

El Control Externo como Bisagra Privilegiada de la Arena Ejecutiva-Legislativa, en el marco de las Democracias en Transición y sus Reformas Constitucionales¹

por Elina Mecle²

I. Introducción:

El objetivo de esta investigación es sacar la discusión del control externo de su ámbito específico y trasladarla al campo de la Ciencia Política en relación al debate sobre la “falla institucional” detectada en la arena Ejecutiva-Legislativa, de las Democracias en transición.

Esta breve presentación, sobre la importancia que tiene el control externo, por parte del Congreso de la Nación, se inscribe en un Proyecto de Investigación de más amplio alcance, presentado en la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA.

El objetivo general del Proyecto UBACyT consiste en aportar densidad histórica al funcionamiento del Sistema de Frenos y Contrapesos de la Constitución Argentina en la transición democrática, a la luz de las tensiones entre las prescripciones constitucionales y la práctica política, mediante el estudio y análisis crítico de los mecanismos de control y equilibrio y su implementación en el período 1983-2007, a fin de valorar la institucionalidad de la arena Ejecutiva-Legislativa, en el marco de toma de decisiones de cada gobierno.

Entre sus objetivos específicos nos planteamos ponderar y evaluar el comportamiento y dinámica de los Poderes Ejecutivo-Legislativo, en la toma de decisiones, con el propósito de indagar rigurosamente a este último, en el grado y nivel de sus competencias desplegadas, en términos de eficiencia y eficacia, en su exclusiva e

¹ Este trabajo fue la Conferencia Inaugural de la “Primera Reunión Anual del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismo Públicos de Control Externo de la Republica Argentina”, llevado a cabo en el Calafate, en abril de 2010

² Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Master en Estudios Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursado y aprobado el Doctorado en Ciencias Sociales, UBA. Profesora Titular por Concurso de Antecedentes y Oposición de la Cátedra de Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado e Investigadora de la SECyT de la UBA, Profesora de Constitucional de la UNLAM e investigadora CYTMA. elina.mecle3@gmail.com

indelegable función de contralor que le asignó la Constitución Nacional, con el fin de establecer sus fortalezas y/o debilidades.

Si bien el proyecto en proceso de acreditación incluirá todos los tipos de control político del Legislativo, hoy nos referiremos sólo al control externo del sector público desde el punto de vista teórico, normativo y la dinámica de funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

La idea de introducir una mirada desde otros espacios disciplinarios, en un ámbito de absoluta especificidad profesional, es para proponer un debate sobre algunas preguntas que seguramente todos ustedes asumen y que probablemente tiene escasas respuestas.

¿Cumplen los trabajos de auditoría y/o informes el cometido final planteado por la Ley 24.156 y la Constitución? Cuáles son las fortalezas y debilidades de la **Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública**? **¿El Congreso de la Nación** actúa con eficacia y eficiencia al respecto?

En lo que sigue del trabajo, reflexionaremos sobre la falla institucional de las democracias en transición, la estrecha articulación entre control externo y control y equilibrio de los poderes y el papel central de la Comisión, en la institucionalidad democrática, siempre refiriéndonos al ámbito Nacional.

II. Qué se entiende por Democracias en transición?

La emergencia y recuperación de las democracias en América Latina, después de las dictaduras, ha sido objeto de una importante literatura de estudios y análisis críticos sobre la transición democrática y su consolidación. Los resultados identifican procesos problemáticos de distinta índole, entre los cuales adquieren especial significación las relaciones entre los Poderes del Estado.

Levitsky,(2009) y (Carothers: 2002; 2006), sostienen que la transición democrática siempre está orientada a la consolidación de sus instituciones políticas.

Se oponen a esta tesis entre otros (Erkman: 2009) y (McFaul:2004), argumentando que se pueden consolidar democracias débiles, reducida a un juego de instituciones formales sin verdadera sustancia democrática.

Entre las fallas institucionales del período de transición, capturadas con rigor por la Ciencia Política, se encuentra la arena Ejecutiva-Legislativa, en la que sustancialmente se evidencia la falta de control del Legislativo en el ámbito Ejecutivo. (Furman: 2007; Levitsky: 2002; Morlino: 2004; Shamis: 2006).

Perez Linán, (2003) sostiene que desde hace más de quince años, el debate sobre la gobernabilidad democrática latinoamericana gira en buena medida en torno al problema de la "pugna de poderes" y enfatiza en el potencial desestabilizador de los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo en un contexto de baja institucionalización.

En el mismo sentido, O'Donnell, (1997) diferencia las democracias institucionalizadas de las que están en transición, denominándolas a éstas Democracias Delegativas³, las que pueden ser duraderas y sus instituciones son débiles, es decir, de baja intensidad. El lugar de esas instituciones queda ocupado por el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Se basan en la premisa de que la persona que gana las elecciones presidenciales "es el salvador de la patria" y se siente autorizado a gobernar como quiere, sólo limitado por las relaciones de poder existentes y algunas veces por el término constitucional de su mandato.

En este tipo de democracias, señala el autor, en general no se guarda relación con lo prometido en la campaña, las instituciones como el Legislativo y los Tribunales suelen ser estorbos. Estas democracias recurren al *ballotage*, para construir la mayoría que respalde el mito de la Delegación Legítima. Luego de la elección se espera que los votantes –delegadores- sean pasivos y complacientes con el Presidente.

Las críticas a las poliarquías latinoamericanas se han centrado específicamente en la falta de mecanismos apropiados de control y de rendición de cuentas, acciones que han sido denominadas como de "*accountability horizontal*". O'Donnell (1998) señala que los controles que debe ejercer el Poder Legislativo, no funcionan adecuadamente y están

influenciados por los poderes a los que tienen que controlar. Desde el punto de vista de la calidad institucional, el autor señala que en las Democracias Delegativas la *accountability* es un impedimento, siendo ésta fuerte en las democracias representativas y muy débiles en las DD. (O'Donnell:2003).

Oscar Oszlak (1999), señala que la *accountability* alude a la vigencia de reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión. Advierte que en castellano se han utilizado diferentes palabras como sinónimos de *accountability*: “responsabilidad”, “rendición de cuentas” y “responsabilización”.

Si bien los análisis críticos mencionados cuestionan la no consolidación democrática, en términos institucionales, no desconocemos la importancia que para Argentina tienen los seis procesos electorales consecutivos a partir de 1983. Cheresky y Blanquer, (2003) refiriéndose a la significación que han adquirido las prácticas democráticas desde su refundación política, advierten que las prácticas electorales pueden desarrollar más plenamente sus potencialidades. Los autores sostienen que **“son necesarias condiciones institucionales que permitan confiar en el control institucional**, de modo que elegir representantes no se transforme en una práctica rutinaria en la que los ciudadanos terminen por ver la reproducción de un modo repetitivo de gobernar sin responsabilidad. Para ello, señalan los autores, **los organismos de control y en particular la justicia deben ser eficaces y confiables”**.

Este control, que hace al equilibrio de los Poderes, es el que desde el punto de vista constitucional, se pone en marcha a través del estratégico Sistema de Frenos y Contrapesos.

III. Características del Sistema de Frenos y Contrapesos.

En Latinoamérica, liberales y conservadores, los que redactaron los primeros documentos constitucionales, coincidían en la necesidad de recortar los poderes de la ciudadanía y reafirmar la capacidad de la dirigencia, por lo que cuando copiaron el modelo norteamericano fortalecieron de modo extraordinario los poderes del Ejecutivo

³ los ciudadanos al votar han delegado el poder en el candidato elegido.

para actuar más o menos discrecionalmente en tiempos de crisis política. (Gargarella: 2003).

En la adopción del presidencialismo en Argentina, el equilibrio de las ramas del poder está basado en el Sistema de Frenos y Contrapesos, y las implicancias del control y equilibrio, conocidas como *checks and balances*, hace hincapié en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La letra de la Constitución Nacional, en forma expresa lo recepta, al prescribir para cada uno de ellos, determinadas competencias, en la zona de competencias exclusivas del otro. A respecto Gargarella, (2004) sostiene que las distintas ramas del poder no deben estar rígidamente separadas entre sí, por el contrario deben estar vinculadas y sus funciones parcialmente superpuestas.

El objetivo de las funciones superpuestas entonces, es impedir los excesos o abusos de un poder sobre otro, garantizando a cada uno de ellos un Poder Defensivo, que les permita poner “límites” a los posibles “avances” de los restantes órganos de poder.

También podríamos señalar, que hacen al esquema del Sistema de Frenos y Contrapesos, las atribuciones complementarias de los dos Poderes, ya que la iniciativa de uno necesita de la voluntad del otro para su realización final.

En función de los Frenos y Contrapesos, entre otros mecanismos resultan los siguientes controles, vigentes desde la Constitución de 1853:

- Veto presidencial
- “Insistencia” sobre vetos
- División del Poder Legislativo en dos cámaras con la facultad de resistir las iniciativas
- Jueces que controlan la constitucionalidad y
- Mecanismos cruzados de juicio político

Pero al mismo tiempo, este sistema en su creación –modelo norteamericano-, tenía una finalidad auspiciante respecto del sistema político porque incorporaba en sus decisiones a toda la sociedad, es decir, al combinar ambos elementos se puede conocer el propósito

básico de esta maquinaria institucional, dice Gargarella. Es decir, dado que los sectores “mayoritarios” y “minoritarios” de la sociedad tenían asegurado un lugar institucional propio, luego facilitando los “controles mutuos”, se forzaba a cada grupo a negociar sus iniciativas con el grupo opuesto. Por lo cual el “sistema de equilibrio de poder” contribuía al “equilibrio social”. No olvidemos que se trataba de una sociedad menos compleja que la actual, en donde mayorías y minorías en su interior eran sectores homogéneos. De esta manera, ningún grupo podía imponer sus decisiones sobre el contrario.

En este marco de reflexiones, podemos pensar entonces que el Sistema de Frenos y Contrapesos busca evitar la tiranía de una parte de la sociedad sobre la otra, al otorgarle fuertes incentivos institucionales para asegurar que cada ley sea el producto final de toda la sociedad.

Ante tal presupuesto aparentemente virtuoso, el autor que nos acompaña, critica fuertemente la finalidad buscada, ya que la democracia se constituye a partir del principio de mayoría, y otorgar a las minorías el mismo poder configura una desigualdad inaceptable. El respeto de las minorías no puede hacerse al costo de disolver el principio mayoritario, ya que, afirmar que la democracia es el gobierno de las mayorías no significa ignorar los derechos de las minorías.

Aún así, el Sistema de Frenos y Contrapesos, respecto a la producción normativa, tiene sus méritos porque modera el proceso de toma de decisiones, al establecer un mecanismo de idas y vueltas de un proyecto que no sólo debe pasar por las dos Cámaras sino sortear el veto del Ejecutivo y quedar libre del control judicial, favoreciendo la deliberación social y el diálogo colectivo.

Sin embargo el sistema también tiene sus defectos, sobretodo cuando una de las Cámaras es de un color político al de la otra, o cuando el Congreso es de un color diferente al del Ejecutivo, o bien cuando el Ejecutivo es progresista y la cúpula del Poder Judicial es conservadora. En estos casos, entre otros, se produce una tensión entre las distintas ramas del poder, que se ha dado en llamar “congelamiento institucional”.

Por lo tanto, la existencia de múltiples controles resulta tan grave como la ausencia de ellos.

Los controles, como poderes defensivos en el proceso de formación y sanción de las leyes, surgen, como ya lo hemos mencionado, de la letra de la Constitución de 1853. La Reforma del '94 si bien mantiene todo lo prescripto en la Carta fundacional, adiciona facultades y competencias para el Ejecutivo, y crea otros mecanismos de control para el Legislativo, a saber:

En relación al Ejecutivo-Legislativo:

- Control Bicameral de Trámite Legislativo, sobre el Veto y Promulgación Parcial.
- Control Bicameral de Trámite Legislativo, sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia.
- Control Bicameral de Seguimiento de las Privatizadas sobre las Facultades Delegadas⁴.

Otros controles, que nada tienen que ver con el proceso de formación y sanción de las leyes, inscriptos en el ámbito del Legislativo con Órganos propios luego de la Reforma Constitucional son:

- Control Bicameral sobre el control externo efectuado por La Auditoría General de la Nación, (AGN) y
- Control sobre actos de Administración, efectuado por la Defensoría del Pueblo.

IV. El “Control Externo” en la Constitución y en las Leyes de la Nación

En la dinámica de la “pugna de poderes” se pone la atención solamente en los mecanismos institucionales de control de los DNU, y esto es hacer foco en pequeñas cuotas de poder que aparentan ser todo el poder. Esta controversia institucional opaca uno de los aspectos más importantes del control, que es el que debe darse sobre la aplicación de los recursos del Estado ya sea que se evalúen, desde la Cuenta de Inversión o desde el Control Externo, en jurisdicción de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y por ende del Congreso de la Nación.

⁴ Las restantes facultades delegadas serán controladas por la Comisión de Trámite Legislativo.

Si bien la Ley 24.156 de 1992/1993 regula expresamente sobre el “Control Externo” los constituyentes de 1994 le dieron rango constitucional al incorporar en el Artículo 85 primero, que el control es propio y exclusivo del Congreso, segundo, que lo hace en base a la AGN y en tercer lugar también deberá decidir sobre la Cuenta de Inversión y percepción de los Fondos Públicos⁵.

Así reza la Constitución y el orden no es casual:

- *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 ...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 relevancia de esta constitucionalización del Control Externo implica:

- Que aunque la 24.156 se modifique o suprima, la atribución legislativa sigue vigente a menos que se cambie por otra reforma constitucional y
- Que su rango de constitucionalidad, impide que se opongan a su cumplimiento regulaciones de Convenios Internacionales (BID, BIRF, PNUD)⁶ al adquirir éstos rango constitucional.

Será el turno de referirnos al origen, evolución y resignificación de la CPMRC ya que es la primera instancia del Congreso donde llegarán los Informes señalados.

IV.1. Antecedentes sobre la Comisión Revisora de las Cuentas:

⁵ Nótese que en forma diferenciada al texto del artículo 75 inciso 8 se habla también de la “Percepción” de los fondos públicos.

Ya desde la Constitución de 1853 y vigente en sus Reformas, se prescribe taxativamente la obligación del Congreso de aprobar o desechar la Cuenta de Inversión, oportunidad en la que prestaremos mucha atención a la **Comisión**, a la evolución que tendrá hasta nuestros días y a la responsabilidad que caerá sobre ella, en términos institucionales, sobre el control externo.

La Cuenta de Inversión, examinada por el Tribunal de Cuentas o por la Auditoría General de la Nación, deberá recibir un dictamen de la Comisión a fin de ser aprobada o rechazada en el plenario de las Cámaras.

El aumento en la complejidad de las cuentas públicas y su consecuente necesidad de contralor, se ve reflejado en la normativa dictada para el funcionamiento de la Comisión Revisora de Cuentas, en tanto su constitución, funcionamiento y sobre todo en el progresivo avance del universo sujeto a control.

- En 1878 por Ley **923** se crea la **Comisión Revisora de las Cuentas Generales de la Nación**, integrada por **dos senadores, tres diputados y tres contadores**. Este régimen duró veintidós años, debiendo la Comisión presentar sus informes escritos al Congreso. El informe producido debía tener el **visto bueno** del senador o diputado que controlaba al contador.
- En 1900 por **Ley 3.956** se deroga la ley anterior y se crean **dos Comisiones Revisoras de Cuentas de la Administración**, cada una integrada por dos senadores y tres diputados. Una de las Comisiones tenía la misión de abocarse a las cuentas atrasadas y la otra a la cuenta del penúltimo año. Este régimen duró por cincuenta y dos años.
Esta ley agrega que la Contaduría del Congreso debía **registrar en cuadernos** las observaciones a que diesen lugar los exámenes. También se puntualiza que el Poder Ejecutivo remitirá al Congreso las cuentas del ejercicio anterior en la forma establecida en la Ley de Contabilidad.

⁶ En 1998 un dictamen del Subprocurador, Sr. Jorge Augusto Saulquín, señala que para los proyectos bajo PNUD se establecen controles propios que desplaza en su esfera de aplicación a la 24.156.

- En el año 1952 se promulga la Ley **14.179** que deroga la ley anterior y se vuelve a una sola Comisión, creando la **Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración**. Integrada por dos senadores y tres diputados con personal administrativo y técnico para su asesoramiento elaborarán sus informes para presentar a ambas Cámaras las que aprobarán o rechazarán la Cuenta de Inversión. Este régimen duró por treinta y ocho años.

Esta ley, además prevé que la Comisión estará dirigida por un presidente y un vicepresidente, la que tendrá las facultades que ambas Cámaras deleguen en sus Comisiones permanentes y especiales. **El Poder Ejecutivo presentará la Cuenta de Inversión más un estudio patrimonial al 31 de diciembre de cada año y un estado de movimientos de cuentas de responsable por jurisdicción ministerial**. Para ello remitirá los libros y documentos dentro de los 60 días de enviada la Cuenta de Inversión.

- En 1990 se promulga la Ley **23.847** que derogando el régimen anterior crea la **Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública**, cuya integración a partir de ahora será **con seis senadores y seis diputados** más el personal técnico y administrativo. Este régimen que duró por sólo dos años, amplió el universo sujeto a control, agregando el Informe de la Sindicatura General de Empresas Públicas. Por lo cual, los dictámenes elevados a ambas Cámaras versarían sobre el penúltimo ejercicio enviado por el Ejecutivo, y sobre el Informe de la Sindicatura que incluía el control de legalidad, de auditoría y de gestión. Se observa por esta Ley que **la Comisión podrá requerir los libros y documentos** al Poder Ejecutivo.

IV.2. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a partir de la 24.156

Será con Ley **24.156** la que además de crear el Sistema de Administración Financiera del Estado, diferenciará en el marco de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el control interno en el ámbito del Ejecutivo a través de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), del control externo a la Administración, a través de la AGN.

Si bien esta Ley responde a los requerimientos de los nuevos postulados que exigen mayor control del Ejecutivo por parte del Legislativo, atribuirá a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas un carácter diferente. No sólo revisará la Cuenta de Inversión y los Dictámenes de Auditoría sobre la Administración Pública, sino que controlará al mismo Órgano de Control⁷. Es decir, no sólo continúa con la función articuladora entre los poderes sino que a su vez y juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda pasa a controlar al ente de Fiscalización Superior, las que establecerán por primera vez la estructura orgánica, sus normas básicas internas y la distribución de funciones del organismo.

A los fines de puntualizar sobre la importancia de la Comisión en estudio nos resta mencionar la sanción del **Reglamento de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas**, aprobado en el año 2004, por el que se determina que dicha Comisión funciona en **jurisdicción del Senado de la Nación**. Se integra con seis senadores y seis diputados⁸. Se crea una **Dirección** que dependerá de la Secretaría Parlamentaria del Senado, cuyo Director firmará los Informes Técnicos que serán presentados a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Se prescribe puntualmente en el Reglamento que la Comisión debe **reunirse por lo menos dos veces al mes**, con un quórum de 7 miembros, con la obligación de llevar un libro de Actas de cada reunión.

Entre las obligaciones impuestas en este Reglamento, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe:

- Articular las esferas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y entre éste y la AGN
- Dictaminar sobre el Control Externo del Sector Público Nacional, en base a los Informes de la AGN.
- Controlar la actividad de la AGN.
- Efectuar los seguimientos que requiera el Congreso.

⁷ Tendrá también otras competencias como la de aprobar el programa anual del organismo, solicitarle estudios especiales, requerir sus informes, analizarlos y examinar la Memoria Anual.

- Dictaminar sobre la Cuenta de Inversión, que el Poder Ejecutivo debe presentar al Congreso anualmente ⁹ y
- Solicitar a todas las instancias del sector público la colaboración necesaria para el cumplimiento de sus fines, quienes están obligados a prestarla.

También está autorizada a formar parte de organismos internacionales que nucleen entes fiscalizadores.

IV. 3. El control externo en el marco de la ley 24.156.

A nivel Nacional¹⁰, el sistema que regulaba el control antes de esta Ley, se constituía en la institución del Tribunal de Cuentas, el cual tenía jurisdicción sobre la Administración Nacional y se desempeñaba en el ámbito del Poder Ejecutivo, con funciones de control previo, concomitante y posterior. La ley 24.156, como ya lo hemos señalado, creó dos sistemas de control, y suprimió la intervención previa que tenían los Tribunales de Cuentas, quedando el control previo a cargo de las Unidades de Auditoría Interna en el marco ejecutivo, y el control posterior a cargo de los órganos de control.

Uno de los aspectos más relevantes de la ley es la ampliación y definición del universo sujeto a control que deberá auditar la AGN:

- Poder Ejecutivo, la Administración Nacional
- Empresas y Sociedades del Estado
- Sistema Bancario oficial
- Sistema de Seguridad Social
- Poder Judicial
- Poder Legislativo

⁸ Más los asesores técnicos y personal de apoyo.

⁹ Una vez que este informe ingresó a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en no más de tres días debe girarla a la AGN. Ésta informará a la Comisión la auditoría realizada a la Cuenta de Inversión en un plazo de 120 días de recibida. También podrá excusarse respecto de su incumplimiento en el término que lo establece la Ley. Girar en tres días este examen a la Secretaría de Hacienda de la Nación la que hará las aclaraciones que correspondan. Finalmente, la Comisión antes del 1º de mayo de cada año dictaminará sobre la Cuenta de Inversión, correspondiente al penúltimo ejercicio.

¹⁰ Actualmente en las Provincias siguen vigentes los Tribunales de Cuenta, pero responden al Poder Legislativo.

- Entes adjudicatarios de procesos de privatización en cuanto al cumplimiento de las cláusulas contractuales (servicios públicos que necesitan ser regulados y controlados por el Estado).
- Entidades Públicas no estatales, si así lo decide el Poder Legislativo, en virtud del artículo 120.
- Entidades de derecho privado en cuya dirección o administración tenga responsabilidad el Estado Nacional.
- Programas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito.

Otra de las reformas impuestas por la Ley 24.156, es la *supresión de la atribución jurisdiccional* que tenían los Tribunales de Cuenta¹¹. Actualmente, la AGN si bien no posee esta atribución debe, a través del presidente denunciar cuando corresponda, casos penados por la ley, ante autoridad competente, sin llegar a constituirse en actor, iniciando la vía contenciosa administrativa. Si retomamos los conceptos y fines vertidos en el esquema de Frenos y Contrapesos, a mi parecer, la atribución jurisdiccional debió permanecer en manos de la AGN en jurisdicción del Congreso. Si bien la Ley no sólo amplió el universo sujeto a control e incorporó la integralidad y las 3 “E”, suprimiendo la potestad de juzgar, debilitó el accionar del Organismo de Control.

La ley 24.156 incorpora el control de gestión¹² basado en tres conceptos fundamentales: economía¹³, eficacia¹⁴ y eficiencia¹⁵ en la obtención y aplicación de los recursos públicos, conceptos que la AGN debió definir por mandato del artículo 119.

¹¹ Por atribución jurisdiccional se entiende la capacidad del órgano de control para juzgar las irregularidades y/o ilícitos detectados en las labores de auditoría.

¹² “...el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e 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”.

¹³ Es la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc., con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos. Es decir, no sólo se trata de comprar barato, sino de verificar cantidad y calidad en orden a los resultados previstos, con la mejor asignación y administración de los recursos.

¹⁴

Es el logro de los objetivos y otros efectos previstos en Planes, Programas, Proyectos, operaciones y actividades. Para evaluar la eficacia es necesario contar con la información y los instrumentos necesarios para conocer la situación en un momento determinado y los desvíos respecto de las metas proyectadas.

Desde el punto de vista del control político, la composición de las autoridades de la AGN, implicará un control pluripartidista, al disponer que este cuerpo colegiado de 7 Auditores Generales, estará presidido por un representante del principal partido de la oposición parlamentaria. La Cámara de Diputados designará tres auditores y la Cámara de Senadores otros tres, en relación proporcional a la composición de cada una de ellas.

V. Fortalezas y Debilidades de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y del Congreso de la Nación.

Las fortalezas de la Comisión y del Congreso se visualizan en su cuestión formal. Es decir que por la Constitución, por las leyes y reglamentos que hacen a su ejercicio las prescripciones normativas están dadas para subsanar la “falla institucional” consistente en la ausencia de control y equilibrio entre los Poderes del Estado. Sin embargo, desde la norma, se justifica el incumplimiento de la Comisión al observar en todas las leyes que la regulan, que si ésta no ha podido presentar el Informe a ambas Cámaras deberá expresar las razones que lo han impedido. Esta prescripción vulnera la sustancia del Control y genera un paraguas protector sobre el retraso que conlleva la función de la Comisión, por lo que desde el punto de vista sustancial, es decir de aplicación de la norma por quienes deben hacerlo notamos todavía fuertes deficiencias que se ven reflejados en el tiempo que insumen los análisis sobre las Cuentas de Inversión y sobre los Informes de AGN.

Por otro lado, cabe señalar, que no hemos podido conseguir la agenda de la CPMRC. Sus reuniones deben ser públicas, lo dice el Reglamento y una sentencia que lo confirma, para lo cual deberían exponer las fechas, hora y lugar con antelación, en medios masivos de comunicación.

El criterio de separación de los Cuadros 1 y 2 se basó en el organismo que presentó la Cuenta de Inversión.

V.1. Sobre la Cuenta de Inversión

¹⁵ Es 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. Es decir la medición de eficacia tiene por objeto verificar si la gestión ha cumplido el objetivo de incrementar la productividad.

Por el **Cuadro 1** del Anexo Estadístico, observamos la actuación de la CPMRC, desde 1985 a 1997, sobre las C. de I. presentadas por el Tribunal de Cuentas de la Nación, de los años 1966 a 1993:

- En **1985** se rechazaron las C. de I. de los años que van desde 1966 a 1972.
- En **1986** se aprobaron las C. de I. de los años que van de 1973 a 1975.
- En **1990** se rechazaron las C. de I. de los años que van de 1976 a 1983.
- En **1990** se aprobó la C. de I. de 1984.
- En **1991** se aprobaron las C. de I. de 1985 y 1986.
- En **1993** se aprobaron las C. de I. de 1987 y 1988.
- En **1994** se aprobaron la C. de I. desde 1989 a 1991.
- En **1995** se aprobó la C. de I. de 1992.
- En **1997** se aprobó la C. de I. de 1993.

Surge de este mínimo análisis que a partir de 1985 se trataron C. de I. con un retraso que van de 3 a 19 años.

Por el **Cuadro 2** del Anexo Estadístico, la actuación de la CPMRC, entre 2001 y 2009, sobre las C. de I. de 1994 al 2007, examinadas por la AGN.

Las Cuentas de Inversión de los años 1994, 1995, y 1996, no se han aprobado.

En el año **2005** se aprobaron las C. de I. de los años 1997 y 1998.

En el año **2007** se aprobaron las C. de I. desde 1999 a 2004.

Las C. de I. de los años 2005, 2006, 2007 y 2008, han iniciado su tratamiento sin tener aprobación o rechazo.

Surge entonces que se presenta un retraso entre 3 y 9 años.

Refuerzan estos datos algunas opiniones vertidas por legisladores, en la reunión del 11 de **marzo 2009**, que se realizó en Diputados, y dirigidas al presidente de la Cámara Sr. FELLNER

- *“Ni hablar de la mora que tenemos en el tratamiento de las cuentas del ejercicio del presupuesto nacional. Desde el año 2005 que no tratamos las cuentas del ejercicio”.*¹⁶
- *“En el tema de las cuentas de inversión, por ejemplo, hemos analizado operaciones de hace doce o quince años atrás. Ahora no ocurre eso. Se han aprobado las cuentas de inversión hasta 2005, y están para tratarse las de 2006 y 2007”.*¹⁷
- *La realidad indica que cuando uno habla de presupuesto, necesariamente debe hablar de cuentas de inversión. No podemos presupuestar algo si no sabemos cómo se ha gastado el presupuesto anterior. Son **algunas deudas que, como Parlamento, tenemos con la democracia...***¹⁸

Aprobada la Cuenta de Inversión, de rigor se incluye el siguiente texto: *“La presente no perjudicará la iniciación ni prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades emergentes de los actos y hechos realizados por los funcionarios públicos durante el periodo comprendido en la cuenta general que se aprueba, ni el cumplimiento que las mismas originen”.*

En el mismo sentido se cita *“Sin perjuicio de que continúen los análisis e investigaciones pertinentes a los fines de detectar las irregularidades administrativas que pudieran haberse verificado en los periodos citados, con el fin de determinar las responsabilidades respectivas y perseguir la aplicación de las sanciones correspondientes”*

Este tema sí que hace a la atribución jurisdiccional y como todos sabemos las acciones en nuestro Estado de Derecho tienen un tiempo de prescripción, aunque también reconocemos que si bien los dictámenes de la AGN son tratados con retraso por la CPMRC y por las Cámaras, las posibles denuncias se hacen por carriles separados.

V.2. Sobre el Control Externo

¹⁶ Diputado POGGI.

¹⁷ Diputado NIEVA

¹⁸ Diputado VARGAS AIGNASSE

En relación al examen sobre los recursos auditados por AGN, a menos que se desee filtrar en particular alguna información, el volumen de estos informes sólo me permitieron ver que la CPMRC fundamentalmente produce los siguientes Proyectos de Resolución:

- Aprueba el Informe presentado por la AGN.
- Solicita informes o aclaraciones ampliatorias sobre determinados puntos en cuestión
- Archiva por no corresponder otra instancia.

De los registros examinados de fuentes primarias¹⁹ surge la ineficacia de la CPMRC y del Congreso:

- Que los tratamientos de los Proyectos de Resolución, desde que se inician hasta que se finalizan duran aproximadamente 4 años.
- Que los pedidos de resolución de las irregularidades por procedimientos no adecuados a las normativas vigente, informados por la AGN llevan entre 1 y 2 años.
- Que se dan tratamientos preferenciales, con cierta premura y rapidez a los informes sobre la ejecución préstamos otorgados por el BID y/o el BIRF.
- Que en la mayoría de los casos, hay una demora de dos años para que el expediente en cuestión pase de una Cámara a otra.
- Que los legisladores son absolutamente conscientes de las tardanzas en expedirse de las Cámaras. Al respecto surge en Acta del mes de marzo del 2009, de la Cámara de Diputados, que...”*queda en claro que el control parlamentario que nosotros ejercemos resultará eficiente en la medida en que sea oportuno; caso contrario estaríamos **haciendo un simulacro de control**” ...”Fíjense que el grueso de estas resoluciones que hoy tratamos fueron dictaminadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas en junio de 2007; es decir, hace un año y medio. El Senado de la Nación se tomó su tiempo para expedirse y lo hizo en diciembre de 2007; o sea, seis meses después de que se expidió la Comisión. Nosotros nos expedimos un año después, cuando estos órdenes del*

*día ya estaban impresas desde febrero de 2008... Claramente, llegamos tarde a los efectos del control externo de las cuentas públicas y terminamos pidiendo informes sobre anormalidades detectadas en auditorías de los años 2004 y 2005.”Lo que quiero decir con esto es que el control externo de las cuentas públicas -que es una obligación constitucional- no se encuentra contemplado dentro de la agenda parlamentaria y deberíamos incorporarlo con jerarquía”.*²⁰

Reflexiones Finales:

- La Reforma Constitucional incorpora positivamente en su seno el control externo en la órbita del Legislativo, apuntando consciente o inconscientemente a subsanar en parte, la falla institucional de la arena Ejecutiva-Legislativa.
- La conclusión más fuerte de este trabajo es que el Legislativo es ineficaz porque no logra los objetivos que surgen de la Ley y de la Constitución, en relación al control del sector público nacional, pero además es ineficiente, dado que no aplica productivamente sus recursos, tanto los referentes a presupuesto como a sus recursos humanos.
- El Congreso tampoco controla la eficacia y eficiencia de sus Comisiones.
- Con la separación del sistema de control en interno y externo, se da curso la *accountability vertical* a la *accountability horizontal* respectivamente, aunque sea desde lo formal.
- La supresión de la atribución jurisdiccional fue vista por los estudiosos del tema como una clara reforma positiva en función de la consolidación de la división e independencia de los Poderes del Estado. Sin embargo, si nos atenemos a los principios imbuidos en el Sistema de Frenos y Contrapesos, la atribución jurisdiccional del control externo, hubiera expresado más nítidamente la ingerencia de un poder en el ámbito de otro poder, con lo que se lograría un mejor control.
- El control extemporáneo vulnera la sustancia misma del control, cuando se justifica en forma reiterada el incumplimiento de la CPMRC, sin ningún tipo de apercibimiento y/o sanción, inhibición para reelegirse como legislador, etc.

¹⁹ Base de datos de las Órdenes del Día con los Dictámenes de la Comisión y trámite legislativo del tratamiento en las Cámaras.

²⁰ Sr. POGGI, CLAUDIO JAVIER

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1: TAREA DE LA CPMRC SOBRE LAS CUENTAS DE INVERSIÓN EXAMINADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACIÓN

Año del Ejercicio Fiscal	Nivel de tratamiento C. de I.	Año
1966	Rechazada por Ley 23.345	1985
1967	Rechazada por Ley 23.345	1985
1968	Rechazada por Ley 23.345	1985
1969	Rechazada por Ley 23.345	1985
1970	Rechazada por Ley 23.345	1985
1971	Rechazada por Ley 23.345	1985
1972	Rechazada por Ley 23.345	1985
1973	Aprobada por ley 23.334	1986
1974	Aprobada por ley 23.334	1986
1975	Aprobada por ley 23.334	1986
1976	Rechazada por ley 23.854	1986/1990
1977	Rechazada por ley 23.854	1986/1989/1990
1978	Rechazada por ley 23.854	1986/1989/1990
1979	Rechazada por ley 23.854	1986/1989/1990
1980	Rechazada por ley 23.854	1986/1989/1990
1981	Rechazada por ley 23.854	1986/1989/1990
1982	Rechazada por ley 23.854	1986/1989/1990
1983	Rechazada por ley 23.854	1984 /1990
1984	Aprobada por ley 23.855	1986/1989/1988/1990
1985	Aprobada por ley 24.002	1988/1989/1991
1986	Aprobada por Ley 24.086	1987/1989/1991
1987	Se aprueba por ley 24.221	1989/1993
1988	Aprobado por ley 24.238	1993
1989	Aprobado por ley 24.336	1991/1994
1990	Aprobado por ley 24.363	1992/1994
1991	Aprobado por ley 24.461	1993/1994
1992	Aprobado por ley 24.630	1994/1995
1993	Aprobada por ley 24.963	1994/1997

Fuente: Elaboración propia con Datos brindados por el Departamento de Asuntos Parlamentarios el 23 de marzo de 2010. Los años significan desde cuando empezó el tratamiento.

**CUADRO 2: TAREA DE LA CPMRC SOBRE LAS CUENTAS DE INVERSIÓN
EXAMINADAS POR AGN**

Año del Ejercicio Fiscal	Nivel de tratamiento C. de I.	Año
1994	Obtuvo media sanción del Senado Caducó	2001/2003
1995	Obtuvo media sanción del Senado	2002/2003
1996	Obtuvo media sanción del Senado	2002/2003
1997	Aprobada por ley 26.098	2005
1998	Aprobada por ley 26.099	2005
1999	Aprobada por ley 26.328	2007
2000	Aprobada por ley 26.328	2007
2001	Aprobada por ley 26.328	2007
2002	Aprobada por ley 26.328	2007
2003	Aprobada por ley 26.328	2007
2004	Aprobada por ley 26.328	2007
2005	El Senado aconseja aprobar un P. de Resolución con la aprobación	2008/2009
2006	El Senado aconseja aprobar un P. de Resolución con la aprobación	2008/2009
2007	El Senado aprueba un Proyecto de Resolución comunicando que no ha podido expedirse	2009
2008	JGM remite la C. de I.	2009

Fuente: Elaboración propia con Datos brindados por el Departamento de Asuntos Parlamentarios el 23 de marzo de 2010. Los años significan desde cuando empezó el tratamiento.

BIBLIOGRAFÍA:

ALCÁNTARA SÁEZ, M. y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ (2001) “Las relaciones ejecutivo-legislativo en América latina: un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 112. Abril-Junio.

BADENI, G. (2006), *Tratado de Derecho Constitucional*, La ley, Bs. As.

BIDART CAMPOS, GERMAN, (2004) *Compendio de Derecho Constitucional*, EDIAR, Bs. As.

BIDART CAMPOS, G. Y H. SANDLER, (1995), *Estudios sobre la Reforma Constitucional de 1994*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Rioja”, Buenos Aires.

CASSAGNE, Juan (1999), *Derecho Constitucional*, Tº I, Astrea, Buenos Aires.

CORBACHO, ALEJANDRO L. (1998) “Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, N2 148 (enero-marzo).

CAROTHERS, T. (2009), “The End of the Transition Paradigm”, *Journal of Democracy*.

COX, GARY W. y SCOTT MORGENSTERN, (2001), “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América latina”, *Desarrollo Económico* Vol. 41, Nº, 163 (octubre-diciembre).

CHERESKY, ISIDORO, (1997), “Poder presidencial limitado y oposición activa como requisitos de la democracia”, *Estudios Sociales* N° 13, 2º, Santa Fe.

CHERESKY, ISIDORO, (1999), “La experiencia de la Reforma Constitucional” en TORRE, JUAN CARLOS, Y OTROS, *Entre el Abismo y la Ilusión*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

ERKMAN, J. (2009), “ Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes”, en *Internacional Political Science Review*, Internacional Political Science Association, Vol. 30 N° 1 January 2009.

GARGARELLA, ROBERTO, (1997), “Recientes Reformas Constitucionales en América latina: una primera aproximación”, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144 (enero-marzo).

GARGARELLA, ROBERTO, (2003), “El periodo fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860)”, *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 170 (julio-setiembre).

GARGARELLA, ROBERTO, (2003), *La concepción de la democracia y la representación política. Sobre los déficits del Sistema de “Frenos y Contrapesos”*, Universidad Nacional de Rosario.

GARGARELLA, ROBERTO, (2004), *Crítica de la Constitución, sus zonas oscuras*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

GARCÍA MONTERO, M., (2002), “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica”, *WP N°*, 212, Instituto Ínter universitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Barcelona.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, J. (2000), “Las Comisiones Legislativas en las Cámara de Diputados o Equivalentes. Estudio comparativo de cuatro países de régimen presidencial, cinco de parlamentario y uno de régimen semipresidencial”, *DPI-25*.

JONES, MARK P., (2002), “Legislator behavior and executive-legislative relations in latin America”, *The Latin American Studies Association*.

JONES, MARK P. (2001), “Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados Argentina”, *POSTDATA*.

KELSEN, HANS, (1971), *Teoría Pura del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires.

LEVITSKY, STEVEN, (1997), “Crisis, Party Adaptation, and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995”, en *Latin American Studies Association* 17-19 de Abril, Guadalajara, México.

LLANOS, MARIANA, (1998), “El Presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, *Desarrollo Económico*, Vol.3 8, N° 151 (octubre-diciembre).

MCFAUL, M. (2004), *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post Communist Political Reform*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

MOLINELLI, PALANZA y SIN, (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

NINO, CARLOS, (1987), “Reforma Constitucional, Oportunidad y Alcances”, en *LAS MUJERES Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL*, Fundación Arturo Illia y Fundación Plural, Buenos Aires.

NINO, CARLOS, (1992), *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires.

NOVARO, M., (2000), “Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)”, *CLACSO*.

NOVARO, M., Y VICENTE PALERMO, (1997), “Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem”, *Revista de Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N° 3, Universidad Nacional de México.

OLSON, David M, (1994), *Democratic legislative institutions. A comparative view*. New York, M.E. Sharpe Inc.

O'DONNELL, GUILLERMO, (1998), "Accountability horizontal", en *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos* (Buenos Aires) N° 8.

O'DONNELL, GUILLERMO, (1992), "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH* 2ª Serie, Año 17, N° 61, 5-19, Montevideo.

QUIROGA LAVIE, Humberto, (1995), *Estudio Analítico de la Reforma Constitucional, Actualización de la obra Derecho Constitucional*, Ed. Depalma, Buenos Aires.

QUIROGA, HUGO, (2005) *La Argentina en Emergencia Permanente*, Edhasa, Buenos Aires.

SABSAY y ONAINDIA, (2004) *La Constitución de los Argentinos*, Errepar, Bs.As.-.

SAGUES, NÉSTOR, (1993), *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires.

SCHAMIS, H. (2006), "Populism, Socialism, and Democratic Institutions" , *Journal of Democracy*.

SERRAFERO, M., (1993) «El Congreso de la Nación Argentina y los proyectos de reforma constitucional», *Rev. Española de Der. Constitucional*, N°, 37.

PEREZ-LINAN, ANIBAL S., (2003), " Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: hacia un nuevo presidencialismo?", *Latin America Research Review*, Vol. 38, N° 3, The Latin American Studies Association.

VILLACORTA MANCEBO, Luis, (1989), *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Universidad de Valladolid-Caja de Ahorros y M.P. Salamanca.