cuentas del Gobierno de la República, el TCU puede realizar auditorías a los organismos bajo su jurisdicción por iniciativa propia o de los presidentes de las Cámaras del Congreso o de sus comisiones. Empero, el Tribunal no está obligado a incluir los pedidos del Congreso en su Plan de Auditoría: ello queda a decisión del Plenario de ministros (ibid., art. 233).

Para la realización de estas tareas, el TCU posee las siguientes capacidades investigativas y punitivas: libre ingreso a los organismos bajo su jurisdicción; libre acceso a todos los documentos, procesos e informaciones necesarios para realizar su trabajo; requisitoria por escrito de documentos denegados fijando plazo para su remisión; multa a los funcionarios que obstruyan su trabajo con entre el 5% y el 80% de los montos bajo investigación (ibid., art. 245); instrucción a los organismos auditados para que subsanen en quince días las irregularidades verificadas en actos o contratos; suspensión de los contratos o actos objetados en caso de persistir las irregularidades (ibid., art. 251); y confiscación de los bienes de funcionarios considerados responsables de irregularidades (ibid., art. 275).

El TCU aparece, así, como un organismo con una amplia jurisdicción, detalladas atribuciones y fuertes capacidades para el control presupuestario, aunque gobernado por reglas de composición política y de votación que sujetan su funcionamiento a las mayorías parlamentarias.

Cuadro IV.1

EFFECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO SOBRE LAS CAPACIDADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN BRASIL

Variable	Brasil	Efectos sobre las capacidades de control
Creación TCU	Status constitucional	Fortalecimiento
Composición TCU	Ministros: status constitucional Auditores y Ministerio Público: Reglamento Interno	Moderación
Designación miembros TCU	Ministros: status constitucional Auditores y Ministerio Público: Reglamento Interno	Moderación
Alcance de jurisdicción TCU	Status constitucional	Fortalecimiento
Autarquía presupuestaria	No hay	Debilitamiento
Vínculo con el Poder Legislativo	Status constitucional	Fortalecimiento
Regla de Composición Política TCU	Ministros: 3 por Presidente (escoge dos propuestos por TCU); 6 por Congreso Nacional (proporcional) Auditores: Presidente escoge concursados por TCU Ministerio Público: Presidente Uno o dos dictámenes: Mayoría Simple	Moderación
Regla de Votación TCU	Más de dos dictámenes: dictamen más votado debe superar a la suma de los demás; si no, segunda vuelta por mayoría simple entre dictámenes más y menos votados	Moderación
Capacidades Investigativas	Plenas	Fortalecimiento
Capacidades Punitivas	Plenas	Fortalecimiento
Capacidades Organizativas	Compartidas	Moderación

Fuente: Ley Orgánica y el Reglamento Interno del TCU.

Estas reglas de composición política y de votación parecen haber dado lugar a demoras en la toma de decisiones dentro del TCU, las cuales han tendido a esterilizar los efectos de las recomendaciones a los organismos formuladas en los informes de auditoría (Pessanha, 1998;

Figueiredo, 2003). Esto sugiere que las instituciones de gobierno del Tribunal impusieron racionalidades políticas sobre el control de naturaleza técnica propio de la agencia.

4.1.2. La Comisión Mixta de Presupuesto

La CMO es una comisión bicameral de rango constitucional, encargada de a) analizar y dictaminar sobre los proyectos de ley de plan plurianual, directrices presupuestarias, presupuesto anual y créditos adicionales, y b) ejercer la fiscalización presupuestaria (Constitución de 1988, art. 166). El plan plurianual define las prioridades estratégicas del gobierno federal para el largo plazo, debe ser aprobado por el Congreso antes del último mes del primer año de mandato presidencial y tiene validez hasta el fin del primer mes del nuevo gobierno electo. La ley de directrices presupuestarias establece las prioridades para la ley de presupuesto del año siguiente y se renueva, por consiguiente, anualmente (Pereira y Mueller, 2002: 296, nota 2). Los créditos adicionales son el objeto de las enmiendas a ley de presupuesto y pueden ser de tres tipos: suplementarios, que reasignan gastos dentro del total predeterminado por el Presupuesto y por tanto pueden ser decretados directamente por el Presidente; especiales, que involucran un gasto mayor al previsto en rubros presupuestados o la incorporación de nuevos rubros y deben ser requeridos por el Ejecutivo al Congreso a través de un proyecto de ley; o extraordinarios, utilizados en casos urgentes o imprevistos, autorizados por Medida Provisoria del Presidente (ibid.: 269-270). La intervención de la CMO es, por ende, necesaria una vez al año para las leyes de presupuesto y de directrices presupuestarias y un número indeterminado de veces para la consideración de créditos especiales.

La CMO es la comisión más numerosa del Congreso: 63 diputados y 21 senadores, cada uno con su respectivo suplente. Su regla de composición política es proporcional a las bancas de cada partido en el Congreso y sus integrantes son designados por los líderes parlamentarios. Cuenta con un presidente, tres vicepresidentes y un relator general, y se encuentra organizada en sub-comisiones de siete legisladores – cada una con su propio sub-relator. El relator general controla la agenda de la Comisión: comunica a los miembros las líneas a seguir sobre los proyectos decididas por los líderes parlamentarios y define los parámetros y los plazos para que los legisladores propongan enmiendas a los proyectos (ibid.: 271).²⁶ Las enmiendas pueden ser propuestas por legisladores individuales, comisiones permanentes del Congreso, o bancadas estatales o regionales – i.e. todos los legisladores de un mismo estado o región – y es el relator general quien las coloca en la agenda de los miembros de la CMO. Para ser aprobadas requieren mayoría simple de votos de los miembros presentes en la reunión. Su ejecución, sin embargo, es prerrogativa del Poder Ejecutivo, sujeta a la disponibilidad de recursos en el Tesoro Nacional (ibid.: 273).

El control presupuestario ejercido por la CMO consiste en monitorear la ejecución del Presupuesto por parte del Poder Ejecutivo y de los restantes organismos de la administración para evaluar la pertinencia de las enmiendas propuestas por los legisladores y de los créditos adicionales requeridos por el Ejecutivo (Figueiredo, 2003). Se trata, pues, de un control eminentemente político, orientado a informar la toma de decisiones políticas sobre la ejecución presupuestaria. Las enmiendas y los pedidos de créditos especiales constituyen herramientas de negociación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, que el Presidente utiliza para articular coaliciones y para premiar a sus miembros (ibid.: 274; Figueiredo y Limongi, 2002). De ahí el interés de los legisladores por integrar la CMO, y también el carácter crítico de la disciplina partidaria de los legisladores para evaluar su capacidad de influencia sobre la ejecución presupuestaria.

La incidencia de la CMO en el control y en la ejecución presupuestaria depende, pues, de la medida en que los partidos que la componen integren la coalición presidencial y de su grado de disciplina. Ello se discute a continuación.

²⁶ Las enmiendas propuestas deben ser compatibles con el plan plurianual y con la ley de directrices presupuestarias.

4.1.3. Los determinantes políticos del control presupuestario en Brasil

La competencia en el sistema de partidos brasileiro y su traducción en la distribución de bancas en el Congreso por el sistema electoral generan una elevada disposición al control político del Presupuesto y una moderada disposición a su control técnico. Ambas disposiciones se explican por los incentivos y los recursos institucionales para la formación de coaliciones legislativas por parte del Presidente.

El Presidente tiene incentivos para formar coaliciones de apoyo legislativas más allá de su propio partido porque el sistema electoral de representación proporcional con lista abierta incentiva el voto por personas antes que por partidos y, por consiguiente, tiende a incrementar el número efectivo de partidos en bancas. Es, entonces, altamente probable que el partido de gobierno no tenga mayoría en el Congreso y necesite los votos de otros para conseguir la aprobación de sus iniciativas legislativas.

Para que las coaliciones resulten rentables al Presidente, deben ser estables, y su estabilidad depende de la disciplina de los partidos que las integran.²⁷ La aprobación de enmiendas al Presupuesto en ejecución propuestas por los legisladores constituye una herramienta de decisiva utilidad para construir y mantener esa disciplina y, con ella, las coaliciones presidenciales (Figueiredo y Limongi, 1999; Mueller y Pereira, 2002; Figueiredo y Limongi, 2002; Samuels, 2003). De ahí que la tasa de ejecución de las enmiendas individuales por partido sea consistentemente mayor para los partidos que componen la coalición de gobierno que para los partidos de oposición, y que la disciplina partidaria de la oposición sea mayor que la de los partidos de la coalición presidencial.

Cuadro IV.2

DISCIPLINA PARTIDARIA Y TASAS DE EJECUCIÓN DE ENMIENDAS PRESENTADAS POR LEGISLADORES INDIVIDUALES POR PARTIDO (1996-1999)

Partido	1996	1997	1998	1999	Disciplina
Coalición de Gobierno					
PSDB	47,0	72,5	56,1	69,5	92,9
PFL	52,1	71,1	61,7	72,6	95,1
PMDB	47,1	66,1	53,0	71,2	82,3
PTB	36,8	61,9	55,5	68,7	89,7
PPB	39,0	60,5	45,5	62,4	84,3
Oposición					
PDT	16,6	48,6	25,5	38,2	91,5
PT	15,7	44,9	15,0	41,3	97,1

Fuentes: Figueiredo y Limongi (2002: 324; 1999: 112).

Así, pues, si el Presidente utiliza recursos presupuestarios para construir y mantener sus coaliciones, los legisladores tienen mayores incentivos para ejercer un control político de la ejecución presupuestaria, que les permite negociar con el Ejecutivo la realización de sus enmiendas preferidas, que un control técnico sobre la legalidad, legitimidad, economía y eficiencia de esa ejecución, que probablemente ponga en cuestión la moneda de cambio misma con que se construyen y mantienen las coaliciones. Por eso el control político del Presupuesto a través de la Comisión Mixta de Presupuesto es ejercido de manera permanente y el control técnico a través del Tribunal de Cuentas de la Unión, aunque rutinariamente implementado y con fuertes capacidades

²⁷ De la disciplina, es decir la unidad en el voto, y no de la cohesión – i.e. la unidad de opinión – porque el sistema de representación proporcional con lista abierta, al estimular la competencia entre candidatos del mismo partido, tiende a debilitar la cohesión, lo cual no necesariamente implica indisciplina.

investigativas y punitivas, no ha producido hasta ahora informes ni sanciones conflictivas. Las instituciones de gobierno del TCU, en este sentido, parecen haber operado en beneficio de la preservación de los equilibrios coalicionales alcanzados entre el Ejecutivo y el Congreso: tanto los ministros designados por los legisladores como los ministros, auditores y procuradores designados por el Presidente han logrado evitar el estallido de diferencias en torno de informes de auditoría o de análisis de las Cuentas del Gobierno.

Para corroborar la explicación conjeturada aquí sería necesario establecer si el TCU ha producido informes desfavorables sobre programas financiados por enmiendas o sobre el uso de los gastos introducidos con ellas y, en tal caso, a) qué porcentaje de las auditorías sobre las Cuentas del Gobierno y sobre los usos de enmiendas representan tales informes, b) cuáles fueron los tiempos de su trámite interno en el TCU, c) cómo votaron los ministros designados por el Presidente y los ministros designados por el Congreso en tales expedientes, y d) si fueron aprobados, a qué sanciones y recomendaciones dieron lugar y cuáles fueron sus tasas de cumplimiento.²⁸

4.2. El sistema de control presupuestario en México

El control presupuestario del Ejecutivo por parte del Congreso en México es llevado a cabo por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia (CV) de la Cámara de Diputados. La ASF realiza las tareas de control; la CV controla a la ASF.

4.2.1. La auditoría superior de la federación

La ASF es la entidad superior de fiscalización de la federación mexicana: fue creada por la reforma de la Constitución aprobada el 15 de diciembre de 1998, depende de la Cámara de Diputados, comenzó a funcionar el 1° de enero de 2000.²⁹ El artículo 79 de la Constitución le asigna como funciones: 1) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos y el cumplimiento de los objetivos de política pública por parte de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como del uso de recursos federales por las entidades federativas, los municipios y los particulares; 2) informar a la Cámara de Diputados el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación; 3) investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; y 4) determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, asignar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promover ante las autoridades competentes el juicio político de los funcionarios responsables, y presentar las denuncias y querrelas penales con las formas y alcances que establezca la ley. Su jurisdicción se extiende, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000, a “los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales”.

La ASF está integrada por un Auditor Superior y tres Auditores Especiales, más funcionarios técnicos de apoyo. El Auditor Superior, quien dura ocho años en su cargo con posibilidad de una reelección, debe ser designado – según el artículo 79 de la Constitución – por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, la cual debe seleccionarlo de

²⁸ También resultaría de utilidad investigar las Comisiones Parlamentarias Investigadoras en lo que respecta a la autoría política de su proposición, a su puesta en funcionamiento y a sus conclusiones y consecuencias: ello constituiría otro conjunto de indicadores sobre la disposición de los legisladores de la coalición presidencial a controlar y a permitir el control opositor del Ejecutivo. Figueiredo (2003) presenta datos sobre estas comisiones, pero desafortunadamente sin distinguir la naturaleza de su objeto de investigación.

²⁹ La ASF sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyo desempeño como organismo de control ha sido juzgado como insuficiente tanto respecto de las sanciones aplicadas a funcionarios por incumplimientos o desvíos como respecto del seguimiento de sus recomendaciones (Ugalde, 1996).

una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. Para conformar esta terna, la CV debe realizar una convocatoria pública y entrevistar a los candidatos que se presenten (Ley de Fiscalización Superior de la Federación, art. 69). Si ningún candidato de la terna propuesta la Cámara alcanza la mayoría necesaria, la CV debe elaborar una nueva terna (ibid.: art. 70). Los Auditores Especiales son designados por el Auditor Superior (ibid.: art. 74, inciso 7), quien también posee la facultad de nombrar al resto del personal superior de la Auditoría (Reglamento Interno ASF, art. 6, inciso 9).

La ASF posee, según el artículo 79 de la Constitución, “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”, aunque sólo puede ejercer esta autonomía “en los términos que disponga la ley”. La Ley de Fiscalización Superior y el Reglamento Interno de la ASF determinan, pues, que ésta se encuentra organizada en tres Auditorías Especiales y dos Unidades. Las Unidades están especificadas en la Ley: la Unidad de Asuntos Jurídicos, encargada fundamentalmente de “ejercitar las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la Auditoría Superior de la Federación sea parte, contestar demandas, presentar pruebas y alegatos, y actuar en defensa de los intereses jurídicos de la propia Auditoría” (ibid.: art. 78, inciso 3); y la Unidad General de Administración, encargada de administrar la ASF, preparar su presupuesto y nombrar al personal no designado por el Auditor Superior (ibid.: art. 79). Las Auditorías Especiales están definidas en el Reglamento Interno de la ASF: la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, que se ocupa de auditar el cumplimiento de los presupuestos de las entidades fiscalizadas, la legalidad de sus erogaciones y de sus eventuales modificaciones, la recaudación y gestión de fondos federales, y los mecanismos de control interno de cada organismo; la Auditoría Especial de Desempeño, que controla la contabilidad de los organismos y la economía, eficacia y eficiencia de los gastos realizados y de los bienes y servicios producidos; y la Auditoría Especial de Planeación e Información, que prepara el plan de trabajo anual de la ASF, coordina y supervisa el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Ley de Ingresos de la Federación, de la Cuenta Pública y del Informe de Avance de Gestión Financiera, y recomienda a las autoridades competentes las modificaciones y derogaciones de normas que impidan la realización adecuada de las auditorías (Reglamento Interno ASF, arts. 8 a 10).

Ni la Constitución, ni la Ley Superior de Fiscalización ni el Reglamento Interno de la ASF establecen cuál es la regla de votación para la toma de decisiones dentro de la Auditoría. El Reglamento tampoco especifica ningún procedimiento para la reunión de los auditores ni menciona ninguna instancia de toma de decisiones colegiada. Establece, sí, que es el Auditor Superior el encargado de remitir a la Cámara de Diputados, por medio de la CV, el informe de resultados sobre la Cuenta Pública, así como de aprobar el plan anual de auditoría y de girar el presupuesto de la ASF a la Cámara de Diputados para su inclusión en el Presupuesto de Egresos.

La ASF ejerce el control presupuestario analizando la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera. La Cuenta Pública incluye los estados contables y los resultados de las operaciones de las entidades fiscalizadas, así como sus efectos sobre el balance de la Hacienda Pública Federal y la deuda pública federal. El artículo 74, inciso IV de la Constitución indica que debe ser presentada a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez de días de junio del año siguiente al ejercicio fiscal que corresponda, y devuelta a ésta por la ASF, con el correspondiente Informe de Resultados, antes del 31 de marzo del año siguiente a su recepción (Ley de Fiscalización Superior, art. 30). El Informe de Avance de Gestión Financiera contiene los datos de flujos de ingresos y egresos, grado de cumplimiento de los programas presupuestarios y rendición de los procesos concluidos al 30 de junio del año fiscal en ejercicio (ibid.: art. 11), y debe ser presentado por los poderes del Estado a la ASF antes del 31 de agosto de ese año (ibid.: art. 8).

La legislación detalla la naturaleza de la revisión a que deben ser sometidas la Cuenta Pública y el Informe de Avance, pero nada dice acerca de las decisiones que el Congreso debe tomar respecto de esas revisiones. El análisis de la Cuenta Pública consiste en a) determinar el

cumplimiento de las previsiones presupuestarias sobre: ingresos y egresos; ejecución de programas y montos invertidos; eficacia, eficiencia y economía en dicha ejecución; obtención y gestión del financiamiento; legalidad de la gestión financiera, contable, de obra pública, contrataciones, etc.; y b) establecer la existencia de daños contra la Hacienda Pública Federal y el patrimonio de las entidades fiscalizadas y, en tal caso, fijar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones resarcitorias correspondientes (ibid.: art. 14). El análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera está circunscripto a analizar lo que en éste sea reportado como procesos concluidos (ibid.: art. 17). La ASF debe remitir tanto su Informe de Resultados sobre la Cuenta Pública como su análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la cual debe a su vez girarla a la Comisión de Presupuesto de la Cámara. Ni la Constitución, ni las leyes especifican qué debe ni qué puede ocurrir con los informes presentados: la Constitución apenas menciona, en su artículo 74, inciso IV, que la Cámara de Diputados debe “revisar la Cuenta Pública del año anterior”; y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación sólo establece, en su artículo 18, que las observaciones al Informe de Avance deben ser remitidas a los poderes del Estado antes del 31 de enero siguiente para que sus comentarios se integren luego al Informe de Resultado de la Cuenta Pública. No existe, pues, previsión alguna sobre el rechazo de la Cuenta ni del Informe de Avance.

Para el cumplimiento de estas funciones, la ASF cuenta con amplias capacidades investigativas y punitivas de las que goza en plenitud y exclusividad. De acuerdo con la Constitución (art. 79), puede efectuar “visitas domiciliarias” para exigir “libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones”, requerir la revisión de conceptos vertidos por las entidades fiscalizadas en sus informes y fijar responsabilidades a los funcionarios en caso de incumplimiento de tal requisitoria. Según la Ley de Fiscalización Superior, puede: solicitar y obtener toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo aquella que las leyes consideren reservada o secreta – aunque sólo cuando concierna a “la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales” (Ley de Fiscalización Superior, art. 16, inciso X); fijar directamente las sanciones pecuniarias que correspondan a los funcionarios responsables de daños y perjuicios a la Hacienda y el patrimonio federales;³⁰ presentar denuncias y querrelas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en su prosecución, para la terminación de la cual éste debe consultar previamente; y promover la realización de juicios políticos a funcionarios públicos (ibid.: art. 45).

La ASF aparece, entonces, como un organismo con fuertes atribuciones y capacidades para el control técnico del Presupuesto y con elevada independencia política y funcional, aunque la falta de especificación sobre su regla de votación interna y sobre las consecuencias de algunos de sus actos de control – i.e. la revisión de la Cuenta Pública – ponen en duda, respectivamente, su independencia política y su eficacia como entidad de apoyo para el control político de la gestión presupuestaria.

³⁰ Los importes recuperados a través de estas sanciones deben ser devueltos a los organismos perjudicados, que disponen de ellos según lo indicado en el Presupuesto de Egresos (ibid.: art. 57).

Cuadro IV.3

EFFECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO SOBRE LAS CAPACIDADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Variable	México	Efectos sobre las capacidades de control
Creación ASF	Status constitucional	Fortalecimiento
Composición ASF	Auditor Superior: status constitucional Auditores Especiales: Ley de Fiscalización Superior	Fortalecimiento
Designación miembros ASF	Auditor Superior: status constitucional Auditores Especiales: Ley de Fiscalización Superior	Fortalecimiento
Alcance de jurisdicción ASF	Status constitucional	Fortalecimiento
Autarquía presupuestaria	No hay	Debilitamiento
Vínculo con el Poder Legislativo	Status constitucional	Fortalecimiento
Regla de Composición Política ASF	Auditor Superior: seleccionado con 2/3 de los miembros presentes de la Cámara de Diputados entre una terna conformada por concurso público Auditores Especiales: designados por Auditor Superior	Fortalecimiento
Regla de Votación ASF	Sin datos	Debilitamiento
Capacidades Investigativas	Plenas	Fortalecimiento
Capacidades Punitivas	Plenas	Fortalecimiento
Capacidades Organizativas	Plenas	Fortalecimiento

Fuente: Ley Superior de Fiscalización.

4.2.2. La comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados

La CV es la entidad encargada de coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la ASF y de evaluar el desempeño de la Auditoría (Ley Superior de Fiscalización, art. 66). Ésta fue colocada bajo dependencia de la Cámara de Diputados atendiendo a una tradición establecida en la Constitución mexicana de 1874, que confirió a este cuerpo poder exclusivo sobre la aprobación de asignaciones presupuestarias y sobre el examen de las cuentas federales (Weldon, 2002: 387); la CV asumió la tarea de supervisarla como antaño a la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Ley Superior de Fiscalización faculta a la CV para conocer el plan anual de actividades de la ASF y evaluar su cumplimiento; conocer el presupuesto de la Auditoría y remitirlo a la Cámara de Diputados para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos; presentar a la Cámara la terna de candidatos para Auditor Superior y promover su eventual remoción; y evaluar el cumplimiento de las funciones de la ASF por medio de la Unidad de Evaluación y Control que la Ley crea bajo su jurisdicción.

La CV debe proponer a la Cámara el titular, los recursos humanos y el presupuesto de esta Unidad, y debe aprobar su programa de actividades – para el cual puede ordenarle la realización de auditorías sobre actividades específicas de la ASF (Ley Superior de Fiscalización, art. 67). La Unidad de Evaluación y Control tiene capacidad para investigar a los funcionarios de la ASF y, en caso de detectar irregularidades en su desempeño, fijar las responsabilidades y ejecutar las sanciones correspondientes, además de presentar denuncias o querellas; debe, asimismo, llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los funcionarios de la Auditoría (ibid.: art. 92). El titular de la Unidad de Evaluación y Control debe ser propuesto a la Cámara siguiendo el procedimiento establecido para nombrar al Auditor Superior de la ASF – concurso público,

entrevista y terna – y es designado por mayoría de los miembros presentes de la Cámara en la sesión respectiva.

La CV está integrada por treinta diputados, que duran en sus cargos hasta la renovación de la Cámara (Ley Orgánica del Congreso, art. 43, inciso 1). Su composición política es determinada por la Junta de Coordinación Política de la Cámara atendiendo las proporciones de las fuerzas políticas con representación parlamentaria (ibid.: inciso 2). La Junta de Coordinación, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios (i.e. los jefes de bloque), decide también la conformación de la mesa directiva de la CV (ibid.: inciso 3). La regla de votación de la CV es la mayoría simple; en caso de empate, la votación debe repetirse; de persistir, debe reiterarse en la sesión siguiente y, de registrarse otra vez, debe remitirse la cuestión al Pleno de la Cámara (art. 45, inciso 7).

Estas reglas de composición política y de votación implican que la mayoría parlamentaria puede decidir sobre: a) la conformación de la terna para los cargos de Auditor Superior de la ASF y de titular de la Unidad de Evaluación y Control de la CV, b) el plan de actividades y el presupuesto anual de la citada Unidad y c) el encargo de estudios especiales a la ASF.

4.2.3. Los determinantes políticos del control presupuestario en México

La competencia en el sistema de partidos mexicano y su traducción en poder parlamentario por el sistema electoral generan una elevada disposición al control presupuestario del Ejecutivo por parte del Poder Legislativo. Tal disposición se explica por la combinación entre un sistema electoral mixto con sesgo mayoritario y un sistema de partidos competitivo.

Desde 1996, el sistema electoral para la Cámara de Diputados indica que, de sus 500 miembros, 300 deben ser elegidos por mayoría relativa en distritos electorales uninominales – i.e. que eligen un solo diputado – y 200 deben ser elegidos por representación proporcional con lista cerrada en circunscripciones plurinominales – i.e. que eligen varios diputados (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 12). Estas reglas implican que el 60% de la Cámara es elegida por un sistema electoral con sesgo mayoritario y el 40% restante por un sistema que tiende a reflejar la diversidad de preferencias electorales de la ciudadanía. Un sistema mixto de esta naturaleza está orientado a evitar el surgimiento de un partido hegemónico en bancas y, a la vez, a facilitar la formación de bloques legislativos de apreciable tamaño. Tal ha sido el patrón de resultados electorales desde la primera elección con las nuevas reglas en 1997.

Cuadro IV.4
PORCENTAJE DE BANCAS POR PARTIDO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DE MÉXICO
(1991-2003)

Partido / Elección	1991	1994	1997	2000	2003
PRI	64	60,60	47,79	42	44,6
PAN	17,8	24,04	24,49	44,8	29,6
PRD	8,2	13,33	25,10	13,2	19,4
Resto	10	2,3	2,62	0	6,4

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Estos resultados muestran, además, la emergencia de un sistema de partidos competitivo. Como la Cámara de Diputados se renueva por completo cada tres años, las elecciones legislativas son efectivamente la oportunidad para que las fluctuaciones de la competencia política muestren sus resultados y para que los cambios en las mayorías parlamentarias afecten la dinámica política del

Congreso. Puesto que, además, como ya consignara, la regla de composición política de las comisiones es proporcional, el número de comisiones controladas por cada partido y su número de legisladores en ellas varía con la integración de la Cámara.

El actual sistema de control presupuestario de México tuvo su origen en un régimen político altamente competitivo, tanto en el nivel electoral como en el parlamentario. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue sancionada en la primera legislatura con mayoría opositora y se puso en marcha bajo la configuración más competitiva que haya conocido la Cámara de Diputados – con sólo 14 bancas (2,8%) de diferencia a favor del PAN sobre el PRI.

La competitividad electoral y parlamentaria del régimen político debería, en principio, afectar el desempeño del sistema de control presupuestario incrementando la disposición de los legisladores a ejercer tal control. La regla proporcional de composición política de las comisiones ha producido como resultado que, desde 2003, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se encuentre en manos del PRI, la principal oposición al gobierno del Partido de Acción Nacional. Con la CV bajo su dominio, el PRI debería estar en condiciones de promover una agenda de control presupuestario agresiva para con el Ejecutivo a través de sus pedidos de auditorías especiales sobre la tarea de la ASF.

Ello, sin embargo, no implica que la ASF se haga eco de la agenda de control preferida por la mayoría parlamentaria, al menos por dos razones. Una, que la legislación vigente no prevé ningún mecanismo que la obligue a integrar esa agenda en su plan de actividades ni somete la aprobación de éste al Congreso. La otra, que la duración del mandato del Auditor Superior supera en dos veces y dos tercios al de los legisladores que deben designarlo – los cuales, por cierto, tienen constitucionalmente prohibida la reelección inmediata en el cargo. En esas condiciones, la agenda del control presupuestario se encuentra firmemente en manos de la ASF.

Así, pues, el sistema electoral y el sistema de partidos mexicano han permitido, al garantizar la competitividad de las elecciones, el surgimiento de un sistema de control presupuestario políticamente independiente y, en principio, con una elevada disposición al control del Ejecutivo (Santiso, 2005: 32). Para comprobar si esta disposición se realiza sería necesario observar, por un lado, los Informes de Resultados de la Cuenta Pública y las observaciones al Informe de Avance de Gestión Financiera con sus recomendaciones y sanciones producidos por la ASF y, por otro lado, los pedidos de auditorías sobre la labor de la ASF formulados por la Comisión de Vigilancia, y con esa información evaluar si la consistencia y la relevancia de las tareas de auditoría así como – a través de los informes de la CV – su calidad y transparencia.

4.3. La Argentina en perspectiva comparada

El sistema de control presupuestario del Congreso argentino es el que ofrece más débiles capacidades de control al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo de las tres federaciones latinoamericanas estudiadas. La razón de ello es que las instituciones de gobierno de la Auditoría General de la Nación – su regla de composición política y su regla de votación interna – así como sus capacidades punitivas y el alcance de su jurisdicción son, tanto en términos absolutos como relativos, las más débiles de los tres sistemas de control presupuestario comparados.

Cuadro IV.5

EFFECTOS DEL SISTEMA DE CONTROL PRESUPUESTARIO SOBRE LAS CAPACIDADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO

Variable	Argentina	Brasil	México
Creación ACP	Fortalecimiento	Fortalecimiento	Fortalecimiento
Composición ACP	Fortalecimiento	Moderación	Fortalecimiento
Designación miembros ACP	Moderación	Moderación	Fortalecimiento
Alcance de jurisdicción ACP	Moderación	Fortalecimiento	Fortalecimiento
Autarquía presupuestaria	Debilitamiento	Debilitamiento	Debilitamiento
Vínculo con el Poder Legislativo	Fortalecimiento	Fortalecimiento	Fortalecimiento
Regla de Composición Política ACP	Debilitamiento	Moderación	Fortalecimiento
Regla de Votación ACP	Debilitamiento	Moderación	Debilitamiento
Capacidades Investigativas	Moderación	Fortalecimiento	Fortalecimiento
Capacidades Punitivas	Debilitamiento	Fortalecimiento	Fortalecimiento
Capacidades Organizativas	Moderación	Moderación	Fortalecimiento

Fuente: elaboración propia del autor.

Las causas de esta debilidad en las capacidades de control presupuestario del Poder Legislativo argentino comparada con la de sus contrapartes de Brasil y México pueden encontrarse en el sistema electoral y el sistema de partidos de Argentina. El sistema electoral de representación proporcional con lista cerrada tiende a generar una disposición inestable de los legisladores al control, dependiente de que el partido de gobierno no controle electoralmente los distritos que más bancas aportan al Congreso. El sistema electoral de Brasil, en cambio, tiende a estabilizar la disposición de los legisladores al control porque genera una elevada competitividad tanto electoral como en la distribución de bancas.

Cuadro IV.6

DISPOSICIÓN LEGISLATIVA AL CONTROL DEL EJECUTIVO SEGÚN SISTEMA ELECTORAL

Representación Proporcional			Mayoritario
Magnitudes Parejas	Lista Abierta	Lista Cerrada	Uninominal
<i>Alta</i>	<i>Alta</i>	<i>Inestable</i>	<i>Nula</i>
-	Brasil	Argentina México (1/3 Diputados)	México (2/3 Diputados)

Fuente: elaboración propia del autor.

Otro tanto ocurre en México, donde la tendencia a una disposición inestable al control generada por el sistema electoral mixto resulta compensada por la elevada competitividad y cohesión de los partidos políticos. El estado de situación del sistema de partidos mexicano se asemeja, por la cohesión y competitividad de sus partidos, al del sistema de partidos argentino en el origen del actual sistema de control presupuestario: cuando la UCR todavía mantenía, en su competencia con el PJ, expectativas de alternancia en la mayoría parlamentaria y en el gobierno. El incremento de la fragmentación del voto no peronista y el deterioro de la cohesión partidaria han generado un escenario mixto en Argentina: un sistema de partidos a nivel electoral similar al de Brasil, es decir competitivo pero con partidos internamente fragmentados; y un sistema de partidos a nivel parlamentario no competitivo y con decreciente cohesión partidaria.

Cuadro IV.7

DISPOSICIÓN LEGISLATIVA AL CONTROL DEL EJECUTIVO SEGÚN SISTEMA DE PARTIDOS		
Cohesión Partidaria / Competencia	Competitivo	No Competitivo
Cohesión	Alta Disposición al Control: México Argentina (Origen)	Inestable Disposición al Control
Fragmentación	Inestable Disposición al Control: Argentina (Desempeño – en votos) Brasil	Nula Disposición al Control: Argentina (Desempeño – en bancas)

Fuente: elaboración propia del autor.

En tales condiciones, el control presupuestario tiende a ser utilizado como punto focal para la competencia electoral, pero luego transformado en herramienta de negociación en el ámbito no competitivo de un Congreso hegemónico por el Partido Justicialista. Un resultado funcionalmente equivalente tiene lugar en Brasil, pero en un Congreso competitivo tanto en votos como en bancas; la causa de ello, como se ha consignado, es la división del control técnico y el control político del Presupuesto en dos agencias distintas – el Tribunal de Cuentas de la Unión y la Comisión Mixta de Presupuesto, respectivamente – que permite a los legisladores negociar ventajas presupuestarias a través de su control político a cambio de moderar o debilitar el ejercicio de sus capacidades de control técnico.

De los tres países en discusión, México es aquel cuyo sistema de control presupuestario se presenta más aislado de los incentivos políticos e institucionales que tienden a debilitar las capacidades de control presupuestario en Argentina y Brasil. Queda por verse, sin embargo, la medida en que tal aislamiento es apto para producir un control cuya efectividad pueda medirse en recomendaciones seguidas por los organismos auditados y en sanciones a los funcionarios responsables de desvíos.

El balance del desempeño de los dos países cuyos sistemas de control presupuestario se encuentran sometidos a fuertes incentivos políticos, Brasil y Argentina, resulta menos inequívoco. Por una parte, Brasil parece haber desarrollado organismos de control con capacidades más fuertes que los de Argentina; pero, por otra parte, Argentina parece haber sido más capaz de convertir el control del Presupuesto en un punto focal de competencia política y de decisiones institucionales. El conflicto en torno de la aprobación de las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996 constituye, en este sentido, un caso paradigmático: por la magnitud de lo que está en juego – tres años de la gestión de un gobierno – y por la naturaleza del contexto político en que emergió la disputa – el primer año de gobierno de la Alianza, con la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas bajo la presidencia de la UCR y el Partido Justicialista en minoría en la Cámara de Diputados. Quizás la inestabilidad producida por la competencia y la fragmentación de los partidos haya abierto en Argentina una ventana de oportunidad para el ejercicio del control parlamentario del Presupuesto ausente en un Brasil que, aunque también competitivo y fragmentado, ha desarrollado prácticas institucionales rutinarias – i.e. la negociación de las enmiendas al Presupuesto como herramienta para la formación y el mantenimiento de las coaliciones presidenciales – que generan menos incentivos para la apertura de ventanas de oportunidad semejantes.

V. Conclusión

Este trabajo ha reconstruido el funcionamiento del sistema de control presupuestario del Poder Legislativo en Argentina y lo ha colocado en perspectiva comparada con sus equivalentes de Brasil y de México. La evidencia recolectada y el análisis realizado permiten extraer ciertas conclusiones sobre los casos y ciertas implicaciones de carácter analítico sobre el control parlamentario del Presupuesto en las federaciones latinoamericanas.

5.1. Los casos

Esta investigación ha mostrado que el sistema de control parlamentario del Presupuesto en Argentina nació con capacidades moderadas y que las mismas fueron debilitándose en el funcionamiento del sistema a la par de la fragmentación del sistema de partidos y del deterioro de la cohesión de los partidos mismos.

El sistema de control presupuestario tenía moderadas capacidades porque las fortalezas implícitas en el status constitucional de la Auditoría General de la Nación, de su relación el Poder Legislativo, de sus atribuciones básicas y de la regla de composición política minoritarista de su Presidencia estuvieron desde el principio contrabalanceadas por una modalidad de designación de los auditores y una regla de composición política del colegio de auditores y de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de carácter proporcional, nulas capacidades punitivas y un ejercicio de jurisdicción y de capacidades investigativas y organizativas sometido a las mayorías parlamentarias.

Estas moderadas capacidades de control, articuladas con la fragmentación del sistema de partidos y la pérdida de cohesión de los propios partidos, dieron lugar al progresivo debilitamiento del papel del Poder Legislativo en el control presupuestario. Los problemas de aprobación de facto de Planes de Acción de la AGN, demoras en la obtención y el procesamiento de información proveniente del Poder Ejecutivo Nacional y de los organismos auditados, demoras en la emisión de dictámenes y formalismo en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes detectados por esta investigación han afectado significativamente las capacidades de control del Congreso argentino. Redujeron la representatividad y la legitimidad políticas de la agenda de control parlamentario, disminuyeron la capacidad de detección de irregularidades por parte de los organismos de control y esterilizaron los potenciales efectos del control mismo.

Las causas de estos problemas pueden encontrarse en aspectos institucionales del sistema de control presupuestario y en variables políticas que determinan su funcionamiento. La multiplicidad de actores de veto involucrados en el proceso de aprobación de los Planes de Acción y los incentivos cruzados entre la AGN y la CPMRC respecto de la planificación presupuestaria coadyuvaron a producir la aprobación de facto de los Planes de Acción de la Auditoría. Las débiles capacidades institucionales de la Comisión y de la AGN para exigir y obtener información de los organismos públicos y las instituciones de gobierno mayoritarias aptas para bloquear iniciativas de control de la oposición generaron demoras en la obtención y el procesamiento de la información necesaria para elaborar los informes de auditoría y los dictámenes de la Comisión. Las controversias constitucionales y legales sobre las atribuciones de la AGN y de la CPMRC, sobre los plazos para la realización de sus tareas y sobre los efectos de sus decisiones contribuyeron a demorar los dictámenes de ambos organismos – particularmente respecto de las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996. Por último, los cuellos de botella generados por el desigual desarrollo de la división del trabajo en la CPMRC comparada con la AGN y por la secuencia establecida en la Comisión para el procesamiento de la información permitieron la emergencia de patrones formalistas en las tareas de auditoría y seguimiento y control de los informes producidos.

Los problemas detectados y la profundidad y complejidad política e institucional de sus causas componen el cuadro de un Congreso con débiles capacidades para ejercer control de la gestión y ejecución presupuestarias del Ejecutivo y de la administración pública. Este cuadro se presenta, además, como más grave en su comparación con los sistemas de control parlamentario del Presupuesto de Brasil y México.

Tanto en Brasil como en México las capacidades institucionales – investigativas y punitivas – y organizativas de los organismos encargados del control técnico del Presupuesto, así como la competencia jurisdiccional, superan en su alcance y detalle a las de la Auditoría General de la Nación de Argentina. La Auditoría Superior de la Federación de México presenta también la mayor independencia política de los tres países considerados, mientras que el Tribunal de Cuentas de la Unión se muestra como el menos eficaz de los tres entes auditores – probablemente por la relevancia de la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso, que ejerce el control político de la gestión presupuestaria.

Estas diferencias encuentran, en principio, su explicación en la diversidad de sistemas electorales y de partidos de los países en estudio. Mientras que estas variables se presentan en el caso argentino de forma tal de generar una inestable disposición al control del Ejecutivo por parte de los legisladores, en Brasil la disposición inestable promovida por el sistema de partidos resulta compensada por la disposición alta estimulada por el sistema electoral. El patrón inverso tiene lugar en México, donde es la competencia en el sistema de partidos la que compensa la tendencia del sistema electoral a una inestable a nula disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo.

Estos patrones sugieren que Argentina es, de los tres países comparados, aquel que mayor margen de maniobra delega en los hechos al Poder Ejecutivo para la ejecución presupuestaria: la naturaleza política e institucional de los problemas que presenta el sistema de control parlamentario

y la consistencia misma de esos problemas – escasa representatividad de la agenda, demoras en la información y en las decisiones, formalismo en la auditoría y en el seguimiento – otorga de facto al Ejecutivo poder para salirse con la suya en la ejecución del Presupuesto sin control ni sanción efectiva alguna del Congreso.

Con la información disponible para esta investigación resulta imposible establecer si es Brasil o México el país que menos delega de hecho al Poder Ejecutivo en la ejecución presupuestaria. Los incentivos para la formación de coaliciones legislativas de apoyo al Presidente en el régimen político brasilero y la importancia de la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso en ese proceso político habitual sugiere que el Ejecutivo se encuentra constreñido por el monitoreo permanente de legisladores interesados en apreciar sus votos. A la vez, sin embargo, las fuertes capacidades institucionales de la Auditoría Superior de la Federación de México y el poder exclusivo de la Cámara de Diputados para sancionar y controlar el Presupuesto permiten pensar que el Poder Legislativo mexicano cuenta con los medios como para vigilar y castigar efectivamente eventuales desviaciones presupuestarias del Ejecutivo y de la administración pública federal.

Despejar este interrogante y refinar la comparación exige mayor información cuantitativa y cualitativa y, también, en lo que respecta a la experiencia mexicana, el paso del tiempo – que permita al sistema de control presupuestario recientemente instaurado mostrar los frutos de su tarea.

5.2. Las implicancias analíticas

El enfoque ensayado en este trabajo difiere parcialmente de dos perspectivas previas sobre el control parlamentario en los presidencialismos latinoamericanos: la perspectiva de la accountability política y la perspectiva de la interacción entre sociedad civil y política. Las diferencias con estas perspectivas permiten abonar hipótesis estrictamente políticas sobre la naturaleza y el funcionamiento de los sistemas de control presupuestario en estas federaciones de América Latina.

La perspectiva de la accountability política, cuyo epítome son los trabajos compilados en Mainwaring y Welna (2003), sostiene que lo que está en juego en el estudio de los mecanismos de control existentes en un régimen político es la capacidad del Estado y de los gobiernos para rendir cuentas a la ciudadanía de sus actos. Frente a esta perspectiva, el enfoque aquí adoptado ha intentado mostrar que lo que está en juego es, más bien, el conjunto de incentivos políticos e institucionales que generan u obturan la disposición de los legisladores a controlar al Poder Ejecutivo y a la burocracia estatal.

En función de ello, cabe formular la siguiente proposición: la disposición de los legisladores a controlar al Ejecutivo y a la burocracia es mayor cuanto más competitivo es el sistema de partidos y cuanto mejor traduce el sistema electoral los resultados de la competencia política. Un sistema de partidos competitivo constituye un escenario propicio para hacer del control parlamentario del Presupuesto un punto focal de la competencia política; y un sistema electoral que mejor traduce los resultados de la competencia política tiende a garantizar que la competitividad dentro del Congreso – i.e. la expectativa de alternancia de las mayorías parlamentarias – sea al menos equivalente a la competitividad de los partidos en las urnas.

La perspectiva de la interacción entre sociedad civil y política, cuyo paradigma es el artículo de Bowen y Rose-Ackerman (2003) sobre Argentina, Brasil, Alemania y Estados Unidos, sostiene que la naturaleza del sistema de control parlamentario se explica por la imbricación entre la fortaleza o debilidad de la sociedad civil – y del Poder Judicial – y la disciplina partidaria: allí donde la disciplina partidaria y la sociedad civil son fuertes, el sistema tendrá elementos partidarios y no partidarios; allí donde la disciplina es fuerte pero la sociedad civil débil, tendrá carácter puramente partidario; y allí donde la disciplina sea débil el sistema será de naturaleza no partidaria independientemente de la fortaleza de la sociedad civil. Frente a esta perspectiva, el enfoque aquí adoptado sostiene, por un lado, que la variable clave es la cohesión de los partidos: la disciplina es

una resultante del mantenimiento o el deterioro de las coincidencias ideológicas o estratégicas entre los legisladores, por lo cual lo que corresponde investigar y articular analíticamente es la causa – no el síntoma. Por otro lado, la estrategia de investigación y análisis aquí ensayada postula que la eficacia de la sociedad civil y del Poder Judicial en la configuración y el desempeño de los sistemas de control presupuestario no depende tanto de su fortaleza como de la existencia de recursos políticos e institucionales para que sea ignorada sin riesgos por los legisladores. Por consiguiente, lo que tiene sentido explicar y medir no es el carácter partidario, no partidario o mixto de los sistemas de control parlamentario, sino su capacidad para ejercer una eficaz vigilancia y sanción de la ejecución presupuestaria.

En este sentido, cabe formular la siguiente proposición: los sistemas de control parlamentario del Presupuesto son por naturaleza más eficaces cuanto más recursos institucionales tengan los legisladores para incidir en la elaboración y ejecución del Presupuesto y cuanto mayor cohesión tengan los partidos. Los recursos institucionales para incidir en la elaboración y ejecución presupuestarias permiten a los legisladores contar con información e incentivos para controlar; la cohesión de los partidos permite a éstos colocar al control parlamentario del Presupuesto como punto focal de la competencia política.

Cuadro V.1

DETERMINANTES POLÍTICO-INSTITUCIONALES DE LA DISPOSICIÓN AL CONTROL Y DE LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO DE BASE LEGISLATIVA

Variables Político-Institucionales	Disposición de los Legisladores a Controlar		Eficacia del Sistema de Control Presupuestario	
	Mayor	Menor	Mayor	Menor
Sistema Electoral	Proporcional con Lista Abierta	Mayoritario Uninominal		
Sistema de Partidos	Competitivo	No Competitivo		
Cohesión Partidaria			Mayor	Menor
Recursos Institucionales del Poder Legislativo en la Elaboración y Ejecución Presupuestarias			Mayores	Menores

Fuente: elaboración propia del autor.

Estas proposiciones apuntan a que futuras investigaciones, con mayor información cuantitativa y cualitativa, puedan analizar y evaluar la naturaleza y el desempeño de los sistemas de control presupuestario de manera equivalente a lo realizado en esta investigación sobre la experiencia argentina. La utilización de este enfoque permitiría ampliar la comparabilidad de los casos y abonar, con mayor evidencia empírica, la pertinencia de la estrategia de análisis e investigación propuesta.

Bibliografía

- Ames, Barry (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Michigan, Michigan University Press.
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2005), *En Busca del Control Perdido – Informe sobre la Estructura y el Trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración*, Buenos Aires, ACIJ.
- Baccaro, María Cecilia (2005), “Revisión de las Cuentas de Inversión por el Congreso de la Nación”, en *Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional (eds.)*, La Cuenta de Inversión, Buenos Aires, Dunken.
- Bowen, Jeff y Rose-Ackerman, Susan (2003), “Partisan Politics and Executive Accountability: Argentina in Comparative Perspective”, en *Supreme Court Economic Review*, 10.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina – Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Fundación PENT-Prometeo Libros.
- Carey, John y Matthew Shugart (1995), “Incentives to Cultivate the Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, en *Electoral Studies*, 14.
- Cassagne, Juan Carlos (2005), “La Cuenta de Inversión”, en *Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional (eds.)*, La Cuenta de Inversión, Buenos Aires, Dunken.
- Corrales, Javier (2004), *Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983-2002*, Democracy, Governance and Human Rights Paper 13, United Nations Research Institute for Social Development, New York.
- Cox, W.G. y McCubbins, M.D. (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Haggard, Stephan y Matthew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula (2002), "Back rooms or ballot boxes? Candidate Nomination in Argentina", en *Comparative Political Studies*, 35, 4.
- Despouy, Leandro (2005), "El Control de la Cuenta de Inversión – Papel de la AGN", en Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional (eds.), *La Cuenta de Inversión*, Buenos Aires, Dunken.
- Domínguez, Jorge (ed.) (1997), *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Penn State University Press.
- Epstein, D., y O'Halloran, S. (1999), *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina (2003): "The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience", en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1999), *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____ (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orcamentaria", en *Dados*, 45, 2.
- García Lema, Alberto (1994), *La Reforma por Dentro*, Buenos Aires, Planeta.
- Gerchunoff, P. y Torre, J.C. (1996), "Argentina: The Politics of Economic Liberalization", in Vellinga, M. (ed.), *The changing role of the State in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Hutchinson, Tomás (2005), "La Cuenta de Inversión y el control luego de la ley 24.156", en Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional (eds.), *La Cuenta de Inversión*, Buenos Aires, Dunken.
- Jones, M.P. (2001), "Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget", en Haggard, S. y McCubbins, M.D. (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jones, Mark (2002), "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krehbiel (1993), *Information and Legislative Organization*, Michigan, Michigan University Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*.
- Lamberto, Oscar (2005), *La Cuenta de Inversión. El Control de la Cuenta de Inversión*, Buenos Aires, mimeo, Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (2005), "Introducao: Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil", en Llanos, Mariana y Ana María Mustapic (orgs.), *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.) (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- McCubbins, Matthew y Schwartz, Thomas (1978), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, 28, 1.
- _____, (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, 28, 1.
- McCubbins, M.D., Noll, R y Barry Weingast (1989), "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", en *Virginia Law Review* 75.
- Molinelli, N.G. et al. (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Morgenstern, Scott y Manzetti, Luigi (2003), "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina", en Mainwaring, Scott y Welna, Christopher (eds.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Mustapic, Ana María y Goretti, Matteo (1993), *Gobierno y Oposición en el Congreso: La Práctica de la Cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989)*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella – Centro de Investigaciones Sociales.
- Novaro, M. (2004), *La Argentina y el Peronismo: Entre la Hegemonía y la Fragmentación*, Buenos Aires, mimeo, FLACSO.
- Palermo, V. y Novaro, M. (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo (2002), "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizao: As Relacoes entre Executivo e Legislativo na Elaboracao do Orcamento Brasileiro", en *Dados*, 45, 2.

- Pérez Colman, Luis (2005), “Régimen normativo de la Cuenta de Inversión”, en Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional (eds.), La Cuenta de Inversión, Buenos Aires, Dunken.
- Pessanha, Charles (1998), “O Controle externo do legislativo sobre o Executivo no Brasil: 1946-1998”, paper presentado en la reunión anual de ANCPPOS, Caxambu.
- Rejtman Farah, Mario (2005), “El tratamiento de la Cuenta de Inversión: una obligación constitucional”, en Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas – Agencia Española de Cooperación Internacional (eds.), La Cuenta de Inversión, Buenos Aires, Dunken.
- Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004), El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario: La Experiencia Argentina, Santiago, CEPAL.
- _____, (2005), El Origen del Actual Sistema de Control Presupuestario Argentino: El Trámite Parlamentario de la Ley 24.156, Buenos Aires, mimeo.
- Samuels, David (2003), Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santiso, Carlos (2005), Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process, paper presentado en el XVII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 24-27 de Enero.
- Sartori, Giovanni (1980), Partidos y Sistemas de Partidos, Madrid, Alianza.
- Shugart, Matthew y Stephan Haggard (2001), “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en Haggard, Stephan y Matthew Mc.Cubbins (eds.), Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew, Erika Moreno y Brian Crisp (2000), “The Accountability Deficit in Latin America”, paper preparado para la Conference on “Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America,” Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, May 8–9, 2000.
- Tsebelis, G. (1995), “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en British Journal of Political Science, 25.
- Ugalde, Luis Carlos (1996), “El Poder Fiscalizador de la Cámara de Diputado en México”, paper presentado en el seminario “La No Reelección Consecutiva en el Congreso: Sus Efectos en el Sistema Político Mexicano”, México DF, 11 y 12 de Marzo.
- Weingast, Barry et al. (1981), “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, Journal of Political Economy, 89, 4.
- _____, (1984), “The Congressional- Bureaucratic System”, en Public Choice, 44.
- Weingast, Barry y William Marshall (1988), “The Industrial Organization of Congress”, en Journal of Political Economy, 96.
- Weldon, J. (2002), “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.

Fuentes Consultadas

Argentina

- Auditoría General de la Nación (1993): Normas Básicas.
- Auditoría General de la Nación (1993): Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación.
- Baglini, Raúl (2003): Intervención en la Cámara de Senadores en el debate sobre las Cuentas de Inversión de 1994 a 1996, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, Junio 10 de 2003: 2354-2358.
- Constitución de la Nación Argentina
- Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (1991): Dictamen de Mayoría sobre el proyecto de Ley de Administración Financiera y Organismos de Control, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Octubre 30 y 31: 3918-3964.
- Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado (1992): Dictamen de Mayoría sobre el proyecto de Ley de Administración Financiera y Organismos de Control, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 9 de Septiembre de 1992: 2442-2471.
- Ley 23.847
- Ley 24.156
- Ley 25.152

Morales, Gerardo y Vittar, José (2002): Dictamen de Minoría sobre Estudio de la Cuenta de Inversión Ejercicio 1994, en *Anexo al Orden del Día 1548*, Cámara de Senadores, 27 de Noviembre de 2002.

Poder Ejecutivo Nacional (1991): Mensaje y Proyecto de Ley de administración Financiera y Organismos de Control, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Octubre 30 y 31 de 1991: 3964-3983.

Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (2004)

Romero, Juan Carlos (1992): Intervención en la Cámara de Senadores en el debate sobre el proyecto de Ley de Administración Financiera y Organismos de Control, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 9 de Septiembre de 1992: 2471-2478.

Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, incluyendo reformas de 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, e 2005.

Lei Organica do Tribunal de Contas da Uniao N° 8.433 (1992).

Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (2002).

México

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 con reformas hasta 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con reformas hasta septiembre de 2004.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999, con reformas hasta 2005.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000.

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación de 2001.

Anexos

Anexo 1

Cuenta de Inversión	PROCESO DE APROBACIÓN DE LA CUENTA DE INVERSIÓN DESDE LA CREACIÓN DE LA AGN										
	Fecha de elevación por parte de la JGM al Congreso(1)	Fecha de Ingreso a la CPMRC	Fecha de Remisión de la CPMRC a la AGN	Fecha de Ingreso a la AGN	Resolución Aprobatoria de la AGN y fecha	Fecha de ingreso a la CPMRC	Dictamen de la CPMRC (2)	Fecha	Aprobación o Rechazo por el Congreso	Fecha	
1993	29-8-94	02-09-94	20-09-94		85/96	24-04-96	SI	11-08-97	Aprobada por Ley Nº 24963	Publicada en el BO 23/6/1998	
1994	30-6-95	17-07-95	21-07-95	16-11-95	124/97	23-09-97	SI	14-02-01 19-11-02 (3)			
1995	dentro del plazo	16-08-96	23-08-96	13-09-96	55/98	13-05-98	SI	09-12-02			
1996	30-6-97	05-09-97	03-10-97	10-10-97	45/99	26-04-99	SI	09-12-02			
1997	30-6-98	19-09-98	05-10-98	23-10-98	65/00	14-06-00	NO				
1998	29-6-99	02-08-99	18-08-99	20-08-99	55/01	08-05-01	NO				
1999	29-6-00	04-07-00	17-08-00	23-08-00	28/03	21-4-03	NO				
2000	28-6-01	02-07-01	16-07-01	18-07-01	182/03	27-11-03	NO				
2001	17-12-02	26-12-02	27-12-02	05-02-03	215/04	28-03-05	NO				
2002	11-7-03	19-12-03	26-02-04	27-02-04			NO				
2003	24-6-04	02-07-04	13-07-04	15-07-04			NO				
2004	30-6-05	04-07-05	26-07-05				NO				

Fuente: elaboración propia y Despouy (2005).

Nota: (1) Mensaje de elevación de la cuenta de inversión que figura en la página web <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta>. (2) Página web del Senado de la Nación, sección comisiones. <http://www.senado.gov.ar>. (3) Se dictamina nuevamente por haber caducado en la HCD. <http://www.senado.gov.ar>

Anexo 2

ORGANISMOS AUDITADOS POR LA AGN (1996-2004)

ORGANISMOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Administración Central									
Biblioteca del Congreso				X					
Cámara de Diputados de la Nación									X
Cámara de Senadores de la Nación							X	X	
Contaduría Gral del Ejército	x								
Contaduría Gral de Gendarmería	X	X							
Contraloría Gral Naval	X								
D.C.F. Fuerza Aerea	X								
D.A.S			X						
Estado Gral de la Deuda Pública						X			
Estado Mayor Gral de la Armada									X
Estado Mayor del Ejército					X				
Imprenta del Congreso				X					
Jefatura de Gabinete					X				
Ministerio de Cultura y Educación	X	X					X	X	
Ministerio de Defensa	X						X	X	
Ministerio de Economía y Obras Públicas	X	X					X	X	
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto			X						
Ministerio del Interior			X						X
Ministerio de Justicia				X					
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social					X				
Ministerio de Salud y Acción Social				X		X			
Obligaciones a cargo del Tesoro	X								X
Poder Judicial-Subs de Administración			X						
Policía Federal Argentina			X						X
Prefectura Naval Argentina	X								
Procuración Gral de la Nación					X				
Secretaría de Cultura							X	X	
Secretaría de Deportes				X					
Secretaría de Desarrollo Social			X						
Secretaría de Prog y Prev de la Drogadicción						X			
Secretaría de Turismo									
Secretaría Gral de la Presidencia				X					
Servicio de la Deuda Pública	X	X	X	X	X		X	X	
Servicio Penitenciario Federal						X			

Anexo 2 (continuación)

ORGANISMOS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Descentralizados									
Administración de Parques Nacionales					X				
Administración Federal de Ingresos	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Administración Federal de Aduana	X	X	X	X					
Comisión Nacional de Comunicaciones							X	X	
Comisión Nacional de Energía Atómica	X	X					X	X	
Comité Federal de Radiodifusión	X								X
Consejo Nacional del Menor y la Familia						X			
CONICET*					X				
Dirección Nacional de Migraciones							X	X	
Dirección Nacional de Vialidad	X	X		X		X	X	X	
Ente Nacional de Obras Hídricas					X				
Ente Nacional de Regulador de Electricidad									X
Instituto Nacional de Administración Pública				X					
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales				X					
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	X								X
Instituto Nacional de Tecnología Industrial									X
ORSNA*									X
Registro Nacional de las Personas									X
SENASA*									
Superintendencia de Riesgos del Trabajo									
Superintendencia de Servicios de Salud						X			
Organismos de la Seguridad Social									
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares									X
Administración Nacional de la Seguridad	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Caja de Retiros, Pensiones y Jubilaciones de la Policía Federal			X						

(continúa)

Notas: *CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. ORSNA: Órgano Regulador de Sistema Nacional de Aeropuertos. SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria.

Organismos	Anexo 2 (conclusión)									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
A.T.C.Sociedad Anónima						X	X	X		
Banco Central de la República Argentina						X	X	X	X	
Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A						X	X	X	X	
Banco de la Nación Argentina						X	X	X	X	
Casa de la Moneda Sociedad del Estado						X	X	X	X	
Construcción de viviendas para la Armada Argentina						X	X	X	X	
Delegación Argentina Comisión Bicameral Puente Buenos Aires-Colonia								X		
Dioxitek S.A.						X	X	X	X	
Dirección General de Fabricaciones Militares	X					X	X	X	X	
EDCADASSA							X	X		
EDUCAR S.A										X
Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A						X	X	X	X	
Empresa de Cargas Aereas del Atlántico Sur S.A						X	X	X	X	
Ente Nacional de Obras Hidricas y Saneamiento						X	X	X	X	
Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios							X	X		
Ente Binacional Yacyretá						X	X	X	X	
Ferrocarril General Belgrano S.A.						X				
Hospital de Pediatría Prof. Juan Garrahan										X
Hospital Dr Baldomero Sommer							X	X		
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados						X	X	X		
Intercargo Sociedad Anónima Comercial						X	X	X	X	
Lotería Nacional Sociedad del Estado						X	X	X	X	
Nación A.F.J.P										X
Nación Seguro Vida										X
Nucleoeléctrica Argentina S.A.						X	X	X	X	
Sistema Nacional de Medios Públicos S.E.						X				
Superintendencia de Administradores de Jubilaciones y Pensiones						X	X	X		
Superintendencia de Seguros de Salud						X				
TELAM S.A.I.y P						X	X	X		
Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio										X

Fuente: Elaboración propia en base a las memorias de la AGN.

Anexo 3

PROBLEMAS DETECTADOS EN ORGANISMOS AUDITADOS POR LA AGN (1997-2004)

(en número de casos)

PROBLEMA DETECTADO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Arqueo de fondos, valores y/o inventarios hecho por auditoría interna del organismo auditado		1	1		1	1	1	8
Bienes mal tasados		1					1	2
Deficiencia en información sobre saldos bancarios		1	1		2	1	2	1
documentación deficiente		4		1				
Documentos eliminados por normas acerca de plazos mínimos para la conservación de documentos								1
Estado de la deuda pública interna/externa exigible		1	1					
Estructura presupuestaria del organismo auditado es incompatible con procedimientos de auditoría		1	1	1		1	1	
Inexistencia de cuantificación o determinación de metas y objetivos		1	1					
Inexistencia de inventarios permanentes		1						
Inexistencia de manuales de procedimientos que permitan conocer rutinas operativas		3	1		1			
Inexistencia de un Plan de Compras		1	1		2			
Inicio de actuaciones sumariales en alguna unidad del organismo que impiden validar actuación de unidad de auditoría interna								1
No suministro de expedientes					1			
No suministro de información en relación a ingresos extrapresupuestarios					1			
No suministro de información en relación al gasto de los ingresos extrapresupuestarios					1			
No suministro de información relacionada con Balances				2	1			
No suministro de información relacionada con viáticos o gastos eventuales				1				
No suministro de información relativa a Gestión de la ejecución física de proyectos, obras, metas		2	3					
No suministro de liquidación de haberes por inexistencia de copias		1	1		3			1
No suministro de liquidaciones		1		1		1	1	1
No suministro de transacciones/documentación incompleta al respecto		7	4	6	4	2	6	
Restricción a decretos reservados				1				
Restricción a la información/expedientes		1		2		6		1
Restricción a la información en lo que concierne a contrataciones								
Restricción a la información de subunidades en otras localidades				2	1	2	2	
Restricción a la información por sistema informático		1			1	2	3	1
Restricción al acceso a la información aduciendo a "razones de seguridad"						1	1	1
Restricción al acceso a la información por negación de su naturaleza presupuestaria								1
Restricción al acceso de los auditores a la verificación de procesos de control interno			1					

Fuente: Elaboración propia en base a las memorias de la AGN.

Anexo 4

AUDITORÍAS FINANCIERAS Y DE GESTIÓN REALIZADAS POR LA AGN (1993-2004) (en números absolutos y en valores porcentuales)

	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	casos	%																						
Auditorías de Gestión	2	22,22	4	12,50	4	12,12	9	75,00	20	74,07	17	77,27	22	81,48	12	50,00	18	64,29	22	53,66	10	34,48	13	30,95
Auditoría Financiera	7	77,78	28	87,50	29	87,88	3	25,00	7	25,93	5	22,73	5	18,52	12	50,00	10	35,71	19	46,34	19	65,52	29	69,05
Totales	9	100	32		33		12		27		22		27		24		28		41		29		42	

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias Anuales de la AGN



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: An empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales N° E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Altenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.1523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales N° E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales N° E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales N° E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales N° E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales N° E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: Medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales N° E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales N° E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: Implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales N° E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in Latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)
25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

26. Remittances by emigrants: Issues and evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: Issues and evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N°E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N°E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Economic growth in Latin America in the late 20th century: Evidence and interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N°E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
34. Andean exchange-rate regimes, 1994-2003: A brief for “stable but flexible” regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N°E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. International migration, capital flows and the global economy: A long run view, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N°E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
36. Economic growth in Latin America: The role of investment and other growth sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
38. Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raitelhuber y Jürgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
39. Foundations of macroeconomic policy coordination.: fostering dialogue as a policy in Latin America, Rodrigo Cárcamo (LC/L.2420-P) Sales N° E.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral, Jürgen Weller, (LC/L.2409-P) N° de venta S.05.II.G.195 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
41. Competitividad y Mercado laboral, Perú 1990-2004, Norberto García, (LC/L.2440-P) N° de venta S.05.II.G.186.(US\$ 10.00), 2005. [www](#)
42. Entendiendo las volatilidades cíclicas de la cuenta de capitales y el PIB. Un estudio de panel para países latinoamericanos., Guillermo Le Fort y Carlos Budnevich, (LC/L.2452-P) N° de venta S.05.II.G.198 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
43. El rol del tipo de cambio real y la inversión en la diversificación de exportaciones en América Latina y el Caribe, Roberto Iglesias, (LC/L.2460-P) N° de venta S.05.II.G.207 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
44. Estados Unidos y China: ciclos económicos y políticas en un capitalismo maduro, Gunilla Ryd y Alejandro Ramos, (LC/L.2461-P) N° de venta S.05.II.G.208 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
45. Caribbean Labour Markets, Challenges and Policies, Andrew Downes, (LC/L.2509-P) Sales N° E.06.II.G.34 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
46. Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben, (LC/L.2521-P) N° de venta S.06.II.G.48 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
47. Problemas y políticas de empleo en Centroamérica, Juan Diego Trejos, (LC/L.2534-P) N° de venta S.06.II.G.61 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
48. Coordinación macro-fiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica, Manuel Sánchez-Gómez, (LC/L.2543-P) N° de venta S.06.II.G.71 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
49. Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina, Jaime Ros, (LC/L.2566-P) N° de venta S.06.II.G.94 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
50. Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004), Alberto Bensión, (LC/L.2567-P) N° de venta S.06.II.G.95 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)
51. El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi, (LC/L.2574-P) N° de venta S.06.II.G.105 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.



Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail: