

SERIE DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Área ELLA: Gobernabilidad

Tema ELLA: Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo



ELLA

Evidencias y lecciones  
desde América Latina

POLICY BRIEF

# CUIDADO CON LOS BACHES: LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL EN ARGENTINA

CIPPEC<sup>®</sup>

ARGENTINA

Este resumen ha sido elaborado como parte del Programa ELLA, con base en el Documento de Evidencia Regional [Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos](#) creado por los mismos autores. Ese documento ofrece una perspectiva general de la evidencia regional en el tema, así como análisis de investigación primaria sobre temas específicos. Todas las publicaciones están disponibles en la [web del Programa ELLA](#).

## Cuidado con los baches: los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en Argentina

Natalia Aquilino | Julia Pomares | Agustina Suaya | María Page | Sofía Estévez

La democracia es la principal regla de juego en América Latina. Sin embargo, aun persisten algunas amenazas a su calidad institucional. Este documento explora una de las principales debilidades institucionales: la rendición de cuentas horizontal entre el poder legislativo y ejecutivo. La rendición de cuentas horizontal es el control del balance de poder entre los tres poderes del gobierno y busca fomentar la inspección pública del ejercicio del poder exigiendo explicaciones y justificaciones. Un componente esencial de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal es la existencia de sanciones. En otras palabras, la rendición de cuentas horizontal existe cuando las acciones del poder ejecutivo son sujetas a la supervisión de las autoridades legislativas. Sin embargo, es necesario examinar si existe un déficit entre lo que la ley exige en términos de rendición de cuentas horizontal y el desempeño real de los mecanismos establecidos para garantizarla. Cuando el desempeño de los mecanismos de

rendición de cuentas horizontal es bajo, la transparencia y la calidad de la democracia en general se ve perjudicada.

A través del estudio de un grupo de mecanismos de rendición de cuentas horizontal para el caso argentino, este documento muestra que el desempeño de la rendición de cuentas horizontal en el país es imperfecto. Los principales desafíos se relacionan con carencias en las regulaciones. Por esto, las recomendaciones se concentran en el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal a través de una mejora de las regulaciones, las instituciones y las políticas. La existencia de regulaciones que asignen responsabilidades, plazos y sanciones de manera clara es de vital importancia. Los hallazgos y recomendaciones del caso Argentina pueden ser relevantes también para el fortalecimiento de capacidades en otras democracias.

### RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación  
de Políticas Públicas para  
la Equidad y el Crecimiento

## Rendición de cuentas: Conceptos y mecanismos

**Luego de las transiciones democráticas que tuvieron lugar en la década de 1980, los países latinoamericanos se vieron frente al desafío de construir instituciones fuertes e inclusivas. El análisis en profundidad del caso argentino es relevante, ya que el país es uno de los más desarrollados en la región en términos socioeconómicos mientras que al mismo tiempo la calidad de sus instituciones políticas es baja.**

**Tal como sostienen Mainwaring & Welna (2003), la presencia de mecanismos de rendición de cuentas efectivos es clave para mejorar la calidad de la democracia. La rendición de cuentas horizontal existe cuando las acciones del ejecutivo son sujetas a la supervisión del legislativo, o del público en general.**

La rendición de cuentas tiene dos dimensiones: los medios a través de los cuales la ciudadanía, los medios de comunicación y la sociedad civil buscan implementar estándares de buen desempeño en los funcionarios (rendición de cuentas horizontal), o la capacidad de las instituciones del Estado de prevenir abusos de poder de alguna de las ramas del gobierno. Es decir, la necesidad de contar con agencias de

gobierno que reporten de manera horizontal (rendición de cuentas horizontal) (O'Donnell, 1998).

La rendición de cuentas se materializa en dos conceptos: (i) responsabilidad, la obligación de los funcionarios públicos de informar acerca de su accionar y (ii) ejecutabilidad, la capacidad de las agencias a cargo de la rendición de cuentas de aplicar sanciones a quienes hayan violado sus deberes (Schedler, 1999).

En **América Latina**, todos los países de la región han aprobado legislación y establecido instituciones especializadas e independientes a cargo de la auditoría de las agencias públicas. A través de esto se busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos así como luchar contra la corrupción (Oszlak, 2006:424). Un ejemplo de esto es que existen lineamientos para que el legislativo solicite información al ejecutivo en Argentina, Brasil, Chile y México. En los últimos tres países, las reglas establecen plazos para la respuesta por parte del ejecutivo de las solicitudes de información elevadas.

En **Argentina** la Constitución creó múltiples instituciones y mecanismos de rendición de cuentas horizontal (ver **Gráfico 1**).

La no implementación de las sanciones y la distancia entre lo que exige la ley y el desempeño real de los mecanismos son dos de las principales debilidades de la democracia en muchos países en desarrollo. Es importante, entonces, identificar y comprender los determinantes del bajo desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal que perjudican la transparencia y el buen desempeño de la política pública en América Latina.

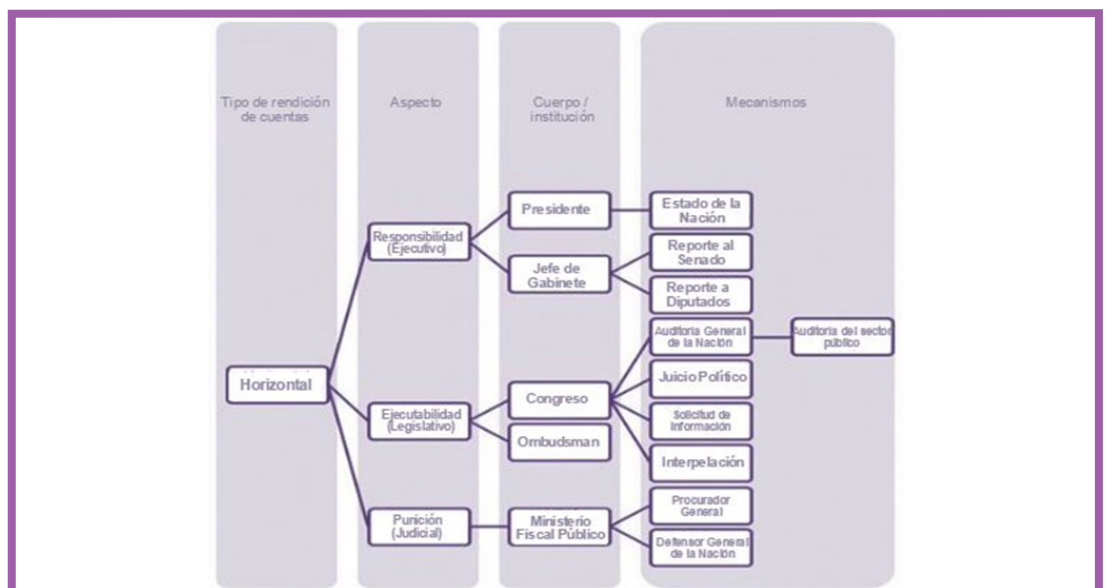
En este documento se hará foco en tres de los mecanismos de rendición de cuentas entre las autoridades del poder ejecutivo y legislativo:

- 1) Los reportes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso.

### ¿Qué es la rendición de cuentas horizontal?

La rendición de cuentas horizontal tiene como razón de ser el control del balance de poder entre los tres poderes del gobierno. Así, busca fomentar la inspección pública del ejercicio del poder exigiendo explicaciones y justificaciones. Un componente esencial de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal es la existencia de sanciones.

**Gráfico 1.**  
**Mecanismos de rendición de cuentas en Argentina**



Elaboración propia  
Fuente: Constitución Argentina

- 2) Las solicitudes de información al Ejecutivo.
- 3) La aprobación en el Congreso de los reportes de la Auditoría General de la Nación.

## Analizando los baches: ¿qué es lo que exige la ley?

En primer lugar, el Jefe de Gabinete tiene la obligación constitucional de presentarse frente a ambas cámaras del Congreso para responder preguntas de los legisladores. La Constitución exige que el Jefe de Gabinete alterne, cada mes, la cámara visitada. Es importante remarcar que el Jefe de Gabinete es una figura relativamente nueva, ya que fue introducida en la reforma constitucional de 1994.

En cuanto a las solicitudes de información del legislativo al ejecutivo, estas son una figura que permite a los legisladores solicitar información al poder ejecutivo. Las solicitudes de información sólo necesitan la aprobación de una de las cámaras para ser elevadas al ejecutivo.

Por último, la Auditoría General de la Nación (AGN) provee apoyo técnico al Congreso a través de la auditoría de las cuentas y gestión del sector público. La AGN produce reportes públicos que son presentados a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas (CMRC), que luego decide cómo proceder.

## Analizando los baches: ¿qué es lo que pasa en realidad?

¿Hay una diferencia entre el desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y lo que exige la ley? La evidencia parece señalar que sí:

### 1. Reportes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso

Desde la creación de la figura del Jefe de Gabinete, el mandato de reportar frente al Congreso fue cumplido sólo en el 35% de los casos.

Desde 1994, el cumplimiento de la norma fue menor durante años electorales, cuando bajó, en promedio, al 20%. Además, aunque la ley estipula que el Jefe de Gabinete debe alternar mes a mes la cámara visitada, esto no ocurre en la realidad. La evidencia muestra que 6 de cada 10 visitas fueron al Senado, mientras que las 4 restantes, a Diputados. Por otra parte, los datos analizados también muestran que el cumplimiento de la norma parece ser más alto durante gobiernos peronistas (55%), mientras que durante el único gobierno no peronista en el período analizado (que sólo cumplió dos de los cuatro años de mandato constitucional), el cumplimiento de la norma fue menor (33%).

### 2. Solicitudes de información del Legislativo al Ejecutivo

El panorama en este caso es similar al del mecanismo anterior. Solo 35% de las solicitudes de información formuladas entre los años 1999-2003 fueron aprobadas por la Cámara correspondiente. A pesar de que la mayoría de las solicitudes aprobadas fueron respondidas por el Ejecutivo (80%), en muchos casos las respuestas tardaron más de un año en ser emitidas.

Además, este mecanismo parece debilitarse con el tiempo.

La información disponible muestra que el número total de solicitudes de información elevadas y aprobadas está decayendo desde 1997. De manera similar, el número de respuestas por parte del ejecutivo decrece desde el año 2005.

**Gráfico 2. Solicitudes de información presentadas, aprobadas y respondidas (1999-2014)**



### 3. Aprobación por parte del Congreso de los reportes de la Auditoría General de la Nación

En último lugar, en el período 1999-2004, casi el 80% de los reportes de la AGN fueron aprobados por la CMRC, lo que parece sugerir que el mecanismo tiene un buen desempeño. Sin embargo, entre el envío de un informe a la CMRC y su aprobación transcurren, en promedio, 151 días. Esta cantidad de días, que equivale aproximadamente a 5 meses, representa una eternidad en tiempos políticos. En este lapso, la urgencia de los temas se diluye, cambian las prioridades de la agenda política y con ellas, la atención de los medios y de la opinión pública. Por otra parte, la aprobación de los informes de la AGN raramente resulta en instancias posteriores de investigación administrativa o a la presentación de causas penales contra funcionarios políticos.

### Algunos datos sobre las solicitudes de información

1. Quién eres importa: es menos probable que las solicitudes de información de legisladores de la oposición sean aprobadas. Por otra parte, la aprobación de una solicitud de información es más probable cuando se originan en el Senado o cuando son patrocinadas por legisladores peronistas.
2. Quién te acompaña importa: el número de partidos que firma una solicitud de información es relevante. Si hay más de un grupo firmante es más probable la aprobación de dicha solicitud.
3. El momento importa: el ciclo electoral genera desincentivos. Cuando se acercan las elecciones presidenciales es menos probable que las solicitudes de información sean aprobadas.

## ¿A qué se debe la diferencia entre lo que la ley exige y el desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal?

**La falta de efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en Argentina se debe a debilidades en el diseño de las regulaciones, instituciones e incentivos.**

### 1) Reportes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso

1. **Regulaciones poco claras:** Cada cámara tiene su procedimiento para regular el mismo mecanismo. Esto genera múltiples y (a veces) contradictorias reglas. Además, no queda claro cuál poder está a cargo de coordinar las visitas del Jefe de Gabinete o cómo estas sesiones deben ser llevadas adelante.
2. **Falta de sanciones:** La inexistencia de sanciones (institucionales o sociales) al incumplimiento de este deber implica que el Jefe de Gabinete tiene incentivos limitados para cumplir con su mandato constitucional. Por un lado, al no asistir el Jefe de Gabinete no arriesga nada (ya que al no haber sanciones, no habrá consecuencias) y por el otro, al no asistir evita exponerse al escrutinio de legisladores de la oposición que pueden hacer preguntas comprometedoras.

**3. Dificultad en coordinar las fechas de las visitas:** Como la agenda de las dos cámaras no está sincronizada, resulta engorroso definir las fechas del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso.

**4. Cantidad de preguntas realizadas:** Los legisladores tienden a enviar un gran número de preguntas (aproximadamente 700) al Jefe de Gabinete en cada una de sus visitas. Estas preguntas cubren un amplio espectro de temas, lo cual afecta tanto la capacidad del ejecutivo de responder como la capacidad del legislativo de ejercer una supervisión eficiente.

**5. Falta de coordinación:** La falta de coordinación entre legisladores conduce a la formulación de preguntas repetidas o que no están dentro de la agenda política del momento.

### 2) Solicitudes de información al Ejecutivo por parte del Congreso

**1. Falta de sanciones:** La percepción de la inexistencia de sanciones al incumplimiento de dar respuesta a las solicitudes de información elevadas desde el poder legislativo actúa como un incentivo negativo a la respuesta por parte del Ejecutivo.

**2. Falta de plazos claros:** La ausencia de plazos para la respuesta del Ejecutivo a las solicitudes de información afecta negativamente la probabilidad de que el ejecutivo responda en tiempo y forma.

**3. Procedimientos caóticos:** Los procedimientos que regulan las solicitudes de información del legislativo al ejecutivo son intrincados y dejan mucho lugar a la ambigüedad.

### 3) Aprobación de reportes de la AGN en el Congreso

En términos generales este mecanismo tiene un buen desempeño, aunque algunas características de su diseño perjudican su efectividad.

**1. La trampa del oficialismo:** Mientras que la AGN es presidida por la primera minoría, sus informes deben ser aprobados por la CMRC, que suele estar liderada por el oficialismo. Esto puede conducir a que se bloquee la aprobación de informes críticos.

**2. Falta de utilización:** Incluso cuando los reportes de la AGN son producidos en tiempo y forma y de acuerdo con los procedimientos pre-establecidos, la utilización de los reportes en el Congreso es bajo. Sólo cuando actores externos tales como los medios de comunicación llaman la atención sobre algún reporte es que estos tienen algún impacto.

**3. Falta de sanciones:** Los reportes de la AGN no son vinculantes. Por este motivo no tienen repercusiones inmediatas sobre las agencias auditadas ni sobre el Congreso.

**Tabla 1.**  
**Recomendaciones de política**

	Responsabilidad	Ejecutabilidad
<b>Regulaciones</b>	<p>Las regulaciones deben ser específicas y establecer, por ejemplo, qué poder es el responsable de coordinar las visitas del Jefe de Gabinete y de qué modo deben articularse las mismas.</p> <p>Las regulaciones deben establecer sanciones y plazos.</p> <p>Las regulaciones deben promover el diálogo y la coordinación entre ambas cámaras.</p>	<p>Las regulaciones deben ser específicas y deben asignar responsabilidades de manera clara y establecer plazos y sanciones al incumplimiento.</p> <p>Las comisiones parlamentarias vinculadas a la función de control deben ser presididas por legisladores no oficialistas.</p>
<b>Instituciones</b>	<p>Un plan nacional de gobierno definiría las prioridades de política pública y las metas que el gobierno pretende alcanzar en su gestión.</p> <p>Fortalecer la política de monitoreo y evaluación. El fortalecimiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la promoción de la toma de decisiones basada en evidencia es fundamental.</p>	<p>La especialización de los legisladores puede ser promovida mediante la reducción del número de comisiones parlamentarias.</p> <p>Rutinas que hagan más eficiente el intercambio de información y que fomenten la coordinación entre funcionarios de medio/bajo nivel son fundamentales para promover un diálogo de calidad entre los dos poderes.</p>

La Tabla 1 resume una serie de reformas propuestas dirigidas a lograr un mejor desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal.

En el caso de las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso, la evidencia muestra que a pesar de que existen regulaciones que establecen cómo debe funcionar este mecanismo, las mismas son poco específicas y ambiguas. Contar con reglas claras y armónicas entre ambas cámaras incrementa los incentivos para cumplir con el mandato constitucional, dado que el costo de preparar y dar el discurso se vería reducido. Además, es necesario reducir el número de preguntas realizadas ya que esto promovería concentrar el intercambio en las políticas de gobierno y no en disputas partidarias.

Además, la formulación de un plan de gobierno es fundamental para lograr un mejor control de las acciones del gobierno. Esto definiría las metas que el Ejecutivo planea alcanzar durante su gestión y las políticas públicas prioritarias. El control por parte del Congreso sería más fácil, ya que sería posible monitorear el desempeño del gobierno a través de un conjunto de indicadores objetivos. De todos modos, para que esto sea posible, Argentina necesita mejorar sus capacidades en monitoreo y evaluación y fortalecer las políticas públicas en esta materia.

En el Congreso, las regulaciones que establecen los procedimientos para las solicitudes de información al Ejecutivo también deben ser mejoradas. Es necesario que éstas incluyan plazos y que se apliquen sanciones al incumplimiento. Hay evidencia del interés de los legisladores en

promover este tipo de reformas desde 1983. En este tiempo, 30 propuestas de ley fueron presentadas para introducir sanciones y plazos para la respuesta del Ejecutivo.

La función de control del Congreso también se vería fortalecida si las comisiones involucradas (por ejemplo la CMRC) estuvieran siempre presididas por partidos opositores. Esto mitigaría el hecho de que los legisladores opositores suelen tener más dificultades para que se aprueben las solicitudes de información por ellos emitidas.

De todos modos, mejorar las capacidades de control del Congreso sería imposible sin fortalecer las capacidades de los legisladores. Reducir el número de comisiones ayudaría en este sentido, ya que es un incentivo a la especialización de los legisladores. Esto tendría como beneficio no sólo propuestas de ley más sólidas técnicamente sino solicitudes de información de mejor calidad (más precisas y específicas) que exijan rendición de cuentas por parte del Ejecutivo de una manera más eficiente.

Finalmente, tal como sugiere Calvo (2014), establecer rutinas que faciliten el intercambio de información y que promuevan la coordinación entre legisladores (y su staff) y funcionarios de medio/bajo nivel en el Ejecutivo (por ejemplo, directores y funcionarios técnicos, mejoraría el nivel y la calidad del diálogo entre ambos poderes).

## Comentarios finales – algunas buenas noticias

A pesar de las debilidades mencionadas en el documento, también hay buenas noticias:

Legisladores opositores han introducido el 72% de las solicitudes de información al Ejecutivo y el 74% de las que fueron efectivamente aprobadas. Esto muestra que, al menos en teoría, las solicitudes de información están siendo utilizadas de acuerdo a su misión de supervisar la gestión del oficialismo.

En la misma línea, aun cuando los informes de la AGN pueden ser bloqueados por una CMRC presidida por el oficialismo, la institución utiliza otros mecanismos para ayudar al Congreso a cumplir su rol de supervisor. Un ejemplo de esto es que los legisladores pueden solicitar información de la AGN y recibir respuestas completas y

específicas de manera rápida.

Estos dos ejemplos muestran que aunque **hay necesidad de mejorar el desempeño de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, los cimientos sobre los que edificar las mejoras son los aspectos de estos mecanismos que funcionan bien hoy en día.**

Las democracias modernas deben reflexionar prontamente acerca de sus prácticas para garantizar transparencia y buena gobernanza. Al indagar acerca de las causas detrás de la decisión del Ejecutivo de responder algunas solicitudes de información y de desestimar otras, la respuesta de ex Jefes de Gabinete y legisladores es que en gran medida esto depende de los ministerios interpelados, ya que no hay una regla general. Esta arbitrariedad es lo que debe ser evitado y lo que las instituciones y las regulaciones fuertes vienen a resolver. Sólo de esta manera será posible alcanzar una mejora del funcionamiento de los mecanismos existentes.

Calvo, E. 2014. *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).

Mainwaring, S., & Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, USA.

O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.

Palanza, V. (2006). Delegación y control parlamentario en Argentina. *El Control Parlamentario En Alemania, Argentina Y Brasil*.

Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 425–464.



La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Natalia Aquilino:** Directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (Universidad Nacional de Rosario). Candidata a magíster en Ciencias Sociales del Trabajo (Universidad de Buenos Aires). Fue oficial de coordinación del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina y oficial de Monitoreo y Evaluación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Julia Pomares:** Directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Doctora en Ciencia Política y magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

**Agustina Suaya:** Coordinadora del Programa de Monitoreo y Evaluación. Magíster en Políticas Públicas, especialización en evaluación y análisis de datos, The George Washington University. Candidato a magister en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

**María Page:** Coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

**Sofía Estévez:** Analista del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.

Este documento de políticas públicas fue elaborado en el marco del programa ELLA. ELLA (Evidence and Lessons from Latin America, por sus siglas en inglés) es un programa de conocimientos e intercambio Sur-Sur que combina la investigación, el intercambio y el aprendizaje para inspirar el desarrollo de políticas y prácticas basadas en la evidencia de lo que funciona en diversos contextos de países. Practical Action Consulting (PAC) Latin America ha diseñado y coordinado el programa según los objetivos acordados con el donante, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). El Instituto de Estudios de Desarrollo (Institute of Development Studies- IDS), la Universidad de Sussex, Reino Unido, brinda su apoyo en la investigación, los métodos y los resultados. Para ver otras publicaciones y productos de conocimiento ELLA, visite <http://ella.practicalaction.org/es>



Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org)

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Aquilino, N., Pomares, J., Suaya, A., Page, M., Estévez, S. (mayo de 2016). Cuidado con los baches: analizando los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en Argentina. **Documento de políticas públicas / Análisis N°165**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.