

SERIE DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Área ELLA: Gobernabilidad

Tema ELLA: Rendición de Cuentas



ELLA

Evidencias y lecciones
desde América Latina

DOCUMENTO DE
EVIDENCIA REGIONAL

Déficits en la Rendición de Cuentas Horizontal en la Argentina: una Historia de dos Mundos



CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad
y el Crecimiento) - Argentina

DOCUMENTOS DE EVIDENCIA REGIONAL DEL PROGRAMA ELLA

Los Documentos de Evidencia Regional son un producto del programa ELLA. Ofrecen una perspectiva general de la evidencia regional en el tema, así como análisis de investigación primaria sobre temas específicos. Sobre cada uno de los temas investigados se han desarrollado dos Documentos de Evidencia Regional: uno centrado en América Latina y el otro en África. En ambos casos se utiliza un mismo diseño de investigación. Este documento es el par de otro que lleva por título "Rendimiento de cuentas horizontal del Poder Ejecutivo al Legislativo en África: estudio monográfico sobre Kenia", elaborado por la OSSREA (Organización para la Investigación en Ciencias Sociales en África Oriental y Meridional). Sobre la base de estos dos [documentos regionales](#), se crea un Documento de Evidencia Comparativa, que contrasta y analiza las experiencias de ambas regiones con el propósito de favorecer el aprendizaje interregional. Todas las publicaciones están disponibles en el sitio web del [programa de ELLA](#).

AUTORES*

Las autoras trabajan en CIPPEC. [Natalia Aquilino](#) es Directora del Programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación en CIPPEC, es experta en ciencias políticas y su trabajo e intereses principales incluyen la institucionalización de evaluación, rendición de cuentas, transparencia y sistemas de evaluación. [Julia Pomares](#) es Directora ejecutiva de CIPPEC, es experta en ciencias políticas y sus intereses de investigación y de trabajo incluye el análisis de los sistemas de partidos de América Latina, reformas políticas y electorales, gobernabilidad y las políticas públicas. [Agustina Suaya](#) se especializa en la promoción de procesos de elaboración de políticas basadas en la evidencia en los países en desarrollo. Los intereses de [María Page](#) son las instituciones electorales, la gobernabilidad democrática y el poder legislativo. Las autoras contaron con el firme apoyo de **Federico Frascheri, Eva Arias, Sofía Estévez, María Josefina Mignone, Matías Tarillo María Belén Abdala, María Mustapic y Ernesto Calvo.**

ACERCA 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 conocer más acerca del programa ELLA entre a nuestra [página web](#), donde podrá acceder a nuestras otras [publicaciones](#) en este y otros temas.

AGRADECIMIENTOS

El equipo reconoce y agradece los rigurosos aportes hechos por Mark Lewis, Andrea Baertl, Andrés Mejía Acosta, Shandana Mohammad, Don Leonard, Virginia Oliveros, del equipo de ELLA, y a Marcelo Leiras por CIPPEC. Las autoras hacen un agradecimiento especial a sus familias por prestar su tiempo para que las autoras hagan lo que les gusta hacer. Diseño: equipo de comunicaciones de Practical Action Perú.

*Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores, y no necesariamente reflejan el puntos de vista del programa ELLA.

CIPPEC 

ELLA is supported by



RESUMEN

Si bien hay obstáculos¹ en algunos países concretos, la democracia pasó a ser el “único juego posible” en América Latina. El territorio más desigual del mundo logró garantizar reglas democráticas a nivel regional. Sin embargo, subsiste una serie de debilidades; entre ellas, la cuestión de cómo desarrollar no sólo buenas instituciones, sino capacidades institucionales que funcionen en el marco de la ley. Este documento analiza la piedra angular de la debilidad institucional de la región, concretamente, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la rendición de cuentas horizontal (RH). **¿Qué factores determinan el bajo rendimiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en América Latina, particularmente en la Argentina?**

Con el propósito de abordar esta cuestión central, analizamos una serie de mecanismos de rendición de cuentas combinando métodos de abordaje. La investigación está dividida en dos partes: la primera explora definiciones de rendición de cuentas horizontal y sus mecanismos, y determina el grado en que los mecanismos de la RH son útiles para nuestros casos prácticos. El objetivo de la primera parte consiste en identificar si existe una brecha entre lo que determina la ley y lo que sucede en la realidad, y cuáles son las consecuencias por incumplimiento. La segunda parte intenta comprender qué factores ayudan a explicar los bajos índices de rendición de cuentas.

Hasta el momento, existe poca investigación en América Latina que dé cuenta de esta cuestión. Si bien es cierto que la región está progresando en términos de institucionalizar procesos democráticos y mejorar los indicadores sociales, todavía queda mucho por hacer para garantizar mejores resultados en la rendición de cuentas horizontal. Específicamente, la rendición de cuentas del poder Ejecutivo al Legislativo, evidenció leves mejoras en la última década, y en este caso para toda la región. También es cierto que América Latina todavía carece de información de calidad, y que esto afecta no solo el proceso de toma de decisiones, sino la capacidad de supervisión del Congreso.

En este contexto, la Argentina se presenta como un caso interesante para llevar adelante un análisis profundo con la perspectiva de potenciar o comprender la investigación. Este caso es particularmente relevante, ya que la Argentina se encuentra entre los países más desarrollados de América Latina, pero al mismo tiempo muestra bajos índices de calidad institucional. Por lo tanto, esto podría revelar algunos factores específicos que impidieron el desarrollo de las capacidades de la rendición de cuentas, pese a la existencia de niveles comparativamente altos de desarrollo económico. Los resultados del caso argentino pueden arrojar enseñanzas importantes para construir capacidades en otros casos.

Los mecanismos de rendición de cuentas que funcionan en la Argentina son relativamente nuevos. Surgieron como resultado de la reforma constitucional de 1994. Algunos de ellos están diseñados para utilizarse sólo en el caso excepcional de una crisis (como el impeachment presidencial). Pero existen también algunos mecanismos de rutina que requieren que el poder Ejecutivo provea información sobre los planes de gobierno y sus medidas al poder Legislativo, para que este pueda solicitar respuestas y ejercer supervisión sobre el Ejecutivo. Este es el tema central de nuestro proyecto.

La investigación revela que estos mecanismos de RH funcionan sólo parcialmente y de manera irregular, instaurando una historia de dos mundos (el Ejecutivo y el Legislativo). En primer lugar, el Jefe de Gabinete no suele cumplir con el mandato constitucional de visitar el Congreso una vez al mes. Segundo, los presidentes no ofrecen datos de calidad en sus discursos. Y tercero, los legisladores envían miles de solicitudes al Ejecutivo

¹ Honduras 2009 y Paraguay 2012.

y reciben muy pocas respuestas. Cuando las reciben, llegan tarde, o el contenido no resulta útil para ejercer supervisión. Los datos que recopilamos y analizamos sugieren que existen déficits en el proceso de rendición de cuentas horizontal entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Al tratar de entender las causas detrás de este déficit, nos encontramos ante una serie de dificultades. Para empezar, hay varios problemas relacionados con el diseño de los mecanismos, como por ejemplo la ausencia de un plazo de entrega para responder a las solicitudes de información aprobadas por el Congreso. Además, no hay consecuencias si los mecanismos de RH no funcionan correctamente. Por ejemplo, el Ejecutivo no recibe ninguna sanción por no responder a una solicitud del Legislativo. Lo mismo ocurre si el Jefe de Gabinete no acude al Congreso una vez al mes. Por último, hay una serie de incentivos negativos que derivan de la normativa electoral y desalientan el control legislativo.

Nuestra recomendación respecto de la normativa consiste en reforzar los mecanismos de RH por medio de una mejora de *las regulaciones, las instituciones y las políticas*. Con respecto a las regulaciones, recomendamos establecer procesos que promuevan la coordinación legislativa, con el fin de reducir la cantidad de temas que comprende la visita del Jefe de Gabinete al Congreso, y establecer plazos de entrega para las solicitudes de información del Legislativo al Ejecutivo. Asimismo, las nuevas normas deberían fijar sanciones más severas en situaciones en las que no se cumplan los mecanismos de la RH. En cuanto a las instituciones y las políticas, fomentamos el refuerzo de la oficina de estadísticas y la formulación de un plan de gobierno que tenga como objetivo aumentar la información disponible y mejorar la calidad del diálogo entre los poderes de gobierno. De manera similar, proponemos reformas para aumentar las competencias del Congreso. La cantidad de comisiones debería reducirse, de manera de incentivar una mayor especialización de los legisladores en unos pocos temas. Esto traería aparejado mejores propuestas legislativas, reorganizaría la agenda legislativa y mejoraría la calidad de las solicitudes de información.

TABLA DE CONTENIDOS

3

Resumen

6

Glosario

7

Introducción: de la Democracia a las Instituciones de calidad

9

Diseño de la investigación y métodos

11

Síntesis de la Evidencia Regional

11

Una revisión de la bibliografía sobre la rendición de cuentas horizontal en América Latina

14

Una perspectiva regional: aproximación a los indicadores de la rendición de cuentas horizontal en América Latina

17

Rendición de cuentas horizontal: instituciones y mecanismos en América Latina: un acercamiento a México, Brasil, Chile y Argentina

19

Un estudio de caso de la Argentina

19

El diseño institucional de la rendición de cuentas horizontal en Argentina y el objeto de esta investigación

22

Historias del mundo presidencial: el papel del Ejecutivo en la rendición de cuentas ante el Legislativo

27

Historias del Congreso: el papel del Legislativo en la supervisión del Ejecutivo

32

Los mecanismos de la RH en acción: El caso del informe especial elaborado por la AGN sobre *Aerolíneas Argentinas* en 2014

34

Discusión

35

Consecuencias políticas y recomendaciones

37

Referencias

40

Anexos

GLOSARIO

CIPPEC	<i>Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento</i> Centre for the Implementation of Public Policies that promotes Equity and Growth
CONADEP	<i>Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas</i> Disappeared Persons National Commission
CONEVAL	<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social</i> Social Policy National Evaluation Council
CPMRC	<i>Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas</i> Mixed Committee of Public Accounts
IG	Índice de Integridad Global
RH	Rendición de cuentas horizontal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
LA	América Latina
S&E	Supervisión y evaluación
AGN	Auditoría General de la Nación
IPA	Índice de Presupuesto Abierto
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
BM	Banco Mundial

INTRODUCCIÓN: DE LA DEMOCRACIA A LAS INSTITUCIONES DE CALIDAD

A comienzos de la década de 1990, O'Donnell afirmó que el proceso de democratización involucra dos tipos de transición (Mainwaring & O'Donnell, 1992). La primera es una transición sustantiva: de los regímenes autoritarios a la emergencia de los gobiernos democráticos. La segunda es una transición cualitativa: de un nuevo gobierno democrático al funcionamiento efectivo de un sistema democrático. El desafío de la democracia política de esta época es que pueda coexistir junto con una economía más amplia y una democratización social y cultural.

A lo largo del tiempo, América Latina continuó mejorando sus democracias de muchas formas. La calidad del desempeño tanto de la democracia como del gobierno ingresó gradualmente en la agenda política. Ambos representan hoy asuntos serios para el conjunto de la sociedad, y de hecho ambos se discuten en el ámbito público. Como subraya Mainwaring: "Uno de los cambios emergentes importantes para mejorar la calidad de la democracia gira alrededor de la construcción de mecanismos más efectivos de rendición de cuentas. *"La percepción de que los funcionarios de gobierno no son lo suficientemente sometidos a controles rutinarios por los organismos de fiscalización prevalece en buena parte de la región"* (Mainwaring & Welna, 2003).

La rendición de cuentas como dimensión central de la gobernabilidad garantiza que las acciones y decisiones tomadas por funcionarios públicos deban rendir cuentas, de manera de garantizar que las iniciativas de gobierno cumplan con sus objetivos previstos y respondan a las necesidades de la comunidad a la cual benefician, contribuyendo con ello a una mejor gobernabilidad y a la disminución de la pobreza.

La rendición de cuentas puede hacer referencia a dos dimensiones que también conceptualizó O'Donnell (1998): los medios a través de los cuales los ciudadanos, los medios de comunicación y la sociedad civil procuran hacer cumplir normas de buen desempeño de los funcionarios (rendición de cuentas vertical), y la capacidad de las instituciones del Estado de controlar abusos cometidos por otras áreas de gobierno, esto es, el requerimiento de que los organismos informen de manera lateral (rendición de cuentas horizontal). Existen distintos tipos de rendición de cuentas que vinculan a distintos actores.

La rendición de cuentas horizontal (RH) se basa en mecanismos de control y supervisión, así como en la vigilancia y las limitaciones institucionales en el ejercicio del poder. En tanto concepto amplio, supone diversas formas de impedir y corregir el abuso de poder. Permite que el poder se abra a la inspección pública, y lo fuerza a explicar y justificar sus acciones, con la posibilidad de recibir sanciones cuando abusa del poder. Por lo tanto, la rendición de cuenta conlleva dos connotaciones básicas: (i) responsabilidad, la obligación de los funcionarios públicos de informar qué están haciendo, y (ii) cumplimiento, esto es, la capacidad de los organismos de control de imponer sanciones a aquellos que detentan el poder y que violaron sus deberes (Schedler, 1999).

La hipótesis de esta investigación es que la rendición de cuentas tiene lugar cuando las acciones tomadas por los órganos ejecutivos están sujetas a la supervisión por medio de las autoridades legislativas. Específicamente, el objeto de esta investigación es identificar las causas del bajo rendimiento de la rendición de cuentas horizontal en los casos de estudio, que a su vez limitan mejores resultados en términos políticos para América Latina en general. Tanto el desarrollo limitado de normas relevantes en relación con las sanciones, como la brecha entre los discursos institucionales y las prácticas reales de rendición de cuentas, son algunos de los principales déficits de las democracias de muchos países en vías de desarrollo.

Por lo tanto, este proyecto de investigación explora i) la capacidad del Ejecutivo de rendir cuentas por sus acciones; y ii) las condiciones bajo las cuales los cuerpos legislativos consiguen o no mantener organismos responsables del Ejecutivo.

El tema central que guía esta investigación es: **¿Qué factores determinan el bajo rendimiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en América Latina, particularmente en la Argentina?**

En este sentido, establecemos como hipótesis que “el bajo rendimiento de la rendición de cuentas en América Latina, particularmente en la Argentina, se explica por la interacción de dos tipos de factores determinantes: capacidades institucionales poco desarrolladas, incentivos negativos y la interacción entre ambos”.

Con el objetivo de responder a nuestro tema y poner a prueba la hipótesis, la investigación se divide en cinco secciones:

En primer lugar, presentamos el diseño y la metodología empleada en la investigación. El diseño supone una triangulación de métodos. Creemos que

la estrategia metodológica mixta aporta la perspectiva correcta para entender los factores determinantes de los mecanismos de la RH. En lo que respecta al segmento cuantitativo del documento, tuvimos que reunir una serie de conjuntos de datos que nos permitieron describir los patrones de rendimiento de los mecanismos de la RH. Sin embargo, el análisis cuantitativo no es suficiente para comprender los procesos y motivaciones detrás de los patrones que vemos en la práctica. Para comprender con la suficiente profundidad los mecanismos que operan a lo largo de todos los procesos de RH, llevamos a cabo una serie de entrevistas con legisladores, Jefes de Gabinete y funcionarios públicos tanto del poder Ejecutivo y los órganos legislativos. La triangulación nos permitió entender los incentivos que supone que los legisladores deban supervisar al Ejecutivo (cumplimiento) así como los incentivos del Ejecutivo para proporcionar la información que se le solicitó (responsabilidad).

En segundo lugar, ofrecemos contenido regional para un mejor entendimiento de la complejidad de los mecanismos de la RH en el territorio latinoamericano. Esto se lleva a cabo mediante a) la presentación de un extenso repaso por la bibliografía, b) al ofrecer un enfoque con indicadores para medir el rendimiento de la RH en la región y c) la preparación de una perspectiva general de los mecanismos institucionales existentes de la RH en México, Brasil, Chile y la propia Argentina.

En tercer lugar, nos centramos en el análisis de la RH en la Argentina mediante a) la descripción del diseño institucional de la RH existente, b) el análisis del funcionamiento de la responsabilidad, principalmente a través de las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso, c) la evaluación del desempeño del cumplimiento al observar el rol del Congreso al solicitar información y supervisar al poder Ejecutivo a través de la Auditoría General y d) al ilustrar el esquema completo por medio de un caso particular que fue relevante en 2014: el caso de *Aerolíneas Argentinas*.

En cuarto lugar, analizamos algunas de las conclusiones y presentamos algunas repercusiones políticas y recomendaciones que derivadas de nuestra investigación.



Foto 1: [Mauricio Macri juró como Presidente ante el Congreso de la Nación.](#)

Crédito: Casa Rosada Argentina.

Por último, presentamos a través los anexos una cantidad de información considerable que respalda el texto y nuestras conclusiones como investigadores.

Este documento no trata de discutir la importancia de la rendición de cuentas para las democracias de América Latina. Está concebido, más bien, como un estudio para evaluar el desempeño actual de las instituciones y mecanismos de la rendición de cuentas horizontal, y para **presentar recomendaciones políticas sólidas y concretas que sean disparadoras del cambio para permitir mejorar la democracia a través de mejores instituciones que favorezcan la rendición de cuentas horizontal.**

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y MÉTODOS

Los objetivos específicos de la investigación pueden dividirse en tres ideas fundamentales. Primero: determinar la existencia y alcance de las deficiencias en la aplicación de la rendición de cuentas horizontal en la Argentina. Segundo: evaluar algunas de las causas posibles y déficits institucionales que afectan el desarrollo de la RH. Por último, proponer intervenciones políticas para hacer frente a las deficiencias en la aplicación así como a los mecanismos para monitorear los esfuerzos hacia una mejor rendición de cuentas horizontal. La hipótesis subyacente es que las debilidades en la RH comprometen la posibilidad de obtener mejores resultados en América Latina. El tema central que guía esta investigación es: **¿Qué factores determinan el bajo rendimiento de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en América Latina, particularmente en la Argentina?**

En este sentido, establecemos como hipótesis que **“el bajo rendimiento de la rendición de cuentas en América Latina, particularmente en la Argentina, se explica por la interacción de dos tipos de determinantes: capacidades institucionales poco desarrolladas, incentivos negativos y la interacción entre ambos”.**

El estudio de las democracias de América Latina parece conveniente, ya que los países latinoamericanos tienen una historia reciente de regímenes democráticos estables, y la mayoría incorporó los mecanismos de la RH a sus Constituciones. Sin embargo, casi no hay material publicado sobre el modo en que estos mecanismos funcionan en la práctica. En este sentido, presentaremos algunos datos para describir la situación de la RH en la región. Para hacerlo, nos serviremos de algunos indicadores indirectos que miden la rendición de cuentas horizontal. En cuanto a la responsabilidad, utilizamos las herramientas de evaluación del PRODEV (del Banco Interamericano de Desarrollo) y la del Banco Mundial para medir la capacidad estadística. Para evaluar la capacidad de cumplimiento (del poder Legislativo), empleamos el Índice de Presupuesto Abierto y el Reporte Anual de Integridad Global. Este documento aportará así algo de luz sobre los procesos de la RH y ayudará a mejorar el desempeño de estos mecanismos en nuestros contextos regionales.

En cuanto al punto principal de investigación, la Argentina aparece como un caso interesante para realizar un estudio en profundidad. Esto es particularmente cierto, ya que Argentina se encuentra entre los países más desarrollados de América Latina, pero al mismo tiempo presenta niveles irregulares de capacidad institucional. Esto, por lo tanto, podría poner de manifiesto los factores específicos que obstruyeron el desarrollo de estas capacidades, a pesar de la existencia de niveles comparativamente más altos de crecimiento económico que en muchos otros países de la región. Las conclusiones del caso de la Argentina pueden entrañar enseñanzas importantes para la consolidación institucional en otros casos.

Las variables independientes son las capacidades institucionales y los incentivos negativos. La variable dependiente son los déficits en la rendición de cuentas horizontal. Las variables intervinientes son las instituciones formales e informales que tienen influencia sobre los mecanismos de la rendición de cuentas y los resultados de las políticas.

Con el propósito de abordar el tema central analizamos cuatro mecanismos de rendición de cuentas, utilizando una metodología de abordaje mixta.⁴ Con el fin de explicar el bajo desempeño de los mecanismos de la rendición de cuenta en los casos de estudio elegidos, organizamos la investigación en dos etapas.

La primera etapa estuvo centrada en establecer el nivel de rendición de cuentas horizontal y en profundizar nuestro entendimiento de la variable resultante. Describimos de *jure* instituciones y mecanismos de RH, y determinamos el grado en que funcionan de manera efectiva en nuestros casos de estudio. Para hacer esto, la investigación identifica las principales herramientas para la RH en la Constitución y la ley. Se evalúa si el área legislativa le pide efectivamente al Ejecutivo que rinda cuentas, y de qué modo el gobierno responde a las autoridades legislativas con respecto a la implementación de políticas, su control y evaluación.

Tomar el marco normativo como punto de partida nos permitió identificar si había un brecha entre lo que establece la ley y lo que ocurre en la realidad, y si hay consecuencias, sanciones o castigos por incumplimiento. Es decir que tuvimos en cuenta i) quién ejerce la rendición de cuentas horizontal (organismos estatales), ii) en qué consiste el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal (supervisión, sanciones, impeachment), y el tipo de acciones u omisiones de las que es objeto la rendición de cuentas horizontal (castigo por no ser responsable).

La segunda etapa del proyecto pretendía entender los determinantes detrás del bajo desempeño en la rendición de cuentas. Específicamente, el efecto de las variables independientes (Las capacidades de los poderes Legislativo/Ejecutivo y los incentivos negativos) sobre el fenómeno analizado. Para ello, se desglosó las dos áreas en tres componentes: los miembros de cada área de gobierno como individuos (funcionarios de gobierno y legisladores), partidos políticos (en el gobierno y el Congreso) y el nivel de organización (Jefe de Gabinete, ministros y comisiones del Congreso).

El estudio de Argentina como caso se centra en **tres mecanismos que se encuentran actualmente en vigor:** i) los informes del Jefe de Gabinete al Congreso, ii) la información que el Congreso le solicita al Ejecutivo, y iii) los informes de la Auditoría Nacional aprobados por el Congreso. El análisis cuantitativo de indicadores clave nos permitió describir la relación entre estas dos áreas de gobierno e identificar si hay una brecha en su aplicación. Utilizando diversos conjuntos de datos creados para este proyecto de investigación, describimos cada mecanismo e identificamos algunos de los factores determinantes de su uso. Mediante el uso de entrevistas en profundidad con actores clave en el proceso de rendición de cuentas, la sección cualitativa señala algunas de las causas de los déficits y propone algunas maneras de mejorar la situación actual. Nuestra decisión estratégica consistió en realizar entrevistas a un grupo que combinan a funcionarios públicos y legisladores actuales con ex funcionarios y legisladores, manteniendo un equilibrio entre el partido que está en el poder y los partidos opositores (ver Anexo b). Por último, analizamos un caso específico (el informe especial elaborado en 2014 por la Auditoría General de la Nación sobre *Aerolíneas Argentinas*, que recibió mucha atención por parte de los medios) para mostrar de qué manera estos mecanismos funcionan a la par. Particularmente, creemos que esta investigación puede ser provechosa para verificar las hipótesis y resultados descriptos en las otras secciones.

Esta investigación pretende, por lo tanto, dar cuenta de las debilidades existentes en la rendición de cuentas horizontal y localizar sus causas. La función de las instituciones formales e informales y su interacción resulta crítica. Creemos que los resultados de esta investigación podrán resultar provechosos para otros países de América Latina que se esfuerzan por fortalecer la gobernabilidad democrática.

² La metodología de investigación mixta reconoce la importancia de la investigación tradicional cuantitativa y cualitativa, pero ofrece asimismo un poderoso tercer paradigma que a menudo ofrecerá los resultados de una investigación más instructivos, completos y ecuanimes (Johnson et al, 2007). Permite a los investigadores mejorar la precisión y validez de sus hallazgos, predice tendencias, agrega base de conocimientos, mide el cambio, permite comprender fenómenos complejos y evalúa y genera nuevas ideas al mismo tiempo (Newman et al, 2003).

SÍNTESIS DE LA EVIDENCIA REGIONAL

Una revisión de la bibliografía sobre la rendición de cuentas horizontal en América Latina

Para los propósitos de este proyecto, la rendición de cuentas hace referencia a “la existencia de organismos que se encuentran legalmente habilitados e investidos de poder para tomar medidas que se abarcan desde la supervisión de rutina a sanciones mínimas o impeachment (juicio político) relacionados con acciones u omisiones cometidas por otros representantes u organismos estatales que puedan considerarse ilícitas” (O’Donnell, 1998). Esto implica que las instituciones del estado capacitadas deben controlar los posibles abusos de otras instituciones públicas y áreas de gobierno, o requerir que los organismos rindan cuentas de manera lateral (Bovens, 2007; Mihyo, 1986; Salih, 2005).

La supervisión con propósitos de control reglamentario insume mucho tiempo, resulta costosa y es difícil de llevar a cabo. Si bien hay consenso sobre la necesidad de que el cuerpo legislativo ejerza un cierto grado de control sobre el Ejecutivo, los académicos difieren respecto de su alcance.

Si aceptamos que hay un cierto margen para la rendición de cuentas horizontal, aún así necesitamos preguntarnos: ¿en qué momento tiene lugar? Formalmente, todos los países de la región latinoamericana aprobaron legislación al respecto y establecieron oficinas independientes y especializadas que tienen a cargo la auditoría de los organismos públicos, asegurando la transparencia, dando pelea a la corrupción y exigiendo rendición de cuentas con respecto a los resultados de la implementación de políticas y el uso correcto de los dineros públicos (Oszlak, 2006:424). Si algunos mecanismos de la rendición de cuentas se utilizan —como obstruir parte de la agenda presidencial— ¿por qué el área legislativa aún no ejerce control efectivo sobre el Ejecutivo? La falta de consenso en este punto nos impulsa a llevar adelante una investigación más específica, centrada en las condiciones institucionales bajo las cuales cabría esperar distintos niveles de rendición de cuentas y las capacidades necesarias para su desarrollo efectivo y eficiente. **Las investigaciones que explican las debilidades de la rendición de cuentas horizontal pueden agruparse en dos grandes categorías o hipótesis. La primera analiza a las instituciones y la estructura de incentivos que gira en torno de ellas (Mainwaring & Shugart, 1997). La segunda se centra en los factores culturales y señala la ausencia de una “cultura de la rendición de cuentas”.**

Durante el estudio de los acuerdos institucionales que impiden que la rendición de cuentas tenga lugar, diversas investigaciones se centraron en la cantidad de partidos y en la disciplina partidista. Cuanto más fragmentado está el sistema partidario, resulta menos probable que el partido del presidente controle la mayoría de los escaños de la asamblea. Más aún, si los partidos carecen de disciplina, puede que los presidentes no tenga en poder de convertir el apoyo nominal en votos para sus políticas (Figueiredo & Limongi, 2008). Un presidente que logra consolidar una coalición tiene más posibilidades de lograr acuerdos más amplios y a largo plazo, y minimizar así los intercambios particularistas con legisladores y gobernadores, y neutralizar a los actores con poder de veto [veto players]. Al mismo tiempo, un Congreso más involucrado en las decisiones políticas adquiere una responsabilidad conjunta en relación con las políticas en cuestión y posee de este modo una mayor habilidad para controlar al Ejecutivo. En ausencia de mayorías legislativas, el Ejecutivo debe elegir entre negociar leyes en de manera individual o eludir al Congreso y tomar decisiones basadas en la autoridad administrativa. Como sostiene Mustapic (Mustapic, 2000), en el primer caso, los acuerdos *ad hoc* pueden a menudo resultar poco fidedignos y costosos, mientras que las decisiones que resultan del segundo caso serán probablemente poco representativas y más fácilmente impugnadas. Sea como fuere, el Congreso está débilmente involucrado en los debates políticos y por lo tanto con menor capacidad para implementar medidas efectivas de rendición de cuentas.

Algo parecido ocurre en relación con la rendición de cuentas horizontal. Brasil es un buen ejemplo: la falta de cohesión y heterogeneidad en el sistema partidario se tradujo en un mayor rango de apoyo a los presidentes y en gobiernos más sólidos, como la primera presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006), que sufrió investigaciones por parte de las comisiones del parlamento y pedidos de control y seguimiento. La mayoría de las comisiones de investigación, entre 2002 y 2006, así como en el segundo período de la presidencia de Cardoso, nacieron como alianzas entre partidos; como el caso del 52% de las propuestas de control y seguimiento, un instrumento que requiere la opinión de un procurador. (Hermann de Oliveira, 2009).

Más aún, al identificar el sistema electoral como una variable independiente, los especialistas alegaron que los sistemas que aseguran a los partidos control sobre el nombramiento de los candidatos, tienden asimismo a asegurar un mejor control del liderazgo partidario sobre los legisladores. Sin embargo, la hipótesis básica de este tipo de análisis (que los legisladores tienden a ser más disciplinados cuando sus posibilidades de ser reelectos dependen del control ejercido por el partido sobre el proceso de nombramiento) no se sostiene. El hecho revelador es que el índice de reelección de los legisladores argentinos es bajo. (Jones, 2008; Jones et al, 2002; Rossi & Tommasi, 2012).

Sobre la concentración de incentivos, Spiller & Tommasi (200) y Jones et al (2009) concuerdan: los legisladores poseen escasos incentivos institucionales para fortalecer la capacidad del Congreso de exigirle al Ejecutivo que rinda cuentas, algo que limita el rol del parlamento al de un actor con poder de veto en su interacción con el Ejecutivo. Las reglas electorales limitan los incentivos al depositar la decisión de la reelección de los legisladores a manos de los gobernadores o los jefes partidarios, en lugar de hacerlo en los votantes del distrito. Esto limita su capacidad de desarrollar una carrera legislativa profesional y alienta la delegación de acuerdos políticos cruciales en acuerdos laterales entre el área ejecutiva nacional y los gobernadores. Entre 1989 y 2003 el índice de reelección en la Argentina fue apenas del 17% (Stein et al, 2006). Más aun, la gran cantidad de comisiones y la cantidad de comisiones por legislador en la Cámara de Diputados (45 comisiones, 5 por legislador) resultan en ineficiencia y falta de especialización (Llanos & Nolte, 2006).

Otro tipo de iniciativa del Congreso es la capacidad de elaborar legislación que, siguiendo a Llanos & Nolte, está sujeta al alcance del veto presidencial (ya sea este total o parcial, y cuántos se necesitan para que el Parlamento los rechace), así como la capacidad de existencia de limitaciones temáticas en la participación del Congreso en la elaboración de leyes, la participación del Congreso en la determinación del gasto presupuestario, la posibilidad del Congreso de rechazar el plan del presupuesto ejecutivo, la de extender el poder presidencial para legislar por decreto, y la facultad del Presidente de convocar a un referéndum o plebiscito.

Existen otras reglas formales cuya aplicación puede analizarse, como las que se incorporaron al Índice IPIL (Santos et al, 2014), e incluyen: el índice de iniciativas exclusivas, la capacidad de influenciar un punto en la agenda, la mayoría requerida para modificar un punto de la agenda, la facultad del Presidente de imponer decretos de emergencia, la forma en que están integradas las comisiones, las prerrogativas para evitar la participación de la comisión de legislación en el tratamiento de proyectos legislativos, la capacidad de las comisiones de influenciar estos proyectos, el índice de simetría del sistema bicameral y, entre otras, la capacidad del Parlamento de convocar a sesiones extraordinarias.

Además de esta visión de las iniciativas basadas en las normas, Helmke y Levitsky señalan que los resultados de la colaboración entre el ejecutivo y el legislativo no siempre pueden explicarse estrictamente en términos de estructura constitucional. Por ejemplo, los análisis de democracias "neopatrimoniales" en África y América Latina mostraron de qué manera el control presidencial privado sin regulación sobre las instituciones estatales puede dar como resultado un cierto predominio del ejecutivo por encima del legislativo y del poder judicial, que excede con mucho lo que establece la Constitución.

Los autores clasifican a las instituciones informales de acuerdo a la medida en que coexisten junto con las instituciones formales. Estas instituciones informales "complementarias" incluyen diversas normas, rutinas y procedimientos operativos que colman el vacío existente en el sistema y permiten que las burocracias y otras organizaciones complejas funcionen con eficacia. Las instituciones informales substitutas son a su vez utilizadas por actores que intentan alcanzar resultados que deberían generar las instituciones formales (y que estas no lograron producir). Por último, las instituciones informales actúan de maneras que resultan incompatibles con las reglas formales, ya que para seguir una regla los actores deben a menudo violar otra, y esto es típico en culturas políticas sumidas en el clientelismo, el patrimonialismo y los clanes políticos. Este enfoque quiere destacar los modos en que la interacción entre las instituciones formales e informales puede minimizar o crear un vacío en la rendición de cuentas horizontal. (Hyden, 2008; Radniz, 2011).

Al estudiar qué motiva el comportamiento de los actores, algunos académicos elaboraron una teoría que distingue dos lógicas: la lógica de lo pertinente y la lógica de las consecuencias (Rhodes et al, 2006). El argumento consiste en que los actores eligen tomar determinadas decisiones cuando piensan que es pertinente y se abstienen de hacerlo cuando perciben que las consecuencias podrían ser graves. Elegir entre dos alternativas es el resultado de evaluar entre los costos potenciales y las consecuencias de la conformidad (March & Olsen, 1976). Esta explicación desprende también la idea de los incentivos: cuando las consecuencias de apartarse de la norma son severas, los actores políticos tienen incentivos para evitar el riesgo de apartarse de ella.

Un segundo grupo de definiciones afirma que la rendición de cuentas no implica una relación a través de la cual un sujeto es sometido a asumir la responsabilidad de su/sus decisiones por otros, sino el reconocimiento por parte del sujeto de que existe la obligación de respetar ciertas reglas que él o ella asume voluntariamente sin la intervención de terceros. Oszlak (2003) argumenta que el sentido de la obligación forma parte de los valores del sujeto y de la cultura. Se trata de un elemento que tiende a la estandarización del modo en que los sujetos se perciben mutuamente, reduciendo así la incertidumbre en las interacciones personales. La cultura está compuesta por el modo en que la realidad es percibida y categorizada, y existe la creencia con respecto a la capacidad de ciertos instrumentos de alcanzar objetivos de manera eficiente, y un criterio predominante para evaluar la legitimidad de distintas acciones. Por lo tanto, la rendición de cuentas no es una mera cuestión del diseño del sistema, sino más bien una predisposición cultural que deben asimilar los individuos de modo de dar respuestas no sólo cuando deben rendir cuentas, sino de ser responsable como resultado de un imperativo moral (Bovens, 2010; Oszlak, 2006).

A pesar de las amplias diferencias en las definiciones de la rendición de cuentas, se sabe relativamente poco sobre lo que las impulsa. En concreto, es poco lo que se sabe sobre las condiciones institucionales bajo las cuales podemos esperar ver más rendición de cuentas o las capacidades necesarias para su desarrollo efectivo.

Nuestro interés radica en los mecanismos de rutina que hacen que el poder ejecutivo provea información sobre los planes de gobierno y sus acciones al poder legislativo; y, por otra parte, en la forma en que el poder legislativo se ocupa de solicitar respuestas al poder ejecutivo. Por lo tanto, no nos interesan los mecanismos que se emplean en el caso excepcional de una crisis (como, por ejemplo, el impeachment del presidente), sino en los mecanismos de rutina del intercambio entre el legislativo y el ejecutivo.

Una perspectiva regional: aproximación a los indicadores de la rendición de cuentas horizontal en América Latina

América Latina es una región vasta y variada, que abarca países con distintos niveles de desarrollo. Según el Índice de Progreso Social (Figuras 1 y 2), la región está ubicada mayormente en medio del rango de desarrollo. La subregión del Caribe es la que enfrenta los mayores desafíos en términos de progreso social, mientras que los países más desarrollados se concentran en el cono sur.

La democracia es el régimen más común en América Latina. Más aún, con unas pocas excepciones, esta forma de gobierno permaneció estable en la mayoría de los países de la región por más de veinte años. Durante este período, hubo un crecimiento significativo en el desarrollo de diversos indicadores sociales. Sin embargo, la región todavía enfrenta serios desafíos sociales, que deben abordarse. Una importante proporción de la población vive en la pobreza (11.3%)³ y alrededor de la mitad trabaja en economías no reguladas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013). La disparidad de ingresos, aun cuando disminuyó, es todavía tan alta que la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo.⁴ Otro tema de gran preocupación es el pico que alcanzó en los últimos veinte años la violencia y el crimen (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014).

En este contexto, es relevante analizar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Ya que no existe un solo indicador para medir nuestra variable de interés (la rendición de cuentas horizontal) entre diferentes países, presentaremos un conjunto de indicadores que pueden arrojar algo de luz sobre los mecanismos de rendición de cuentas; esto es, indicadores agrupados bajo responsabilidad (ejecutivo) y cumplimiento (legislativo). Para analizar el primero, consideramos i) **la existencia y efectividad de políticas que favorezcan procesos de información que utilizan información sólida y formen parte de los resultados de gobierno** ii) **la existencia de un sistema de estadísticas nacionales consistente al que puedan acceder múltiples actores**. En relación con el segundo punto, consideramos i) **el grado de participación legislativa (en el proceso presupuestario)** y ii) **la existencia y efectividad de mecanismos nacionales anti corrupción y el grado en que los ciudadanos pueden acceder a estos**.

OBJETIVOS DE LA PERSPECTIVA REGIONAL

Aspecto de la RH	Indicadores indirectos	Herramientas
Responsabilidad (Ejecutivo)	La existencia y efectividad de políticas que favorezcan procesos de información que utilizan información sólida para formar parte de los resultados de gobierno	BID PRODEV Herramienta de evaluación
	La existencia de un sistema de estadísticas nacionales consistente al que puedan acceder múltiples actores	Medición del Banco de la capacidad estadística
Cumplimiento (Legislativo)	Participación legislativa (en el proceso presupuestario)	Índice de Presupuesto Abierto
	La existencia y efectividad de mecanismos nacionales anti corrupción y el grado en que los ciudadanos pueden acceder a estos	Reporte Anual de Integridad Global

³ Promedio de la población que vive en la pobreza en 2013. Cálculo elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo: <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//pobreza.7526.html>>

⁴ El coeficiente de GINI para 2013 fue 0.49. Cálculo elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo. <<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos//pobreza.7526.html>>

La herramienta de evaluación PRODEV del Banco Interamericano de Desarrollo es un buen indicador de la responsabilidad del poder ejecutivo. La herramienta PRODEV evalúa cinco pilares del ciclo de gestión de políticas públicas: planificación, presupuesto, gestión de las finanzas públicas, programación y gestión de proyectos y seguimiento y evaluación (Armijo et al, 2015). Como lo indica la Tabla 1, la región hizo progresos importantes en todos estos indicadores. Particularmente, el índice global muestra un progreso de 0.4 puntos en el transcurso de los últimos seis años. Este nivel de progreso se observa en todos los pilares, siendo la mayor mejoría el pilar de la planificación y el más débil el de seguimiento y evaluación (M&E). Asimismo, el estudio crea un índice de transparencia que muestra una tendencia similar. Hubo una mejoría en el período de 2007-2012, pero su alcance se encuentra por debajo del promedio de crecimiento del indicador general (0.3 y 0.5 puntos respectivamente).

Al mirar con más detalle la posición de los países latinoamericanos, las mejoras de la región que se observan en el indicador general responden sobre todo a una merma en la cantidad de países con bajos niveles de desarrollo en todos los pilares (Tabla 2). Incluso cuando la implementación de herramientas de gestión basadas en resultados mejoró significativamente en algunos países, el indicador de desempeño de la mayor parte de la región permaneció invariable durante este periodo. Esto podría indicar que la capacidad del poder ejecutivo de producir, reunir y utilizar información para tomar decisiones políticas no estuvo relacionada con una mejoría en los indicadores económicos.

La información parece vital al momento de monitorear y evaluar procesos; sin información sobre el desempeño de los programas y políticas puestas en práctica por el poder ejecutivo, es bastante improbable que el poder legislativo pueda ejercer su función supervisora. Como muestra la Tabla 3, el quinto pilar tiene tres componentes: seguimiento, evaluación e información estadística. La región hizo progresos en los tres puntos. No obstante, el componente de evaluación sólo progresó 0.2 puntos en seis años y en conjunto el indicador da muestras de un pobre desempeño. A diferencia de otros indicadores, la Argentina enfrentó un descenso en el quinto pilar. Tal como se describe en la Tabla 4, la Argentina se encuentra por debajo del promedio de la región, y detrás de otros países con niveles similares de desarrollo económico. Asimismo, la Argentina y Honduras son los dos únicos países que muestran un desempeño decreciente en el periodo de 2007-2013.

Es más, la medición de la capacidad estadística del Banco Mundial muestra la misma tendencia (Figura 3). Mientras que la región, en promedio, creció 2 puntos porcentuales durante el periodo que va de 2004 a 2014, la Argentina se encuentra entre los pocos países que muestran valores decrecientes. Esta tendencia decreciente se debe a la reducción de la frecuencia en la que se evalúa el indicador de capacidad estadística.

En suma la información sugiere que, en toda la región, la capacidad del poder ejecutivo de rendir cuentas sufrió una ligera mejora en la última década. **Sin embargo, la región aún carece de información de buena calidad; lo cual afecta la capacidad de tomar decisiones basadas en la información. En tanto no hay información disponible, la capacidad de rendir cuentas de la región es bastante débil y depende en gran medida de la voluntad política.** En este sentido, la Argentina se encuentra debajo del promedio de los países latinoamericanos, lo cual podría explicarse por medio de algunos de los déficits de rendición de cuentas que se detallan en la próxima parte del documento.

Para analizar al área legislativa, repasaremos el Índice de Presupuesto Abierto (IPA) y el Reporte de Integridad Global (IG). El **Índice de Presupuesto Abierto** mide la transparencia presupuestaria, la participación pública en el proceso y la supervisión. Se trata de un índice compuesto basado en las respuestas a un conjunto de 109 preguntas. Las preguntas analizan la cantidad de información sobre el presupuesto disponible al público a través de una serie de documentos relacionados (Asociación Internacional de Presupuesto Público, 2015). Una vez reunida la información, cada país recibe una calificación de entre 0 y 100, que mide el Índice de Presupuesto Abierto.

Como se indica en la Figura 4, en el transcurso de los últimos años la región hizo grandes avances en la medición del presupuesto abierto. Mientras que en 2006 el promedio de la región era de 44 puntos porcentuales, en 2015 creció 6 puntos porcentuales. Esta mejora en el posicionamiento en el IPA de la región se encuentra en la mitad de la distribución de la variable. Si bien este avance es importante, la región se encuentra ligeramente por encima del promedio mundial, y detrás de los países desarrollados (Figura 5).

Si observamos de cerca la comparación entre 2006 y 2015, podemos advertir que Nicaragua y El Salvador son los países que muestran el mayor progreso durante el periodo. Ambos mejoraron su calificación en más de 25 puntos. La Argentina, Ecuador y México también obtuvieron buenas calificaciones, aumentando los dos primeros 19 puntos su índice de presupuesto abierto, y 16 el último. Finalmente, sólo dos países obtuvieron reducciones menores en sus índices: Bolivia (4 puntos), y Perú (2 puntos).

Como muestra la Figura 6, varios países hicieron pública una mínima parte de su información presupuestaria en 2006. Sin embargo, hacia 2015 la situación mejoró y la mayoría de los países hacían pública más información sobre sus procesos presupuestarios. La Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua siguieron este mismo curso y esto explica, en buena medida, las mejoras de la transparencia en toda la región. Bolivia es el único país que muestra un descenso en su desempeño. Más aún, es el único país en el que hay muy poca o ninguna información disponible.

“El cuestionario del Presupuesto Abierto incluye once preguntas para evaluar el grado de participación del Legislativo a través del proceso de elaboración del presupuesto. Esta evaluación tiene en cuenta el acceso del Legislativo a la investigación y su capacidad analítica; su participación en el proceso de elaboración del presupuesto previa a la presentación de la propuesta presupuestaria del Ejecutivo; y la medida en que el Poder Ejecutivo puede eludir al Legislativo en la introducción de cambios en el presupuesto aprobado a lo largo de su implementación. Tal como la evalúan estos indicadores, cuanto mayor sea la participación del Legislativo más probablemente estará en posición de jugar un rol influyente e idealmente constructivo en el proceso de elaboración del presupuesto”. (Asociación Internacional de Presupuesto Público, 2015). Como muestra la Figura 7, la mayoría de los países carece de una fuerte participación legislativa. Solo de 36 países de un total de 102 (36%) puede afirmarse que poseen un nivel adecuado de participación legislativa.

América Latina no está lejos del promedio mundial (Figura 8). En 2006, **cuatro países presentaban una débil participación legislativa, otros cuatro una participación moderada y solo tres una activa participación legislativa**. Si comparamos 2006 con 2015, podemos ver que Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Perú registraron mejoras en este indicador y ascendieron al menos una categoría. Sin embargo, el 60% de la muestra no registró ningún cambio entre las dos mediciones.

Esto indica que, a pesar de que hubo una mejora en la información relacionada con el proceso de elaboración del presupuesto, aún resta mucho por hacer con el fin de fortalecer el rol de Congreso en este proceso. Teniendo en cuenta que la participación en la elaboración del presupuesto es una de las funciones más importantes del Congreso, tener un pobre desempeño en esta área podría considerarse como una señal de déficit en la rendición de cuentas de la región. En la realidad, los déficits en la rendición de cuentas horizontal no son solo un problema común en los países latinoamericanos, sino un mal que persiste y que, en los últimos años, casi no sufrió cambios en el mundo.

Una imagen complementaria de la rendición de cuentas horizontal se puede observar en los indicadores del **Índice de Integridad Global (IG)**, una organización no gubernamental que estudia las tendencias sobre la gobernabilidad y la corrupción alrededor del mundo. El IG edita un informe anual con el objeto de identificar la existencia y efectividad de mecanismos nacionales anti corrupción y el grado en que los ciudadanos pueden acceder a estos. Por medio de la contratación de investigadores locales, edita un informe de alcance nacional en el que clasifica a los países utilizando una escala de 1 a 100. Cuanto más cerca de 100 está un país, mejor

es su índice de integridad. El informe de 2007 presenta información sobre un subgrupo de países de la región latinoamericana e indica que se encuentran ligeramente por encima del promedio global (71 y 67 puntos, respectivamente). Como en el caso de otros indicadores, la región de los países latinoamericanos se encuentra por encima de países de África, Medio Oriente y Asia, y señala niveles similares de desarrollo con países de Europa del Este; no obstante, se encuentran más de diez puntos por debajo de los países desarrollados de Europa Occidental y Estados Unidos.

En 2007 Costa Rica ocupó la posición más alta en el Índice de Integridad Global con 79 puntos, seguida por Argentina con 75 (Figura 9). De acuerdo con el informe argentino, el país posee un sólido marco legal, pero la implementación de las normas es débil. Considerando los componentes del índice, la Argentina desempeña un buen papel en categorías como sociedad civil, información pública y medios de comunicación (85 puntos), elecciones (79 puntos), lucha contra la corrupción y estado de derecho (83 puntos) y supervisión y regulación (80 puntos). Lo contrario sucede con las dimensiones de la administración, los servicios civiles y el componente de rendición de cuentas del índice (63 y 57 puntos, respectivamente).

La Argentina no es el único país de la región con bajos valores en la evaluación de la rendición de cuentas. Sin embargo, el desempeño en este indicador se encuentra cuatro puntos por debajo de la media de la región: la Argentina tiene el peor desempeño en el indicador general, comparada con países con un nivel similar de desarrollo (Figura 10).

Todos estos indicadores sugieren que aun cuando la región está progresando al institucionalizar procesos democráticos y al mejorar los indicadores sociales, **todavía resta mucho por hacer en materia de rendición de cuentas horizontal**. La Argentina parece formar parte de una tendencia más amplia, con bajos niveles de desarrollo en los diferentes indicadores de la rendición de cuentas. Con estos antecedentes regionales, nuestro documento pretende arrojar algo de luz sobre el tema. Si somos capaces de identificar algunos de los determinantes del bajo nivel de la rendición de cuentas, podremos a su vez identificar maneras de mejorar los mecanismos actuales y promover mejores prácticas en la rendición de cuentas en la Argentina.

Rendición de cuentas horizontal: instituciones y mecanismos en América Latina: un acercamiento a México, Brasil, Chile y Argentina.

Tras observar el panorama general de la región en relación con el desempeño de la rendición de cuentas horizontal, vale la pena centrarse en algunos países que pueden compararse con nuestro objeto de estudio —la Argentina— debido a su mismo nivel de desarrollo (países de ingresos medios) y diseño institucional. Por ello, observamos en detalle los mecanismos de rendición de cuentas horizontal en México, Brasil y Chile (Tabla 5) analizando los mismos aspectos centrales de la RH: responsabilidad y cumplimiento.

En relación con las capacidades del área Ejecutiva, **México** es un país pionero en cuanto a la evaluación. Las evaluaciones ad hoc pueden rastrearse hasta la década de 1970, y la evaluación y supervisión sistemática de las políticas es una rutina desde fines de 1990. Esto llevó a la creación, en 2005, de la CONEVAL (Comisión Nacional de Evaluación de la Política Social) una organismo autónomo que tiene el propósito de regular, conducir y coordinar la evaluación del desarrollo social de políticas a escala nacional, y crear pautas para la medición de la pobreza (Castro et al, 2009). Esto sugiere que el poder Ejecutivo mexicano posee fuertes capacidades en cuanto a la rendición de cuentas, y que el poder Legislativo tiene a su vez la capacidad de realizar buenas evaluaciones para controlar los actos de gobierno.

En el caso de México, la Cámara de Diputados es responsable de la revisión del presupuesto. Los plazos para hacerlo están señalados por la Constitución. El presupuesto se presenta el 30 de abril del año próximo y la revisión de la Cámara concluye el 31 de octubre. A través de la Auditoría Superior de la Federación, las discrepancias

entre ingresos y gastos se revisan y se determinan las responsabilidades. Todas las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación se establecen en la Constitución: investiga malversaciones graves, monitorea las rentas públicas, gasto público y deudas, supervisa los fondos federales que administran los estados y municipalidades y lleva adelante auditorías individuales. Las instituciones controladas deben especificar qué mejoras llevaron a cabo, qué medidas adoptaron y justificar faltas detectadas por la auditoría. Luego, la Auditoría Superior informa a la Cámara sus observaciones, recomendaciones y medidas adoptadas. El jefe de la Auditoría es elegido por los dos tercios de la Cámara de Diputados y puede ser reelecto solo una vez. Asimismo, la Constitución establece que cada entidad pública federal debe contar con un organismo interno de control para prevenir, corregir e investigar acciones u omisiones. El secretario responsable del control interno del Poder Ejecutivo Federal debe ser ratificado por la Cámara de Senadores.

En cuanto a Brasil, incorporó las prácticas de seguimiento y evaluación a fines de la década de 1990. En particular, Brasil implementó una serie de herramientas de gestión basada en los resultados que incluyó el seguimiento y evaluación del desempeño en el proceso de elaboración del presupuesto. El modelo brasileño cuenta con tres niveles de evaluación que funcionan en constante coordinación: gestión de los programas, ministerios sectoriales y el Ministerio de Planificación (May, 2006).

Aunque en Brasil las instituciones son responsables de llevar a cabo auditorías de rendición de cuentas y operaciones, la Constitución le da al Tribunal de Rendición de Cuentas las prerrogativas para establecer multas y penalidades en caso de incumplimiento, así como plazos para cumplir con sus obligaciones, como una forma de agilizar el proceso. Al mismo tiempo, la Constitución brasilera señala los casos concretos en los que un Estado o Distrito Federal puede intervenir. Asimismo, la Constitución establece que los estados tienen la obligación de controlar a las instituciones responsables de la implementación de la auditoría.

Respecto de **Chile**, la coordinación del sistema de seguimiento y evaluación está a cargo del Ministerio de Economía y la Oficina de Presupuesto, y se enfoca fundamentalmente en el gasto presupuestario. En el año 2000, seis profesionales del Departamento de Evaluación comenzaron a llevar a cabo evaluaciones. El sistema evolucionó en los últimos quince años, y el Departamento está hoy a cargo de analizar esferas de prestación en la cadena de resultados: procesos, rendimientos, resultados intermedios y finales, así como el desempeño de los departamentos de gobierno y políticas públicas específicas en lo que respecta a eficiencia, efectividad, economía y calidad (Guzmán et al, 2014).

El papel de la supervisión en Chile está a cargo de la Contraloría General de la República, un organismo de control de alto nivel. Se trata de una entidad que controla la legalidad de los actos de la administración, y es autónomo tanto del poder Ejecutivo como del Legislativo. El Contralor es elegido por el Presidente, debe contar con el apoyo de la Cámara de Senadores y no puede ser reelecto. Los Contralores realizan auditorías sobre servicios legales, de rendición de cuentas y financieros. Sus obligaciones, señaladas por la Constitución, incluyen establecer la legalidad o ilegalidad de los decretos y resoluciones del poder Ejecutivo. Son responsables de realizar auditorías sobre los decretos destinados a gastos que exceden el límite establecido por la Constitución y están prohibidos.

De acuerdo a la Constitución, el rol de supervisión del sector público en la Argentina se establece en el artículo 85. Se delega la competencia técnica para este rol a la Auditoría General de la Nación (AGN), que tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de todas las actividades públicas, ya sean centralizadas o descentralizadas. No se menciona ninguna otra obligación, condiciones ni responsabilidades en el artículo 85, pero estas se definieron mediante la promulgación de una ley (Ley 24.156) que se aprobó antes de la reforma constitucional de 1994. El presidente de la Auditoría General de la Nación es elegido por el mayor partido opositor del Congreso.

Un importante mecanismo de rutina le permite al área Legislativa solicitar información al Ejecutivo. Esto ocurre no solo en la Argentina, sino también en Brasil, Chile y México. Tanto en Brasil, como en Chile y México las normas establecen plazos para que el Ejecutivo deba responder a las solicitudes de información (treinta días

en Brasil y Chile, y 15 en México). Los plazos están establecidos explícitamente en las Constituciones nacionales de estos países⁵. En este sentido, la Argentina es una excepción. El caso de Chile también tiene su particularidad, ya que las normas de la Cámara de Diputados y Senadores contemplan un “tiempo de investigación”, que los legisladores usan para discutir temas actuales y solicitar información sobre ellos por parte de las autoridades.

En conjunto, es posible afirmar que la Argentina posee fuertes conexiones institucionales de *jure* entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. ¿Cómo funcionan estos mecanismos en la práctica? No es sencillo hacer una comparación empírica de la rendición de cuentas horizontal entre varios países, debido precisamente a las diferencias normativas entre estos. No obstante, hubo algunos intentos valiosos. En 2006, Barreiro Lemos llevó a cabo un análisis empírico que compara a Brasil con Argentina en relación con la solicitud de información. Su trabajo destaca tres aspectos del desempeño de la solicitud de información. En primer lugar, los países se parecen ya que durante los años electorales se hacen muy pocas solicitudes de información. Pero Barreiro Lemos sostiene que esto no tiene nada de especial: en la mayoría de los países hay menor actividad legislativa en el trascurso del año electoral. **Brasil y la Argentina se parecen también porque, en promedio, son los senadores quienes presentan más solicitudes de información que los diputados.**⁶ Sin embargo, los dos países se diferencian —según Barreiro Lemos— por el hecho de que en Brasil los controles están volviéndose cada vez más profundos, mientras que en la Argentina la información muestra una caída en las competencias de control por parte del poder Legislativo.

Podemos encontrar una comparación interesante de los cuatro países en la obra de Palanza, Scartascini y Tommasi (2012), que desarrollaron un índice de institucionalización del Congreso que “refleje las inversiones previas de los actores políticos relevantes (...) guiado por las creencias sobre la relevancia de la institución” (Palanza et al, 2012). De acuerdo con este índice, la Argentina posee el peor nivel de institucionalización del Congreso (1.5), seguida por México (1.7), Brasil (1.8) y Chile (2.3). ¿A qué se debe esto? En parte, a las normas electorales argentinas, pero también a que los legisladores permanecen en sus funciones menos años que sus contrapartes de los otros países. Al mismo tiempo, integran más comisiones. Estas dos condiciones actúan en contra de la especialización de los legisladores y, por lo tanto, disminuyen la posibilidad de extender la institucionalización del Congreso.

UN ESTUDIO DE CASO DE LA ARGENTINA

El diseño institucional de la rendición de cuentas horizontal en Argentina y el objeto de esta investigación.

La Constitución argentina ofrece diversos mecanismos de rendición de cuentas horizontal. La mayoría se añadió con la reforma constitucional de 1994, con el objetivo de atenuar el alcance de los poderes constitucionales del Ejecutivo nacional, que incluían la facultad del presidente de emitir decretos de necesidad y urgencia (Bonvecchi & Zelaznik, 2012), la facultad de intervenciones federales por sobre las autoridades provinciales y las atribuciones sobre la conformación de un gabinete. **Las principales instituciones introducidas en la reforma fueron la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, en la órbita del Ejecutivo, y la Auditoría General de la Nación, que responde al Congreso.** La Figura 11 presenta estas instituciones y mecanismos de rendición de cuentas horizontal.

⁵ Constitución de Brasil (Art. 50); Constitución de Chile (Art. 52) y Constitución de México (Art. 93).

⁶ En el periodo entre 1983-2013, los números de solicitudes en la Argentina fueron: 145 por senador y 110 por diputado. En Brasil: 38 por senador y 29 por diputado (1988-2004). Es probable que haya menos solicitudes de información en Brasil debido a que el poder Ejecutivo está obligado a responderlas todas, de modo que los legisladores sólo requieren la información que realmente necesitan y no para adjudicarse el mérito.

La cuestión de la responsabilidad en el seno del Ejecutivo

El Poder Ejecutivo es responsable de la apertura anual de las sesiones del Congreso. Cada año, el Presidente presenta el **Informe del Estado de la Nación**. En él, se espera que el Presidente informe sobre el estado de la nación, las reformas comprometidas en la Constitución y sobre las medidas que él o ella considere necesarias.

La figura del **Jefe de Gabinete de Ministros** se introdujo durante la reforma constitucional de 1994, como un instrumento para atenuar los poderes presidenciales. De acuerdo con el artículo 101 de la Constitución, el Jefe de Gabinete está obligado a visitar las dos cámaras del Congreso, una por vez, al menos una vez por mes, con el propósito de informar las últimas acciones de gobierno. La visita es obligatoria durante el período de sesiones ordinarias, que tiene lugar entre marzo y noviembre. Además, puede ser interrogado si se aplica una moción de censura (que requiere el voto de una mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las dos cámaras) o bien puede ser sustituido (para lo cual se requiere el voto de una mayoría absoluta de los miembros de las dos cámaras). Más aún, los ministros pueden ser llamados a declarar al Congreso sobre la base del artículo 71 de la Constitución, que establece que “cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”.

Mecanismos de Cumplimiento Legislativos

La Auditoría General de la Nación (AGN) ofrece asistencia técnica al Congreso y está a cargo del control externo del sector público nacional. En otras palabras, es responsable de realizar la auditoría de las operaciones financieras y gerenciales de los ministerios, secretarías y otros organismos de gobierno. El Presidente de la Auditoría General de la Nación es propuesto por el mayor partido opositor en el Congreso. El directorio de la AGN se compone de su Presidente y otros seis auditores generales, que son designados por el Congreso (tres por cada cámara, dos en representación de la mayoría partidaria y el resto en representación de la primera minoría partidaria). Se espera que la AGN controle la legalidad de los gastos públicos y su gestión, y que lleve a cabo auditorías de las administraciones públicas centralizadas y descentralizadas. Realiza informes públicos que presentan los resultados y conclusiones de las auditorías y debe proporcionar un informe legal y financiero sobre el gasto presupuestario anual. El plan de la AGN para controlar a los organismos del sector público nacional, junto con cada informe de auditoría, se presenta a una comisión especial del Congreso, integrada tanto por diputados y senadores. La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas es responsable de investigar en detalle las finanzas del sector público y de la administración, y de facilitar una comunicación fluida entre el Congreso y la AGN.

La AGN ofrece asesoramiento técnico en materia de supervisión y administración de auditorías, pero no puede imponer sanciones o presentar una demanda en la Corte Penal. La AGN tampoco puede obligar a los organismos a darle información. Si se detectan irregularidades durante la auditoría que sugieran mala gestión o fraude, lo único que puede hacer la AGN es informarlo al Congreso. Luego, corresponde a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas la decisión de cómo proceder. La CPMRC puede adoptar una serie de medidas, que van desde la presentación de una demanda, solicitar más información a los organismos correspondientes, ordenar una evaluación de sus responsabilidades y daño fiscal e informar a los organismos anti corrupción, o presentar una demanda ante la Cámara Nacional de Apelaciones.

Asimismo, el **Congreso puede solicitar información a los funcionarios del Ejecutivo**. Este mecanismo está regulado mediante el artículo 71 de la Constitución nacional, y por las normas y procedimientos de las Cámaras. La Constitución Argentina establece que los diputados y senadores pueden enviar solicitudes de información al poder Ejecutivo con el propósito de obtener precisiones sobre sus actos de gobierno, sus políticas o cualquier otro asunto de interés. De acuerdo con la ley, el poder Ejecutivo no tiene un plazo para responder a una solicitud

de información, y tampoco recibe sanciones si no responde. Las normas de las Cámaras ofrecen pocos mecanismos alternativos que permitan la aprobación directa de la solicitud de información, sin que tenga que debatirse en el Recinto de la cámara.

El Presidente puede ser objeto de impeachment. En este proceso, la Cámara de Diputados ejerce su derecho de acusar al Presidente, al vicepresidente, al Jefe de Gabinete de Ministros y a los miembros de la Corte Suprema. Luego, el Senado celebra un juicio público en el cual el acusado puede ser declarado culpable por el voto de dos tercios de sus miembros actuales (artículo 59). El impeachment da lugar a la remoción del funcionario acusado de su cargo y lo inhabilita de ocupar cargos públicos en el futuro. Aún así, él o ella deberá responder ante la justicia ordinaria si esta se lo requiriera. A diferencia de otros países de la región (como Brasil o Perú) ningún presidente argentino fue objeto de impeachment hasta el momento.

El Defensor del pueblo de la Nación (Ombudsman) es un organismo independiente, asociado al Congreso, que ejerce sus funciones de forma autónoma, sin recibir directivas por parte de autoridades externas. Su función es asegurar que los derechos, garantías e intereses expresados en la Constitución y las leyes existentes sean respetadas por la administración pública.



Foto 2: [Congreso argentino](#)

Crédito: Casa Rosada Argentina (Presidencia de la Nación)

Mecanismos punitivos del Poder Judicial

El **Ministerio Público** cuenta con dos figuras principales: la Procuraduría General de la Nación y el Defensor General de la Nación. La Procuraduría General es un órgano independiente con autonomía funcional y financiera que busca asegurar el correcto ejercicio de la justicia según la ley y en defensa de los intereses de la sociedad.

Los procedimientos específicos en relación con la manera en que intercambian información el Jefe de Gabinete y los legisladores se especifican en el Reglamento de la Cámara de Diputados y Senadores (para más detalles, ver el apéndice). Pero algunos de los procedimientos relacionados con las sesiones no están estrictamente definidos, lo cual puede conducir a un enfrentamiento entre los diferentes bloques políticos.

Entre los diversos mecanismos e instituciones de rendición de cuentas horizontal, esta investigación destaca solo aquellas que están relacionados con la supervisión rutinaria, ya que el objetivo es captar la manera en que funciona la rendición de cuentas en el día a día de la administración estatal, en vez de examinar momentos de crisis política, como el recurso del impeachment.⁷ Más aún, este documento analiza los mecanismos de RH que dependen directamente del poder Ejecutivo o del Legislativo. En primer lugar analizamos el Informe del Estado de la Nación que anualmente presenta el Presidente, como un mecanismo importante de enlace entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. También analizamos el rol del Jefe de Gabinete. Nos interesan particularmente sus informes al Congreso, en los cuales rinde cuentas del progreso alcanzado en políticas públicas. Luego, analizamos la manera en que se ejerce el control legislativo por medio de las solicitudes de información que el órgano Legislativo eleva al Ejecutivo. Asimismo, estudiamos los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), un organismo de control autónomo que sirve de respaldo al Congreso para el control de la gestión y el presupuesto. La Auditoría General de la Nación es responsable del control a posteriori de la ejecución del presupuesto, de la legalidad de su gasto y su gestión, así como de programar, planificar y evaluar procedimientos.

Hay bibliografía (Mainwaring & Welna, 2003; O'Donnell, 1998) que incluye al Defensor del Pueblo de la Nación y a la Procuraduría General como representantes de la rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, estos órganos carecen de autoridad para imponer sanciones y en cambio tienden a representar intereses sociales, lo cual pone a estos órganos en el límite entre la rendición de cuentas horizontal y vertical.

Historias del mundo presidencial: el papel del Ejecutivo en la rendición de cuentas ante el Legislativo

El punto de partida de nuestro análisis es la dimensión de la responsabilidad, esto es, la obligación del poder Ejecutivo de rendir cuentas ante el Congreso. Como en la actualidad se emplean varios mecanismos para este fin, nos centraremos en el único mecanismo constitucional que se diseñó explícitamente para cumplir con este propósito: **las visitas del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso**.

Sin embargo, antes de emprender ese análisis particular quisiéramos dar una idea general del modo en que el Presidente transmite información al Congreso. Para ello, queremos resaltar los Informes del Estado de la Nación.⁸

Desde la reforma constitucional de 1994, las sesiones legislativas tuvieron lugar entre marzo y noviembre. En la primera sesión (1 de marzo) el Presidente informa acerca del Estado de la Nación. En la práctica, el titular del Ejecutivo emplea este mecanismo no solo para describir los planes, proyectos y logros del gobierno, sino también para fijar el programa de proyectos y reglamentaciones para el año legislativo entrante. Aun cuando esto pueda parecer un mecanismo de rendición de cuentas horizontal, los actores políticos tienden a considerar

⁷ Para información adicional sobre el impeachment, ver el libro *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (Pérez-Liñán, 2007).

⁸ Un análisis más detallado sobre este tema puede leerse en el Apéndice D.

este discurso como una herramienta de rendición vertical, del Presidente a los ciudadanos (Rodolfo Terragno, 13 de julio de 2015, Buenos Aires; Andrés Gilio, 1 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Juan Manuel Abal Medina, 9 de septiembre de 2015, Buenos Aires).

Nuestro análisis de veintinueve discursos, pronunciados por cinco presidentes, corresponde al periodo entre 1995-2015 (en el cual hubo seis mandatos constitucionales) revela la cantidad de debilidades en la calidad de la información ofrecida. En primer lugar, los Presidentes suelen presentar un número creciente de indicadores cualitativos (Figura 12). En segundo lugar, **nuestra evidencia sugiere que hay una correlación positiva entre la cantidad de información que se presenta en el discurso y el tiempo que el Presidente lleva en ejercicio**. No es tan sorprendente como podría esperarse que el primer discurso de un presidente, con solo noventa días en ejercicio, esté basado fuertemente en planes a futuro. En tercer lugar, los Presidentes ofrecen más información sobre variables sociales (Figura 13). Los ministerios que trabajan con políticas sociales no solo son relevantes para la sociedad y los medios de comunicación, sino que además suelen disponer de sólido conjuntos de datos y sistemas de control. No obstante, incluso cuando se experimenta un crecimiento en el uso de información en políticas sociales, los **Presidentes ofrecen información de escasa calidad, ya que la mayoría de los indicadores dan cuenta de las actividades del gobierno, pero no revelan un vínculo causal con cambios en las variables sociales y económicas** (Figura 14). En resumen, este mecanismo refleja que la existencia de ciertos diseños institucionales para promover la responsabilidad no suponen por sí mismos un intercambio de aportes valiosos. **El poder Ejecutivo suele presentarse ante el Legislativo con poca y mala información.**

No hay razones claras que expliquen por qué un presidente decide presentar información de mala calidad. Podemos considerar que, en el contexto de una cultura débil en términos de evaluación, no hay un conocimiento generalizado de la diferencia entre el rendimiento y los indicadores de impacto. Esto implica que, en general, los productos se consideran el último eslabón del esquema, y suela suponerse que, por ejemplo, construir escuelas tiene un efecto positivo sobre la calidad de la educación, o que equipar a los hospitales mejora los indicadores de la salud. Una hipótesis alternativa consiste en que el empleo de indicadores de baja calidad puede tener relación con la ausencia de mejor información. En este contexto, el número creciente de indicadores podría derivarse de una mayor conciencia sobre la importancia de supervisar las acciones implementadas por el Ejecutivo. La ausencia de políticas rigurosas de evaluación hacen que para el Jefe de Gabinete sea muy difícil utilizar indicadores de impacto. Como consecuencia, los presidentes pueden limitarse a informar sobre las iniciativas ejecutadas por el gobierno, mientras aguardan mejor información en el futuro. Por último, la situación podría indicar también una combinación de las dos hipótesis: los componentes culturales e institucionales afectan la selección de los indicadores presentados en el discurso. Esperamos trabajar próximamente sobre esta hipótesis.

a) Las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso

El principal mecanismo vinculado directamente con la responsabilidad, por lo menos en la Constitución, es la visita mensual del Jefe de Gabinete al Congreso. El Jefe de Gabinete tiene la obligación de asistir al Congreso una vez al mes (alternando entre las Cámaras) para brindar información sobre el estado del gobierno y responder las preguntas de los legisladores.⁹

Para esta investigación, analizamos las visitas que tuvieron lugar desde la creación de la figura del Jefe de Gabinete, durante la reforma constitucional de 1994 (1995-2015). En el transcurso de este periodo, el Jefe de Gabinete debió informar 179 veces. Sin embargo, la información muestra que el 65% de las veces no asistió (Figura

⁹ En su artículo 101, la Constitución argentina establece: "El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras".

15). Esto revela la **existencia de una brecha entre el diseño institucional y la práctica de la rendición de cuentas horizontal del Ejecutivo al Legislativo**. Así, solo en el 35% de los casos se acató el mandato constitucional, con una destacada participación del Senado (Figura 16). Como lo muestra la Figura 19, el Jefe de Gabinete presentó su informe casi el 60% de las veces en el Senado, mientras que solo visitó la Cámara de Diputados en el 40% de los casos.¹⁰ La diferencia parece estar relacionada con las diferentes culturas institucionales de las Cámaras, y con el grado de afinidad política entre el Jefe de Gabinete y las mayorías del parlamento. Las entrevistas suelen confirmar esta hipótesis (Rodolfo Terragno, 13 de julio de 2015, Buenos Aires; Andrés Gilio, 1 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Juan Manuel Abal Medina, 9 de septiembre de 2015, Buenos Aires): el Senado tiene su propio sistema de reglas formales e informales para promover el diálogo. El aplauso, los abucheos y las arengas están prohibidas en la Cámara alta, lo cual promueve una discusión más sustancial y una mejor argumentación. La menor cantidad de miembros del Senado y la consecuente reducción de la fragmentación política permiten a los senadores enfocar el debate en las políticas en vez de en la política. Por último, la combinación de estos dos factores hace posible centrarse en asuntos puntuales durante la visita y establecer un diálogo efectivo entre los poderes. En contraste, los ex Jefes de Gabinete (Rodolfo Terragno, 13 de julio de 2015, Buenos Aires; Juan Manuel Abal Medina, 9 de septiembre de 2015, Buenos Aires) expresaron que mientras más caótico era el ambiente en la Cámara, la presentación parecía más una suerte de montaje para los medios que un diálogo real entre las dos áreas de gobierno.

Solo durante la presidencia de Menem (Figura 17) la cantidad de visitas (55.7%) fue mayor que las ausencias. A estas le siguen Duhalde y Néstor Kirchner, respectivamente. Agrupadas por pertenencia política, la asistencia de los Jefes de Gabinete fue mayor durante administraciones peronistas (55%), mientras que durante el gobierno de la Alianza, la única administración no peronista del periodo (que duró solo dos años), el porcentaje fue menor (33%).

Al analizar las visitas por año (Figura 18), 2014 fue el que arrojó el mayor número. Seguido por 1996, 1998 y 2004 respectivamente (años en los cuales la cantidad de visitas al Congreso fue mayor que las ausencias). Si dividimos el análisis de estos veinte años en cuartiles, se advierte que el 40% de las visitas tuvo lugar en el periodo de 1995-1999, mientras que el cuartil más bajo corresponde al tercer periodo (2005-2009) con solo un 17.1%, seguido por el segundo y el cuarto. Creemos que durante los primeros años posteriores a la reforma constitucional de 1994, los mecanismos funcionaron mejor ya que se trataba de una nueva función.

Como era de esperarse, las visitas al Congreso disminuyeron en un 50% durante los años electorales. Del total que establece la constitución, las visitas durante años no electorales crecieron un 45.7%, mientras que las visitas durante años electorales cayeron un 23.6% (Figura 19).

Si dividimos la información por Jefe de Gabinete (Figura 20), el funcionario con el mejor promedio de asistencia fue Jorge Capitanich durante su segundo periodo en ejercicio, habiéndose ausentado solo una vez en todo el año (julio de 2014). Lo sigue Eduardo Bauzá, con el 80% de las visitas estipuladas por la Constitución. Entre los Jefes de Gabinete con el menor promedio de asistencia se encuentran Aníbal Fernández en su segundo periodo, Sergio Massa y Chrystian Colombo (0%, 12% y 11% respectivamente).¹¹

Así, queda en evidencia que incluso cuando la Constitución establece que el Jefe de Gabinete debe visitar el Congreso, la mayoría de las veces la regla no se cumple. Con el propósito de entender por qué existe esta brecha, analizamos dos fuentes de datos. Por un lado, llevamos a cabo un análisis de múltiples variables para observar si ciertas características personales o políticas del Jefe de Gabinete está asociadas con el acatamiento (o no) de la Constitución. Por otra parte, reunimos evidencia derivada de entrevistas con importantes líderes

¹⁰ Esta diferencia en las proporciones es relevante desde el punto de vista estadístico, dentro de un margen de 5%.

¹¹ Aníbal Fernández es el actual Jefe de Gabinete (en ejercicio desde comienzos de 2015) de Christina Kirchner. Sergio Massa ofició como Jefe de Gabinete de la administración actual entre julio de 2008 y julio de 2009. Por fin, Chrystian Colombo fue el último Jefe de Gabinete del Presidente Fernando de la Rúa. Estuvo en el cargo desde octubre de 2000 hasta diciembre de 2001.

políticos, ya que estas proveen información sobre el proceso y los mecanismos informales que pueden afectar nuestra variable dependiente.

Avanzamos ahora hacia el análisis multivariado de los factores que determinan las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso. El ejercicio solo tiene por objeto observar si la variación en la probabilidad de asistir a informar puede explicarse por medio de características personales e institucionales. La variable dependiente consiste en si el Jefe de Gabinete realizó o no su informe mensual. Se incluyen diversas variables independientes. Decidimos centrar nuestro análisis en las características personales e institucionales. Creemos que las características institucionales pueden tener efectos definitivos sobre la variable dependiente, ya que pueden influenciar las motivaciones del acatamiento. En primer lugar, de entre las variables políticas tenemos en cuenta si se trata de un año electoral o no, y la magnitud de la representación del partido político en las dos Cámaras. Prevedemos que los años en los que hay elecciones tendrán un efecto negativo sobre la variable dependiente, porque los líderes políticos suelen enfocarse más en la campaña que en las prácticas formales. Asimismo, prevedemos que la representación política del Presidente en el Congreso tendrá probablemente un efecto negativo sobre la asistencia. A medida que aumenta la cantidad de legisladores del partido político del presidente, prevedemos menos presión por parte del Congreso, y así los Jefes de Gabinete tendrán menos incentivos para asistir. Las características personales también afectan la decisión del Jefe de Gabinete; puesto que no podemos controlar variables no observables que podrían guiar la decisión (como la motivación y el compromiso político) seleccionamos una serie de características observables que podrían describir algunos aspectos de la personalidad y la carrera política del Jefe de Gabinete. Específicamente, incluimos la edad, el origen y la experiencia política previa. Incluimos el tiempo en ejercicio porque es posible esperar que aquellos que son nuevos en el puesto podrían acatar más las reglas. Por último, incluimos algunas variables sociales y económicas como variables de control (como el nivel de pobreza, el nivel de actividad económica, PIB¹² y la aprobación social del gobierno).¹³

La Tabla 6 muestra los resultados de seis estimaciones diferentes. Intentamos distintas combinaciones de variables con el objeto de probar la solidez de nuestras conclusiones y para evitar multicolinealidad entre las variables independientes:

- El primer modelo controla el año electoral.
- El segundo modelo añade variables de contexto político y económico (la representación partidaria del Presidente y una estimación de la actividad económica).
- El tercer modelo incorpora las características personales del Jefe de Gabinete (edad, lugar de nacimiento, experiencia política).
- En el cuarto modelo intentamos una definición diferente para medir la duración del ejercicio del Jefe de Gabinete. Mientras que la tercera especificación es la duración total del mandato, la cuarta mide el periodo transcurrido.
- El quinto modelo incluye las mismas variables que el tercer caso; sin embargo, usamos otra estimación de la actividad económica. Por último, el modelo final añade nuevos controles sociales, como pobreza, PIB y la imagen del gobierno.

¹² El nivel de pobreza, el nivel de actividad económica y el PIB también podrían afectar nuestra variable de interés. Podemos prever que, cuando a la economía le está yendo mal, el poder Ejecutivo necesita dar más explicaciones sobre sus planes y políticas. Así, prevedemos que en esos escenarios, el Jefe de Gabinete visitará más seguido al Congreso.

¹³ Asimismo, prevedemos una relación indirecta entre esta variable particular y la dependiente. Estimamos que a medida que la aprobación política del gobierno crece, el Poder Ejecutivo se siente menos presionado a rendir cuentas al Legislativo.



Foto 3: [Legisladores en el Congreso](#)

Crédito: Administración Nacional de la Seguridad Social en Argentina

Se pueden extraer diversas conclusiones a partir de las estimaciones. Para comenzar, los Jefes de Gabinete asistieron menos al Congreso en el transcurso de años electorales. Esta variable es consistente a lo largo de todas las especificaciones y muestra que, en promedio, la probabilidad de asistir a informar se reduce un 20% durante estos años. De manera sorprendente, la composición política de los partidos no parece significativa desde el punto de vista estadístico. Lo mismo ocurre con las otras variables contextuales, como la imagen del gobierno y la actividad económica. No obstante, este efecto podría estar relacionado con la baja cantidad de consideraciones.

Las características personales del Jefe de Gabinete tampoco señalan una tendencia clara. La única variable que parece estar asociada con la variable dependiente es el "origen". Distintos modelos sugieren que los **Jefes de Gabinete que provienen de distritos provinciales suelen acatar más (un 20%) el mandato constitucional**. Otras variables como la edad, la experiencia previa y la duración del mandato no parecen afectar su decisión de asistir e informar al Congreso. A pesar de la debilidad de los modelos econométricos, los resultados señalan que no hay patrones claros en relación con el acatamiento. La decisión de asistir al Congreso parece estar basada, entonces, en variables no observables y en factores políticos que no son constantes en el tiempo. Tener un mecanismo de rendición de cuentas que depende tanto de la voluntad al punto de que no hay patrones claros que ayuden a predecir el acatamiento del mandato va en contra del mandato constitucional y debilita el mecanismo de rendición de cuentas que analizamos.

La serie de entrevistas con Jefes de Gabinete y funcionarios públicos arroja algo de luz sobre el criterio en la toma de decisiones (Rodolfo Terragno, 13 de julio de 2015, Buenos Aires; Juan Manuel Abal Medina, 9 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Mariano Montes, 9 de septiembre de 2015, Buenos Aires; María Carolina Podestá, 27 de agosto de 2015, Buenos Aires). Las entrevistas indican que el **poder Ejecutivo por lo general no considera**

que este mecanismo sea importante, puesto que en la mayoría de los casos la presentación es una suerte de montaje para los medios más que un verdadero diálogo. Los Jefes de Gabinete mencionaron una serie de factores que actúan como incentivos negativos al momento de cumplir con la norma constitucional. En primer lugar, afirman que reunir la información es difícil. En general, la agenda de gobierno de los dos poderes no está sincronizada, y por ello resulta complicado encontrar el momento adecuado para que el encuentro ocurra. En segundo lugar, cuando los dos poderes logran acordar la fecha, el Legislativo suele enviar demasiadas preguntas. Las dos Cámaras envían alrededor de 700 preguntas por visita, que cubren un amplio rango de ámbitos de la política y decisiones de gobierno (desde decisiones micro a macro). Además, como la coordinación entre los legisladores es mala, algunas preguntas resultan repetitivas y otras cubren temas que están fuera de la agenda política. Esta cantidad abrumadora de preguntas debe responderse en el breve periodo de tiempo que el Ejecutivo tiene para elaborar el informe, lo que supone que en ciertas áreas críticas todo el despacho del Jefe de Gabinete está involucrado en la búsqueda de información. En tercer lugar, como el diálogo entre las partes está siempre mediado por el contexto político, existen pocas oportunidades para debatir el fondo del problema político. Por último, los representantes del Ejecutivo no consideran que haya verdaderas medidas disciplinarias (institucionales o sociales) si no cumplen con la norma constitucional.

Los legisladores concuerdan parcialmente con esta visión del poder Ejecutivo (Manuel Garrido, 3 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Roberto Basualdo, 15 de septiembre de 2015, Buenos Aires). En distintas entrevistas, los legisladores afirmaron que el poder Legislativo sufre problemas de coordinación, evidentes por la cantidad de preguntas que envía al Ejecutivo. Asimismo coinciden en que el proceso de establecer la fecha del encuentro necesita acuerdos ad hoc y tiene costos de transacción altos. Más aún, creen que la regulación respectiva a las visitas informativas no es clara. Las reglas cambian constantemente, volviendo difícil la posibilidad de establecer protocolos y prácticas. Por último, afirman que el poder Ejecutivo envía el informe con muy poca antelación al encuentro, lo cual hace que los legisladores no tengan tiempo para revisarlo y prepararse debidamente.

En conclusión, confirmamos que existen brechas en este mecanismo de rendición de cuentas horizontal, pero estas brechas parecen relacionarse no solo con los vacíos legales de la reglamentación, sino también con los bajos incentivos de ambas partes para comprometerse con esta práctica. Pruebas circunstanciales nos sugieren que, cuando los Jefes de Gabinete cumplen con la norma, buscan en realidad visibilidad mediática mientras intentan eludir las críticas públicas por parte de actores sociales o partidos de la oposición. Sin embargo, es necesario analizar con mayor profundidad estos temas para probar si estas afirmaciones son verdaderas.

Historias del Congreso: el papel del Legislativo en la supervisión del Ejecutivo

a) Solicitudes de información del Congreso

En esta, la segunda parte de nuestro análisis empírico, consideramos la otra cara de la moneda: la capacidad y eficacia del Congreso para cumplir sus funciones de supervisión. Nuestro interés reside en un mecanismo específico, concretamente, en las solicitudes de información. Es uno de los mecanismos más directos de control, ya que le permite al Congreso requerirle al poder Ejecutivo información, sin que sea necesario involucrar a otras instituciones (como, por ejemplo, la AGN). La información solicitada abarca un amplio espectro de temas, y no tiene límites (a diferencia de la AGN, a la que solo le conciernen los temas vinculados a la administración estatal). Por último, suelen apuntar a las decisiones de rutina del poder Ejecutivo, en vez de solicitar información relacionada con decisiones políticas durante una crisis. Esta investigación busca entender el papel de las solicitudes de información que fomentan (o no) la rendición de cuentas horizontal en la Argentina. Para ello, reunimos datos que incluyen el registro oficial de todos los procedimientos legislativos desde el regreso de la democracia, en 1983, hasta junio de 2015. La información ofrece datos sistemáticos y descriptivos con

relación a las solicitudes de información de los legisladores, su éxito en la aprobación de estas solicitudes y el índice y tiempo de respuesta del Ejecutivo. Más aún, analizamos una serie de variables que pueden influenciar la aprobación de las solicitudes de información. Estas son: si quien presenta la solicitud es un senador o un funcionario, la etiqueta partidaria y la provincia a la que pertenece, la cantidad de partidos políticos que firman la solicitud (uno o más) y el ciclo electoral. Pusimos a prueba estas hipótesis usando evidencia cuantitativa y cualitativa, mediante regresión logística y entrevistas.

Durante el periodo que analizamos (1999-2013)¹⁴ hubo en promedio 1345 solicitudes de información presentadas, de las cuales 469 (el 35%) se aprobaron cada año. En total, solo el 21,8% de las solicitudes de información por legislador recibió respuesta, luego de más de un año transcurrido entre la presentación y su respuesta efectiva.¹⁵ Una primera mirada a la información sugiere que las solicitudes no funcionaron como instrumentos de supervisión del Ejecutivo. El tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la solicitud y la respuesta plantea un interrogante acerca de la eficacia del procedimiento como mecanismo de control. (Figura 21 sobre la evolución de las solicitudes de información desde 1999). Asimismo, la información indica que la cantidad total de solicitudes presentadas y aprobadas disminuyó desde 1997, al igual que el número de solicitudes respondidas por el Ejecutivo desde 2005.

Otro aspecto relevante para entender el funcionamiento de las solicitudes de información implica considerar quién las promueve y a qué tipo de autores se favoreció más al conseguir más solicitudes aprobadas y respondidas. En este sentido, hay diferencias en el desempeño entre las dos Cámaras. Mientras que aproximadamente el 66,4% de las solicitudes de información presentadas a partir de 1999 pertenecen a Diputados, solo el 43,5% de las aprobadas pertenecieron a esa Cámara. Por otra parte, mientras que solo el 33,6% de las solicitudes presentadas pertenece a Senadores, la Cámara alta muestra una mayor participación en las solicitudes aprobadas: 56,5%. Esta dinámica parece responder sobre todo al hecho de que 257 diputados pueden presentar más solicitudes que 72 senadores, pero la Cámara de diputados aprueba casi la misma cantidad de solicitudes que el Senado.

En términos de filiación partidaria, los legisladores opositores presentaron el 72,3% del total de solicitudes, y un 74,2% de este total se aprobó, lo que demuestra que este recurso se utilizó, al menos en teoría, para cumplir su objetivo legal: controlar a los titulares. Desde 2009, los legisladores de la oposición mostraron un índice más alto de aprobación en promedio que los del oficialismo, aunque ambos están declinando. La tendencia decreciente en la cantidad de solicitudes de información es más pronunciada en el caso de los legisladores actuales así como el índice de aprobación, particularmente desde 2003. De acuerdo con las entrevistas (Roberto Basualdo, 15 de septiembre de 2015, Buenos Aires) esto está relacionado con el nivel de disciplina partidaria que alcanzó el Frente para la Victoria a lo largo de sus doce años en el poder (Figuras 22 y 23). Si bien las solicitudes le permiten a los legisladores requerir a funcionarios importantes información directa sobre las decisiones de gobierno, o acciones vinculadas a cualquier aspecto relacionado con las políticas públicas, la evidencia indica que lograr aprobar una solicitud de información no es fácil, como tampoco lo es recibir respuesta por parte del Ejecutivo. Y, aun cuando la respuesta llega, suele hacerlo tarde (Silvia Majdalani, 22 de septiembre de 2015, Buenos Aires). Las pautas descriptas plantean nuevas preguntas: ¿por qué las solicitudes de información se utilizan de manera tan poco efectiva? ¿Es una consecuencia de un déficit en el diseño institucional del mecanismo? ¿Tiene que ver con una cuestión de incentivos? ¿O es una consecuencia de la falta de capacidad de los dos poderes? Con el propósito de responder estas preguntas, llevamos a cabo un análisis estadístico y realizamos una serie de entrevistas cualitativas.

¹⁴ Debido a que los registros oficiales cambiaron en 1998, la información completa relacionada con las solicitudes de las Cámaras al Ejecutivo se encuentran disponibles sólo a partir de 1999. También es cierto que las solicitudes presentadas después de 2013 pueden no haber alcanzado aún el último paso del procedimiento legislativo. Por lo tanto, en lo que respecta a las solicitudes de información el análisis incluye sólo el periodo entre 1999 y 2013.

¹⁵ La cantidad promedio de días transcurrido entre la presentación y la aprobación es de 178, y entre la aprobación y la respuesta del poder Ejecutivo (cuando esto ocurre) es de alrededor de 360 (un año de calendario).

Los legisladores entrevistados expresan que **el control no es efectivo debido a que las respuestas suelen ser demasiado generales y raramente se tienen en cuenta como aportes para nuevas leyes. Responde más a una necesidad de los legisladores de adjudicarse mérito, al mostrar que están haciendo algo sobre los temas en cuestión** (Roberto Basualdo, 15 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Cornelia Schmidt-Liermann, 24 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Silvia Majdalani, 2 de septiembre de 2015, Buenos Aires).

Algunas características del diseño institucional parecen asimismo contribuir al uso ineficiente del mecanismo. En primer lugar, no hay un plazo para que el poder Ejecutivo responda a la solicitud de información, y tampoco existe sanción si la solicitud no recibe respuesta. Además, el procedimiento para el intercambio de información entre los organismos del poder Legislativo y Ejecutivo parece algo caótico, lo cual entorpece aún más el proceso. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias (que forma parte de la oficina del Jefe de Gabinete) envía las respuestas a las diversas solicitudes de información todas juntas y el mismo día, con lo cual las respuestas al Congreso no llegan con fluidez, sino a oleadas intermitentes.

Hay varias hipótesis para tratar entender quién solicita la información, y cuándo se aprueban y responden estas solicitudes. En general, se espera que las solicitudes tengan mayor posibilidad de aprobarse y/o responderse cuando las presenta (i) un legislador del oficialismo (el partido en el poder suele presidir y/o ocupar la mayoría de los escaños de las comisiones del Parlamento, y el contenido de sus respuesta suele ser menos "peligroso" para el Presidente), (ii) senadores de mayor antigüedad, (iii) un legislador peronista, ya que se trata del partido más grande y disciplinado, y (iv) dos o varios partidos políticos juntos. Más aún, sostenemos que (v) el ciclo electoral es relevante: cuando se acercan las elecciones presidenciales, el poder Ejecutivo no desea ser interrogado sobre asuntos que puedan provocar un daño potencial a la imagen del Presidente, y hay asimismo una disminución en la productividad de los legisladores cuando se enfrentan a la campaña electoral. Debido a estas razones, parece posible que las solicitudes de información tengan menos posibilidades de aprobarse en periodos cercanos a las elecciones. Además, podríamos suponer que (vi) los legisladores utilizan este procedimiento sobre todo para adjudicarse el crédito antes que para ejercer la supervisión. El poder Ejecutivo a su vez carece de incentivos (positivos o negativos) para ofrecer respuestas. Si asumimos que la oposición y los legisladores del oficialismo intentará aprobar una determinada cantidad de solicitudes cada uno, podríamos esperar que cada grupo controle una Cámara, y así ambos aprobarían el máximo posible; por lo tanto (vii) las solicitudes tienen más posibilidades de aprobarse cuando el partido oficialista tiene mayoría solo en una Cámara. Por último, debido al centralismo de las provincias en la política argentina, los legisladores de distritos con más de cinco diputados (el mínimo constitucional) parecen estar en una mejor posición para negociar: consideramos que las solicitudes de información tienen menos posibilidades de aprobarse cuando son impulsadas por un legislador de una provincia pequeña (esto es, con solo cinco diputados).

Estas hipótesis son puestas a prueba por medio de un conjunto de regresiones logísticas para el periodo 1983-2003. La variable dependiente está codificada como "1" si la solicitud de información se aprobó/respondió y "0" en caso contrario (Las Tablas 7 y 8 presentan los resultados).

Los resultados arrojan algunas conclusiones sobre los motivos que determinan la aprobación de las solicitudes. Como era de prever, los legisladores de la oposición tienen menos posibilidades de lograr que sus solicitudes sean aprobadas que los del oficialismo; en cambio, sus posibilidades de lograr que sus solicitudes sea prueben mejoran cuando el oficialismo lidera la mayoría en una de las Cámaras. No obstante, cabe señalar que, como se dijo más arriba, el brusco descenso de las aprobaciones de los legisladores oficialistas desde 2008 dio lugar a que el patrón se revise. Esta tendencia parece ser un signo, entre otros, de la fuerte disciplina partidaria del Frente para la Victoria. Asimismo, las solicitudes de información tienen una posibilidad más alta de aprobarse cuando se inician en el Senado o por legisladores peronistas. Aunque estas tres variables (oficialismo, senador, peronista) muestran efectos independientes confirmados por las regresiones, hay un cierto vínculo entre ellos:

desde 1983, el Senado está bajo control del peronismo, que fue el partido en el poder durante buena parte del tiempo. Además, no deja de ser relevante la cantidad de partidos políticos que promueven una solicitud. Si la solicitud la promueve más de un grupo, tiene más posibilidades de aprobarse. También hay incentivos que provienen del ciclo electoral: la posibilidad de aprobación disminuye a medida que se acerca la elección presidencial. El mismo efecto se puede observar si la primera firma de una solicitud de información pertenece a un legislador de una provincia pequeña que tiene solo cinco diputados (la cantidad mínima posible).

¿Qué determina que una solicitud de información reciba respuesta por parte del Ejecutivo? Entre las variables independientes ya referidas, las únicas que ejercen influencia tienen que ver con los beneficios de ocupar un cargo, con la filiación peronista y los senadores. No obstante, es difícil establecer las causas detrás de la decisión del Ejecutivo de responder algunas solicitudes y desestimar otras. Según las entrevistas (Pablo Tonelli, 15 de septiembre de 2015, Buenos Aires) durante el gobierno de Alfonsín los ministerios estaban obligados a responder a través de la Secretaría General de la Presidencia. Hoy no resulta claro con qué criterio selecciona el Ejecutivo las solicitudes que efectivamente responde. Da la impresión de ser un proceso bastante burocratizado y no estandarizado, cuyo funcionamiento depende del ministerio que interviene.

La información cualitativa indica que las normas poco rigurosas permitieron que la mayoría de los gobiernos le quite importancia a las solicitudes de información (Pablo Tonelli, 15 de septiembre de 2015, Buenos Aires). Además, el Poder Ejecutivo carece de incentivos positivos o negativos para darle a estas solicitudes la importancia que tienen y, como consecuencia, los dos áreas del Congreso desarrollan una menor capacidad para solicitar información y el Poder Ejecutivo menos capacidad de ofrecer información que incluya información relevante. Si los legisladores realmente quieren obtener la información, a menudo se valen de un Decreto de Acceso a la Información Pública (el Decreto 1172, sancionado en 2003).¹⁶ Si bien los distintos organismos no siempre responden las solicitudes, el hecho de que exista un plazo los obliga a responder con más frecuencia que en el caso de las solicitudes aprobadas por el Congreso. Esta es otra de las razones por las cuales los legisladores dejan de lado las solicitudes de información.

b) Auditoría General de la Nación

Con el propósito de determinar si los informes de la AGN cumplen su función de supervisar al Poder Ejecutivo, analizamos sistemáticamente los procedimientos en relación con los informes que la AGN presentó en el Congreso, entre 1999 y 2014. La información indica que la mayor parte de los informes los examinó la Comisión Mixta Revisadora de Cuentas, y los aprobó (78%), y que el promedio de la cantidad de días que transcurrió entre la presentación y la aprobación fue de 151 (ver Figuras 24, 25 y 26 para el índice de aprobación de los informes de la AGN y la cantidad de días promedio transcurridos entre su presentación y aprobación). No obstante, **mientras que los informes ofrecen evidencia y crean conciencia en relación con irregularidades flagrantes, la mala administración y la negligencia en el sector público, el examen de la CMRC raramente condujo a posteriores investigaciones administrativas o a la presentación de causas penales contra funcionarios públicos.**

Para entender las razones por las cuales los informes de la AGN no consiguen desencadenar investigaciones posteriores, entrevistamos a legisladores que integran la CMRC y a funcionarios de la AGN. Los entrevistados sostuvieron que, si bien la AGN está presidida por un funcionario propuesto por el partido opositor más numeroso (la UCR durante nuestro periodo de estudio), la composición de la CMRC resulta de la decisión del partido mayoritario en el Congreso y, por lo tanto, la mayoría del tiempo está controlada por el oficialismo. Como consecuencia, cuando la AGN informa sobre irregularidades en la gestión de los fondos públicos o de

¹⁶ Esta norma garantiza que cualquier ciudadano (incluyendo a los legisladores, según la jurisprudencia) puede solicitar información, y que el organismo a quien se le cursó la solicitud está obligado a responder en el transcurso de los próximos diez días, con una prórroga opcional de otros diez días.

los organismos, la CMRC suele demorar los procedimientos solicitando más información a los organismos involucrados, en lugar de promover investigaciones administrativas o judiciales (Manuel Garrido, 3 de septiembre de 2015, Buenos Aires; miembros del equipo técnico de la AGN que solicitaron confidencialidad, 4 de septiembre de 2015, Buenos Aires). Por consiguiente, en este caso el diseño institucional crea límites claros para la eficacia de la AGN como una instrumento de rendición de cuentas horizontal: como carece del poder de llevar a cabo investigaciones administrativas, aplicar sanciones o presentar casos por su cuenta ante el Tribunal Penal, la CMRC (controlada generalmente por la mayoría del partido en el poder) no tiene ningún incentivo para desarrollar sus informes de modo de supervisar al Poder Ejecutivo. Además, los miembros del equipo técnico de la AGN afirman que, como el directorio de la AGN refleja la composición del Congreso, la designación de los directores públicos está vinculada a su filiación partidaria, lo cual incide sobre la imparcialidad de la auditorías realizadas sobre distintos organismos (en especial aquellos sectores cuyos directores los designó el partido en el poder) (miembros del equipo técnico de la AGN que solicitaron confidencialidad, 4 de septiembre de 2015, Buenos Aires).

Enfrentados con estas limitaciones, los legisladores de la oposición encontraron algunas alternativas para utilizar los informes de la AGN. Los legisladores utilizaron los informes de auditoría de la AGN como evidencia para presentar denuncias ante las jurisdicciones penales. Asimismo, los legisladores afirman que, debido a la poca eficacia del procedimiento de solicitud de información, suelen pedir información a la AGN y la respuesta que reciben es rápida y específica (Manuel Garrido, 3 de septiembre de 2015, Buenos Aires; Pablo Tonelli, 15 de septiembre de 2015, Buenos Aires).



Foto 4: [Aerolíneas Argentinas Airplane](#)

Crédito: J. Miguel Rodriguez

Los mecanismos de la RH en acción: El caso del informe especial elaborado por la AGN sobre Aerolíneas Argentinas en 2014

Hasta el momento, investigamos de qué manera deberían funcionar los mecanismos de la RH, cómo funcionan realmente en la realidad, y por qué existen tantos déficits en la rendición de cuentas. Encontramos que los mecanismos están incluidos en la Constitución y que hay algunas regulaciones específicas. Sin embargo, estas regulaciones no establecen una presentación detallada de todo el proceso. Esto deja un considerable margen de maniobra entre los dos poderes de gobierno, lo cual podría explicar el surgimiento de instituciones informales y prácticas.

Analizar el desempeño de los mecanismos en una institución en particular, podría ser útil para entender de qué manera funcionan juntos estos procesos. Para ello, elegimos el caso de una empresa estatal, la aerolínea de bandera (*Aerolíneas Argentinas*). Creemos que este caso puede ser provechoso para verificar las hipótesis y conclusiones que describimos en las últimas páginas. La elección de este caso está justificada sobre la base de tres argumentos. En primer lugar, la compañía fue nacionalizada hace unos pocos años (diciembre de 2008). Esta decisión recibió mucha atención de los medios, y los partidos opositores analizaron con mucho detalle las actividades de la compañía. Como se trata de un tema relevante para los partidos políticos, creemos que este caso puede ser útil para ilustrar el modo en que los mecanismos de la RH funcionan en la práctica. En segundo lugar, la AGN elaboró un informe especial sobre la compañía a lo largo de 2014. Por último, la publicación del informe coincidió con una de las visitas mensuales del Jefe de Gabinete al Congreso. Este acontecimiento inusitado representa una gran oportunidad para identificar si cumplir con el aspecto formal del mecanismo basta para cerrar la brecha de la rendición de cuentas.

En este caso, vamos a centrarnos en 2014. Ese año, Cristina Fernández de Kirchner cumplía su séptimo año en ejercicio, y su coalición en el Congreso abarcaba casi la mitad de los legisladores de cada Cámara (49% en Diputados y 47% en Senadores). A lo largo de este año no electoral, el Jefe de Gabinete informó al Congreso en ocho oportunidades, al visitar a cada Cámara cuatro veces. Como mencionamos antes, durante esta sesión especial el Jefe de Gabinete solo responde verbalmente algunas de las preguntas formuladas por los legisladores. Por lo tanto, no todos los temas quedan cubiertos durante su visita, dejando algunos para el informe escrito. La cuestión de *Aerolíneas Argentinas* se debatió en tres oportunidades. En esos casos, los legisladores solicitaron información sobre la sustentabilidad económica de la compañía y su desempeño general (cantidad de pasajeros, rutas, aviones y empleados, entre otros temas). En todos los casos, el Jefe de Gabinete respondió a las preguntas. Sin embargo, hubo una sesión en particular en donde emergió una discusión interesante a propósito del mecanismo. En marzo, durante su visita al Senado, un senador pidió más aclaraciones a propósito de algunas preguntas. El Jefe de Gabinete accedió a brindarlas y la conversación dio lugar a un pequeño debate en la Cámara sobre la manera en que funcionaba este mecanismo de RH. Algunos legisladores exigieron un cambio en los procedimientos de la visita y dijeron que insumía mucho tiempo y que no se lograban los niveles deseados en la rendición de cuentas.

Como lo demuestran las entrevistas, incluso los legisladores reconocen que **la cantidad ilimitada de preguntas y temas que pueden debatirse en el transcurso de la visita perjudican la eficacia del mecanismo**. Más aún, la cantidad de preguntas similares hechas por los legisladores sobre *Aerolíneas Argentinas* es un claro indicador del bajo nivel de coordinación entre los grupos políticos.

Este tema puede apreciarse claramente en la única sesión de la Cámara baja de 2014 en la que se debatió la cuestión de la compañía. Aquella vez los legisladores formularon 747 preguntas al Jefe de Gabinete, pero menos de veinte tuvieron relación con Aerolíneas. De esas preguntas, cerca de la mitad tuvo que ver con el nivel de subsidios que la compañía recibe regularmente del Estado. Esto señala un **bajo nivel de coordinación entre los legisladores y un alto nivel de dispersión respecto de los temas tratados durante una reunión informativa**.

En lo que respecta a la Presidenta, hizo algunas menciones a *Aerolíneas Argentinas* en sus discursos. En 2014, Cristina Kirchner mencionó un indicador: el valor total de la flota en dólares. En 2015, su discurso incluyó nueve indicadores sobre la compañía. En especial, se sirvió de los procesos e indicadores de producto para

hablar del desempeño de la compañía. Incluso cuando la presidenta abordó algunas de las preocupaciones elevadas por los legisladores durante la visita del Jefe de Gabinete, es poco probable que eligiera los mismos indicadores que los diputados como forma de responder a esas preguntas. Ya que discurso es visto como un mecanismo para informar a la sociedad sobre lo que está haciendo el gobierno, los indicadores que eligió podrían reflejar cuestionamientos sociales y de los medios respecto del funcionamiento de la compañía.

Los legisladores casi no utilizaron el mecanismo de solicitud de información para hacer preguntas sobre la compañía. Durante 2014, se hicieron ocho solicitudes. Esta cantidad no difiere del promedio histórico (por año, hay alrededor de siete solicitudes de información que mencionan a *Aerolíneas Argentinas* desde 1984). El promedio de aprobación de solicitudes de información sobre *Aerolíneas Argentinas* en 2014 (25%) es similar al promedio desde 1983 (28%), pero ambos se encuentran por debajo del promedio general de aprobación de solicitudes de información (33,5%) (Figura 26). Por lo tanto, es posible ver que los legisladores que se interesaron por este tema –y hay muchos de ellos– buscaron otro modo de obtener la información que buscaban. Como señalamos antes, esto sucede porque al poder Ejecutivo le resulta fácil eludir este mecanismo de control; por lo tanto, los legisladores tienen pocos incentivos para usarlo.

Del total de las ocho solicitudes de información presentadas en 2014, se aprobaron dos. Ambas comparten dos características especiales. La primera: ninguna de las dos lleva la firma de ningún legislador puntual, porque las presentó la comisión Especial que vincula al Congreso con la AGN (la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas). En segundo lugar, solicitaban información sobre las cuentas de *Aerolíneas Argentinas* durante los años 2009 y 2001.

Las Cámaras no aprobaron otras solicitudes de información presentadas por legisladores. Las solicitudes no aprobadas estuvieron relacionadas a temas más inmediatos, como los procesos contables o el déficit financiero que registró la compañía en 2013, según declaraciones públicas de su presidente Mariano Recalde. Este hecho muestra que el tiempo transcurrido entre la presentación de una solicitud de información y su (eventual) respuesta pocas veces es casual: también tiene importancia para el Poder Ejecutivo. Las solicitudes a propósito de la administración de *Aerolíneas Argentinas* entre 2009 y 2001 se presentaron en 2014 y se aprobaron en 2015. ¿Qué podría hacer la Comisión con esta información, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido? Podría pensarse que la información era irrelevante, pero los informes que emitió la AGN sobre *Aerolíneas Argentinas* en 2001 y a mediados de 2012 fueron críticos¹⁷ al punto de obligar a Mariano Recalde a presentarse en el Congreso (invitado por la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatización) y realizar una defensa de su trabajo.¹⁸ En este contexto, los informes de la AGN jugaron un papel de rendición de cuentas horizontal, aunque no tuvieron ninguna consecuencia para *Aerolíneas Argentinas*.

Por encima de todo, el caso de *Aerolíneas Argentinas* muestra que algunos mecanismos de rendición de cuentas horizontal funcionan en algunos casos, pero que no son suficientes para generar consecuencias en los organismos supervisados. Cuando el Jefe de Gabinete informa al Congreso hay lugar para que responda preguntas y se comprometa con el debate sobre determinadas políticas. Sin embargo, observamos que la calidad del diálogo entre los dos poderes es bastante pobre. Las preguntas formuladas al Jefe de Gabinete suelen ser poco profundas y repetitivas, y las respuestas que este ofrece no son mucho mejores. En que respecta a las solicitudes de información, la falta de incentivo y coordinación entre los legisladores, así como la gran cantidad de días que pasan entre la presentación de la información, su aprobación y su (eventual) respuesta, constituyen las razones del pobre desempeño en este asunto en particular, no tan distinto de otros más generales. Los informes de la AGN vuelven más visibles los temas en cuestión, pero no resultan suficientes para que haya consecuencias si se juzga que el desempeño es malo. Creemos que los mecanismos pueden mejorar, y en la próxima sección discutiremos algunas recomendaciones a este respecto.

¹⁷ *Clarín*, 5 de noviembre de 2014.

¹⁸ *Ámbito Financiero*, 26 de marzo de 2015.

DISCUSIÓN

Al llevar a cabo esta investigación, nuestro objetivo fue analizar de qué modo los mecanismos de RH funcionan en la Argentina. En particular, intentamos determinar los déficits y las reformas que deberían implementarse para corregirlos. En la mayoría de los casos, los niveles de la rendición de cuentas son bajos debido a normativas, instituciones y políticas inadecuadas. Por este motivo, creemos que el desempeño de la RH en la Argentina todavía puede mejorarse, para ayudar a alcanzar mejores resultados políticos.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, y más allá de que se entiende que la obligación de los funcionarios del Poder Ejecutivo es informar sobre lo que hacen, existe una brecha en la forma en que se llevan a cabo las visitas del Jefe de Gabinete al Congreso.

La brecha no puede atribuirse estrictamente a la filiación política del Jefe de Gabinete, o a la mayoría del Congreso en funciones. No obstante, la información señala que el tipo de provincia de la que proviene el Jefe de Gabinete puede ser un factor cultural determinante en la manera en que él o ella será presionado a acatar con la norma. Por otra parte, los políticos que entrevistamos coinciden en que el diseño institucional actual de las visitas resulta inadecuado por dos motivos principales. En primer lugar, el diseño del procedimiento de las visitas al Congreso no está lo suficientemente estructurado como para ser eficiente, lo cual lleva a consecuentes preguntas poco estructuradas y faltas de coordinación por parte de los legisladores. Y en segundo lugar, porque no hay evidencia de que existieran sanciones si el Poder Ejecutivo no acata el mandato constitucional.

Respecto del cumplimiento, concebido como la capacidad de los actores de imponer sanciones a las autoridades que incumplieron sus deberes, también existe una brecha ya que los mecanismos no ofrecen un sistema que imparta sanciones por no acatar el mandato.

En primer lugar, es difícil lograr que se aprueben solicitudes de información en el Legislativo, a causa de la interacción política entre los partidos. Además, cuando el Legislativo aprueba las solicitudes no hay incentivos para acatar las normas, ya que tampoco existen plazos para que el Poder Ejecutivo responda las solicitudes de información, ni penalidades por no obedecer al mecanismo. En segundo lugar, y de acuerdo con las entrevistas, la falta de facultades de la RH parece ser el resultado de la ausencia de incentivos, en vez de una variable independiente. Tercero, aun cuando los informes de auditoría ofrecen evidencia y crean conciencia en el sector público, pocas veces dan lugar a investigaciones administrativas o demandas judiciales contra funcionarios públicos.

En suma, la investigación indica que los mecanismos de RH funcionan solo parcialmente y de manera irregular a lo largo de distintas administraciones de gobierno. El Jefe de Gabinete suele no acatar el mandato constitucional de visitar el Congreso una vez al mes, los Presidentes no ofrecen información de calidad en sus discursos inaugurales y los legisladores envían miles de preguntas al Ejecutivo para recibir a cambio muy pocas respuestas. Cuando las reciben, llegan tarde o el contenido ya no resulta útil como aporte para la supervisión. La información que reunimos junto con el análisis que llevamos a cabo sugiere que existen distintos déficits en el proceso de rendición de cuentas horizontal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Hasta el momento, observamos que los mecanismos que dependen del poder Ejecutivo no parecen afectados por la fragmentación del Congreso. Nuestras conclusiones parecen indicar que las visitas del Jefe de Gabinete a las dos Cámaras no dependen de que se trate o no de un periodo electoral.

Como dijimos antes, las investigaciones que explican las debilidades de la rendición de cuentas horizontal pueden agruparse en dos tipos de hipótesis general. La primera analiza a las instituciones y sus relaciones con las estructuras de incentivos organizados en torno de ellas (Mainwaring & Shugart, 1997). La segunda se centra en los factores culturales y resalta la ausencia de una “cultura de la rendición de cuentas”. Aun cuando no podemos negar la ausencia de una cultura extendida y compartida de rendición de cuentas, el bajo desempeño de la RH en la Argentina parece explicarse principalmente por medio de la interacción de dos factores: **capacidades ejecutivas poco desarrolladas del Legislativo y el Ejecutivo** (reglas de cumplimiento pobremente diseñadas), **incentivos negativos** (ausencia de sanciones en caso de escaso o nulo cumplimiento), **y la interacción entre estas**.

Sin embargo, creemos que hay lugar para que los mecanismos de RH se perfeccionen y puedan fortalecerse al establecer nuevas reglas y ofrecer mejores incentivos para ajustarse a la Constitución. Confiamos en que con el mayor uso de los indicadores y el cumplimiento por parte del Jefe de Gabinete de entregar informes queda demostrado que hay posibilidades de avanzar en un mejor uso de los mecanismos existentes.

La evidencia sugiere, para América Latina, que los países enfrentan un conjunto de problemas complejos, que podrían explicar el nivel relativamente bajo de RH. Asimismo, esta investigación señala que para transformar el nivel actual del desarrollo de RH requerirá no solo una mejora en las normas, sino también un fortalecimiento de las instituciones involucradas en las políticas implementadas por el gobierno. Solo después de implementar reformas profundas en estos tres aspectos la región será capaz de mejorar los estímulos, y promover así el uso de los mecanismos de RH. En el largo plazo, mejores incentivos llevarán a un mejor funcionamiento de los mecanismos de RH, que juzgamos crítica para fortalecer las democracias de América Latina.

CONSECUENCIAS POLÍTICAS Y RECOMENDACIONES

Sobre la base de la evidencia empírica que presentamos, cabe hacer algunas recomendaciones en distintos niveles para los dos Poderes de gobierno en lo que respecta al diseño institucional argentino de la RH. Consideramos que se pueden llevar a cabo algunas reformas en tres áreas diferentes: *regulaciones, instituciones y políticas*.

En cuanto a las *regulaciones*, consideramos que aun cuando la presencia del Jefe de Gabinete en el Congreso entraña alguna regulación al especificar cómo funciona este mecanismo, las regulaciones son imprecisas y ambiguas. Por ejemplo, no queda claro cuál es el área de gobierno encargada de establecer los encuentros y el modo en que deben celebrarse las sesiones informativas. Además, comprobamos que cada Cámara del Congreso tiene su propio procedimiento para regular el mismo mecanismo, con lo cual se crean múltiples (y a veces contradictorias) reglas. Más aún, como estas regulaciones son imprecisas, es necesario establecer reglas específicas cada vez que el Jefe de Gabinete visita el Congreso. Y como establecer reglas supone altos costos de transacción, se crea un incentivo negativo para el cumplimiento del mandato constitucional. En suma, creemos que las regulaciones deberían fortalecerse de dos formas. Por un lado, deberían convenirse entre las Cámaras y deberían ser, además, más específicas. La regulación debe promover la coordinación entre los grupos de legisladores del Legislativo, y reducir así la cantidad de preguntas y temas que deben abarcarse en cada visita. Esto ampliaría los incentivos del Ejecutivo para cumplir con el mandato constitucional, ya que el costo de elaborar y presentar el informe se reduciría. Además, una serie más acotada de temas y preguntas favorecería un análisis más profundo de los asuntos y promovería un diálogo más fructífero sobre políticas en vez de política. Por otra parte, las regulaciones deberían contemplar sanciones si el Ejecutivo no cumple con el mandato constitucional.

En cuanto a las *instituciones*, es fundamental implementar un plan de desarrollo o de gobierno a nivel nacional. Esto definiría meta deseada y los objetivos que debería alcanzar el Ejecutivo a lo largo de su gobierno. Establecería una serie de políticas prioritarias y facilitaría el control del Congreso al permitirle realizar un seguimiento de los indicadores objetivos del gobierno. Sin embargo, para que un plan de gobierno funcione como una hoja de ruta, la Argentina necesita mejorar sus políticas de supervisión y evaluación. Para conseguir este objetivo, es necesario aumentar la toma de decisiones basadas en hechos empíricos y desarrollar las capacidades del organismo de estadísticas nacional. Si el país no posee una fuerte capacidad estadística para producir información de alta calidad y confiable, es poco probable que el Legislativo sea ejercer supervisión sobre el Ejecutivo.

Los datos empíricos muestran asimismo que hay mucho margen para mejorar en la función de control del Congreso en términos generales y –específicamente– en cuanto a las solicitudes de información al Ejecutivo. En lo que respecta a las regulaciones, el mecanismo podría mejorarse si existiera un plazo y se estableciera un sistema de sanciones en caso de que el Ejecutivo no acatara la solicitud. Los legisladores están interesados en este tema y podrían llegar a un acuerdo para presentar un proyecto de ley, ya que una reglamentación sólida (como la evidencia demuestra) es vital para mejorar el desempeño de este mecanismo.

Desde 1983, se presentaron casi treinta proyectos que buscan establecer un plazo por medio del cual se obliga al Ejecutivo a responder solicitudes de información en el término de entre diez y noventa días hábiles. Asimismo, los proyectos establecen sanciones si el Ejecutivo no acata el mandato constitucional. Entre los proyectos, uno intentaba comunicar el incumplimiento a la AGN, y darle prioridad a las solicitudes cuando el Jefe de Gabinete visita el Congreso, estableciendo “sentencias conminatorias” de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil y Comercial. Estos proyectos demuestran el interés de algunos legisladores por cambiar el mal funcionamiento de las solicitudes de información.

Las facultades de control del Congreso podrían mejorar asimismo si las Comisiones participantes fueran siempre controladas por legisladores de la oposición. En la actualidad, no todas lo están. Esto podría mitigar el hecho de que los legisladores de la oposición enfrentan más dificultades para lograr que se aprueben sus solicitudes de información.

Respecto de las *instituciones*, la especialización de los legisladores podría mejorar la calidad de la actividad legislativa en general, específicamente en lo que se refiere a solicitudes de información. Pero el sistema electoral no es un incentivo para esto. El sistema electoral argentino (proporcional y con listas cerradas) le da a los líderes provinciales el poder de decidir quién puede postularse para ser reelecto y quién no. Por ese motivo, los legisladores tienen menos incentivos para mejorar su imagen pública al trabajar en políticas que benefician a su jurisdicción, y más incentivos para alimentar una buena relación con los líderes provinciales. Estos, por su parte, suelen alternar a los legisladores con el propósito de ejercer un mejor control sobre ellos, con lo cual se verá lo difícil que resulta desarrollar una carrera política en la Argentina. Cambiar los incentivos electorales puede parecer complejo (y tal vez no deseable por otros motivos) pero hay varias reformas que podrían impulsarse para mejorar el desempeño del Congreso. En primer lugar, una estructura de menos Comisiones impulsaría a los legisladores a especializarse en un tema. Técnicamente, esto provocaría mejores proyectos legislativos y reorganizaría la agenda de las Cámaras (Tommasi, 2010). Mejoraría incluso la calidad de las solicitudes de información, porque serían más específicas y precisas, con el efecto deseado de desafiar al Ejecutivo más de lo que lo hace hoy en día.

Por último, en lo que respecta a las *políticas*, como lo sugiere Calvo (Calvo, 2014), podría promoverse un mejor diálogo entre los dos poderes podría al poner en práctica algunas rutinas que permitan un mayor intercambio de información y promuevan la coordinación de los legisladores y el personal de categorías inferiores.

En resumen, la implementación de cambios en las regulaciones, instituciones y políticas de los mecanismos de rutina de RH podría aumentar las capacidades de la rendición de cuentas y la responsabilidad y los incentivos de los dos poderes de gobierno. En el corto plazo, estos cambios podrían aumentar la calidad del diálogo entre el Congreso y el Ejecutivo y contribuirían a asegurar que hablan el mismo idioma. Esta agenda reformada mejorará la rendición de cuentas horizontal y, como consecuencia, traerá mejores resultados políticos para responder mejor a algunas de las necesidades urgentes de la sociedad argentina.

REFERENCIAS

- ▶ Armijo Cuesta, J. P., Feinstein, O. N., García López, R., Makón, M. P., Pimenta, C., Varea, M. 2015. *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Kaufmann, J., García Moreno, M., Sanginés, M. (eds.). Banco Interamericano de Desarrollo, New York.
- ▶ Bonvecchi, A., Zelaznik, J. 2012. El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo (The Impact of the Power of Presidential Decree on Legislative Behavior). In: Los legisladores en el Congreso Argentino: Prácticas y Estrategias (Legislators in the Argentinian Congress: Policies and Practices) Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- ▶ Bovens, M. 2007. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- ▶ Bovens, M. 2010. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
- ▶ Calvo, E. 2014. *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- ▶ Castro, M. F., Lopez-Acevedo, G., Busjeet, G. B., Ordonez, X. F. 2009. *Mexico's Monitoring and Evaluation System: Scaling up from the Sectoral to the National Level*. Banco Mundial, Washington D.C.
- ▶ Figueiredo, A. C. Limongi, F. 2008. Instituciones Políticas y Gobernabilidad: Desempeño del Gobierno y Apoyo Legislativo en la Democracia Brasileña (Political Institutions and Governance: Government Performance and Legislative Support in Brazilian Democracy) In: Alcántara Sáez, M., Ranulfo M., Ranulfo, C. (eds) *La Democracia Brasileña: Balance y Perspectivas para el Siglo XXI (Brazilian Democracy: Balance and Perspectives for the XXI Century)* Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- ▶ Guzmán, M., Irrarázaval, I., de los Ríos, B. 2014. *Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990-2014*. Banco Mundial, Washington D.C.
- ▶ Helmke, G., Levitsky, S. 2003. *Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda*. Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper 307.
- ▶ Herrmann de Oliveira, L. H. (2009). Accountability Horizontal en el Legislativo Brasileño: Mecanismos Legales y Actividades Políticas (Horizontal Accountability in the Brazilian Legislative: Legal Mechanisms and Political Activities). *América Latina Hoy*, 53, 157–186.
- ▶ Hyden, G. 2008. Institutions, Power and Policy Outcomes in Africa. London: Overseas Development Institute Discussion Paper 2/2008.
- ▶ Integridad Global. 2008. *Global Integrity Report: 2007 Key Findings*. Global Integrity, Washington D.C.
- ▶ Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. *Sector Framework Document-Labor Markets Unit*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

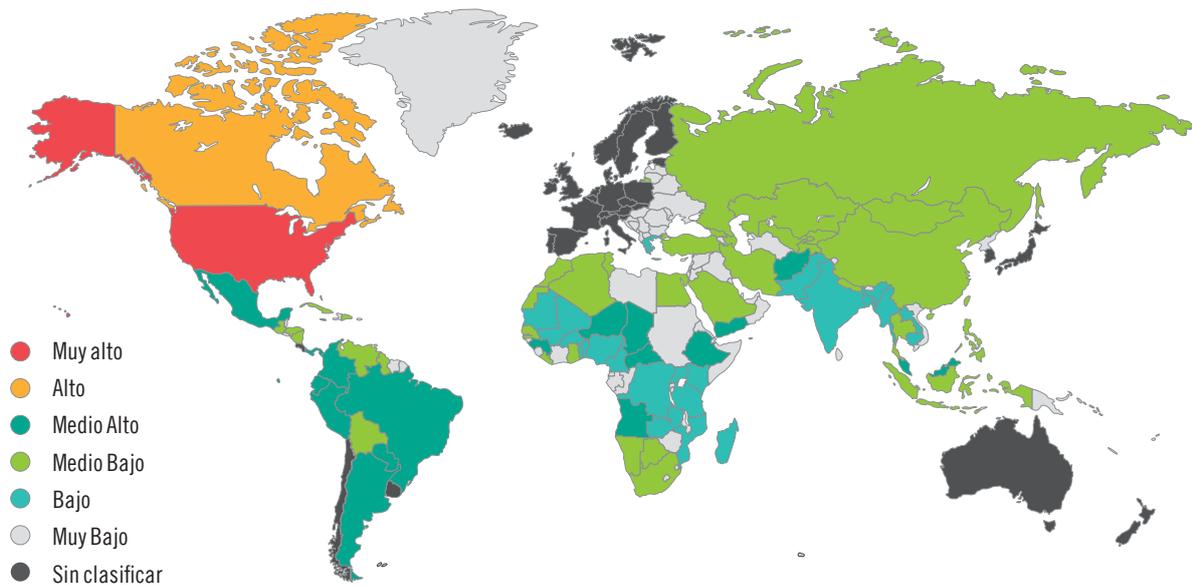
- ▶ Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. *Sector Framework Document-Institutional Capacity of the State Division*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- ▶ International Budget Partnership. 2015. [Open Budget Survey 2015](#). International Budget Partnership. Washington D.C.
- ▶ International Budget Partnership. (n.d.). [Open Budget Index Data](#). Retrieved September 29, 2015 International Budget Partnership. Washington D.C.
- ▶ Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., Turner, L. A. 2007. Toward a Definition of Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(2), 112–133.
- ▶ Jones, M. P. (2008). The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina. In: Siavelis, P., Morgenstern, S. (eds). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- ▶ Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P., Tommasi, M. 2000. Professional Politicians-Amateur Legislators: The Argentine Congress in the 20th Century. En *Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*.
- ▶ Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., Tommasi, M. 2002. Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules en a Federal System. *American Journal of Political Science*, 656–669.
- ▶ Llanos, M., Mustapic, A. M., Lemos, L. B. 2006. *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil (Parliamentarian Control in Germany, Argentina and Brasil)*. Homo Sapiens, Buenos Aires.
- ▶ Llanos, M., Nolte, D. 2006. Los Congresos en América Latina: Legislaturas Reactivas, Potencialmente Activas. Política (Congresses in latin America: Reactive Legislatures, Potentially Active). *Revista de Ciencia Política*, 47, pp. 29/54.
- ▶ Mainwaring, S., O'Donnell, G. A. 1992. *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- ▶ Mainwaring, S., Shugart, M. S. 1997. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ▶ Mainwaring, S., Welna, C. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, USA.
- ▶ March, J. G., Olsen, J. P. 1976. Organizational choice under ambiguity. *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2, 10–23.
- ▶ May, E. 2006. [Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference](#). The International Bank for Reconstruction and Development/Banco Mundial, Washington D.C.
- ▶ Mihyo, P. B. 1986. Parliamentary Control and the Accountability of Public Enterprises in Tanzania.
- ▶ Mustapic, A. M. 2000. Oficialistas y Diputados: las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina (Officialists and Deputies: the Relationship Between the Executive and the Legislative in Argentina). *Desarrollo Económico*, 571–595.

- ▶ Newman, I., Ridenour, C. S., Newman, C., De Marco, G. M. P. 2003. *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*. Sage Publications, New Dehli.
- ▶ O'Donnell, G. A. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
- ▶ Oszlak, O. 2003. [¿Responsabilización o Responsabilidad?: el Sujeto y el Objeto de un Estado Responsable \(Responsibility or Responsibilization?: the Subject and Object of a Responsible State\)](#). Presentation at the VIII International CLAR Congress on State Reform and Public Administration. CLAD: Panamá.
- ▶ Oszlak, O. 2006. From Smaller to Better Government: The Challenge of the Second and Third Generations of State Reform. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(3), 408.
- ▶ Palanza, V. 2006. Delegación y Control Parlamentario en Argentina (Delegatio and Parliamentarian Control in Argentina). In: Llanos, M., Mustapic, A. M., Lemos, L. B (eds). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil (Parliamentarian Control in Germany, Argentina and Brasil)*. Homo Sapiens, Buenos.
- ▶ Aires. Palanza, V., Scartascini, C., Tommasi, M. 2012. [On the Institutionalization of Congress \(es\) in Latin America and Beyond](#). *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-363*.
- ▶ Pérez-Liñán, A. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- ▶ Porter, M. E., Stern, S. 2015. [Social progress index 2015](#). Social Progress Imperative, Washington D.C.
- ▶ Radnitz, S. 2011. Informal politics and the state. *Comparative Politics*, 351–371.
- ▶ Rhodes, R., Binder, S., Rockman, B. 2006. *Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press, Oxford.
- ▶ Rossi, M., Tommasi, M. 2012. [Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress](#).
- ▶ Salih, M. M. 2005. *African Parliaments: Between Governance and Government*. Palgrave Macmillan.
- ▶ Santos, M. L., Pérez-Liñán, A., García Montero, M. 2014. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina (Presidential Control in the Legislative Agenda in Latin America). *Revista de Ciencia Política* 34(3), 511–536.
- ▶ Schedler, A. 1999. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, London.
- ▶ 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. (The functioning of political Institutions and Public Policy in Argentina: An Approximation from the New Economy) *Desarrollo Económico*, 425–464.
- ▶ Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. 2006. *The politics of policies: Economic and social progress in Latin America 2006 Report*. Harvard University Press, Massachusetts.
- ▶ Banco Mundial. (n.d.). [Data](#). Recuperada el 29 de setiembre de 2015.
- ▶ Tommasi, M. 2010. Un País Sin Rumbo. Política, Políticas Públicas y Desarrollo en la Argentina: con una Breve Comparación con el Caso Chileno (A Country Without Direction. Politics, Public Policy and Development in Argentina with a brief comparison with the Chilean Case). *Desarrollo Económico*, 391–421.

ANEXOS

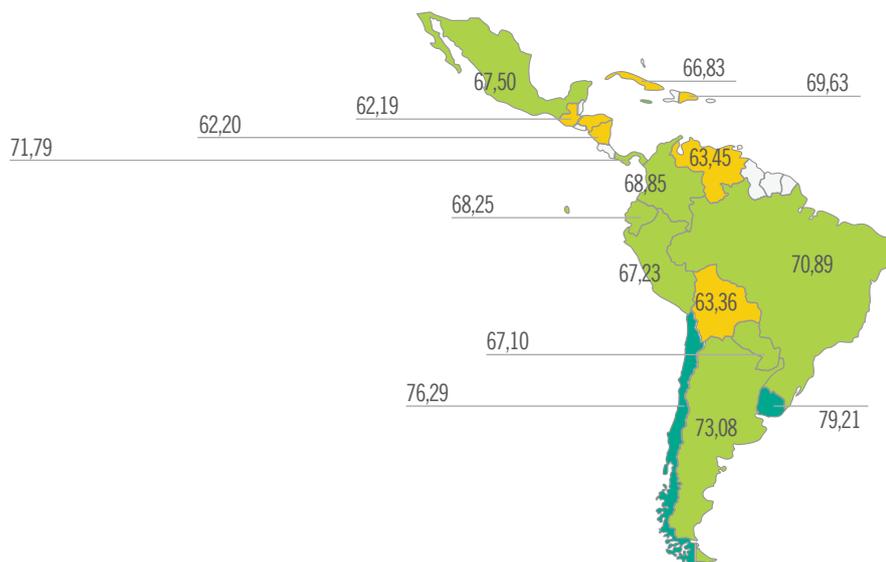
Anexo 1: Figuras

Figura 1. Índice de Progreso Social (2015)



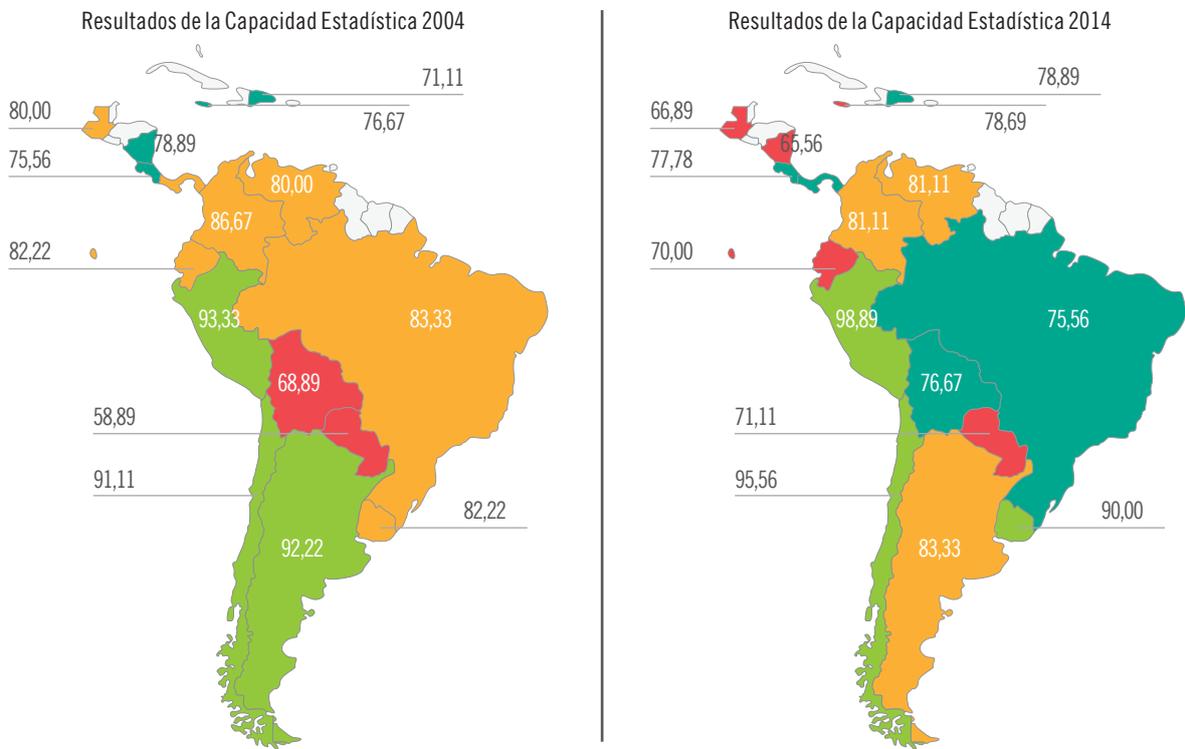
Fuente: (Porter & Stern, 2015:50)

Figura 2. Índice de Progreso Social en América Latina (2015)



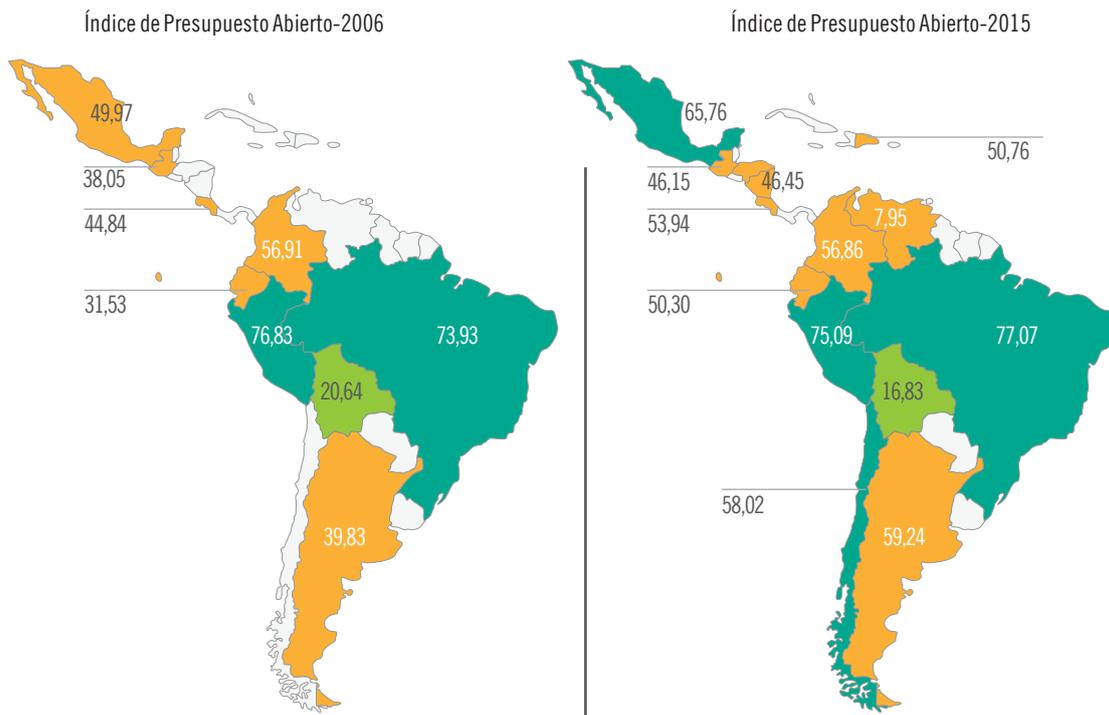
Elaboración propia. Fuente: (Porter & Stern, 2015)

Figura 3. Resultados de la Capacidad Estadística



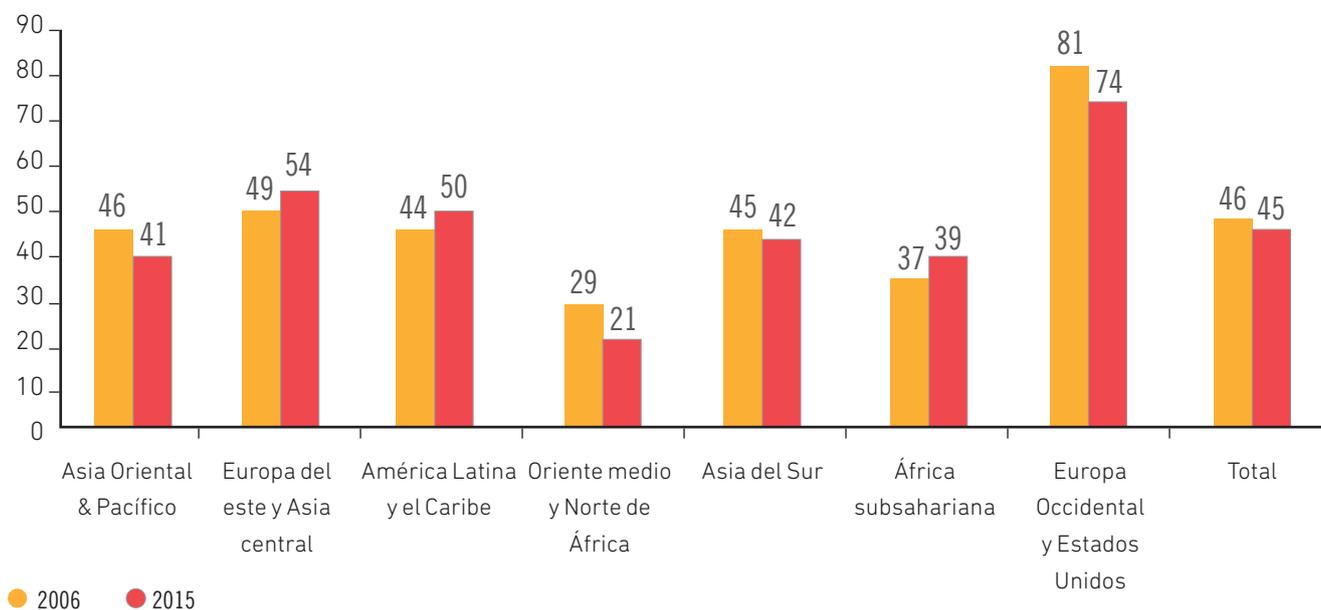
Elaboración propia. Fuente: (The World Bank Data)

Figura 4. Índice de Presupuesto Abierto- Comparación 2006-2015



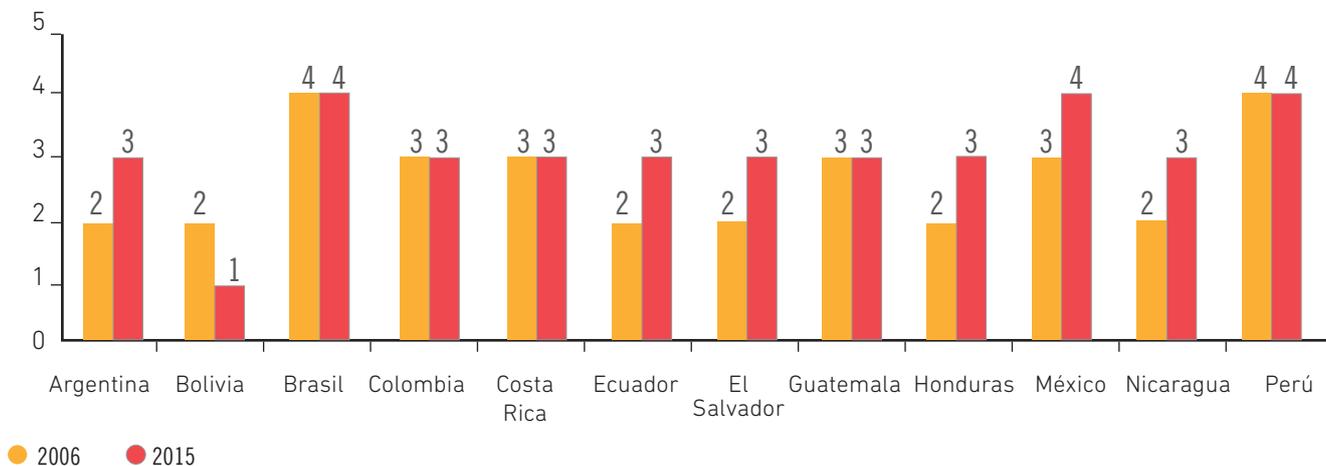
Elaboración propia. Fuente: (International Budget Partnership Data, 2015)

Figura 5. Índice de Presupuesto Abierto – Promedio Regional



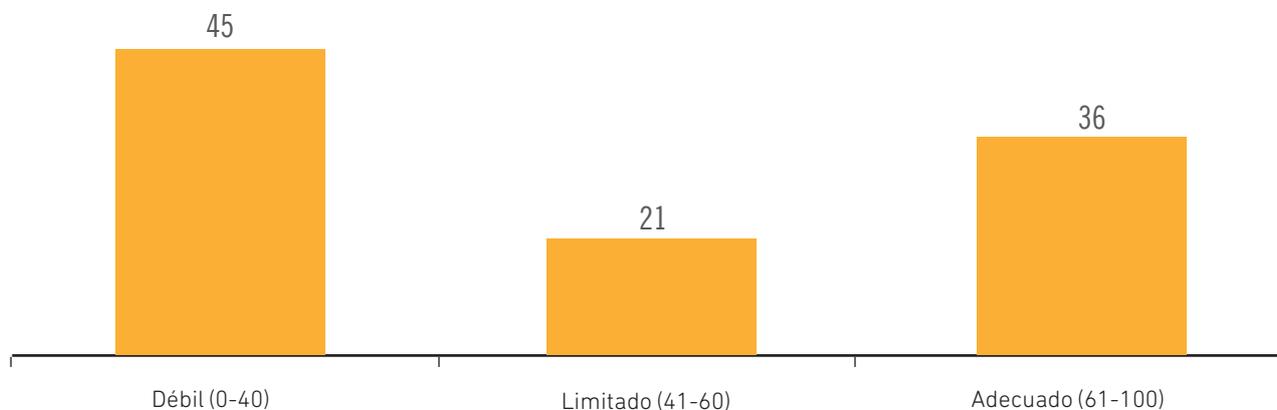
Elaboración propia. Fuente: (International Budget Partnership Data, 2015)

Figura 6. Índice de Presupuesto Abierto – Análisis Categorical



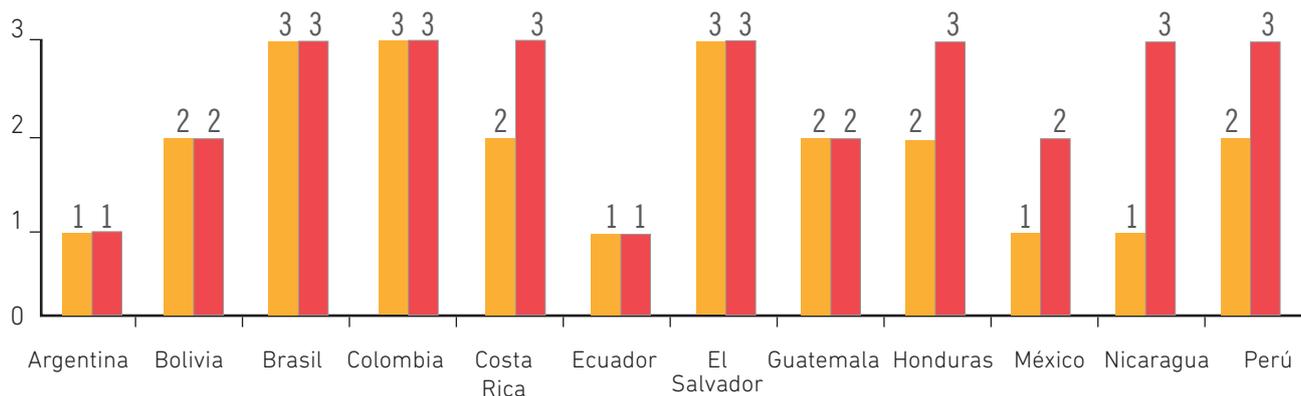
Nota: 1 Poca o nula información = puntaje IPA 20 o menor; 2 Información mínima = puntaje IPA 21 y menor a 40; 3 Algo de información = puntaje IPA 41 y menor a 60; 4 información significativa = puntaje IPA 61 y menor a 80; 5 Abundante información = puntaje IPA 81 o superior.
Elaboración propia. Fuente: (International Budget Partnership Data, 2015)

Figura 7. Índice de Presupuesto Abierto 2015 - Fortaleza Legislativa



Elaboración propia. Fuente: (International Budget Partnership Data, 2015)

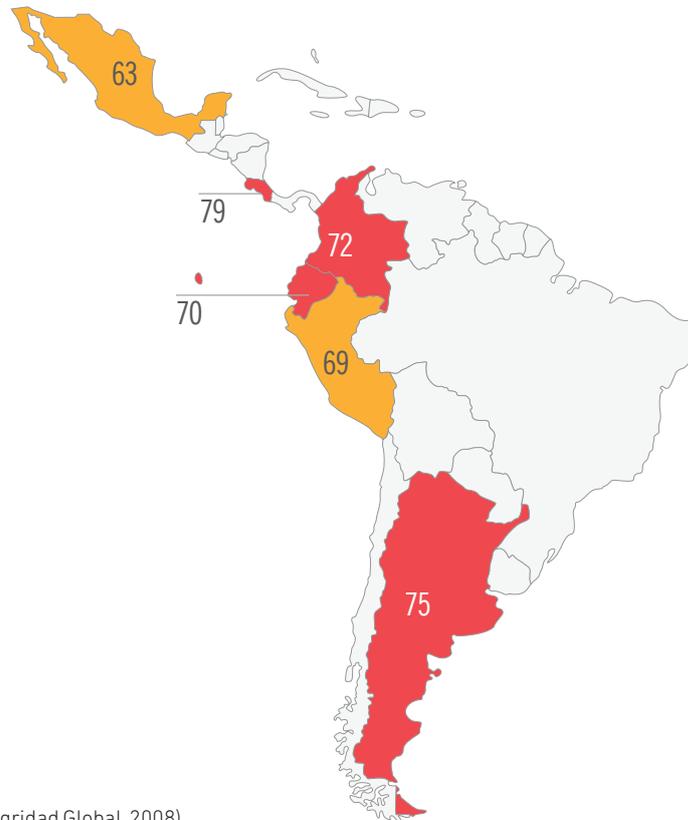
Figura 8. Índice de Presupuesto Abierto - Análisis Categorical de Fortaleza Legislativa



● 2006 ● 2015

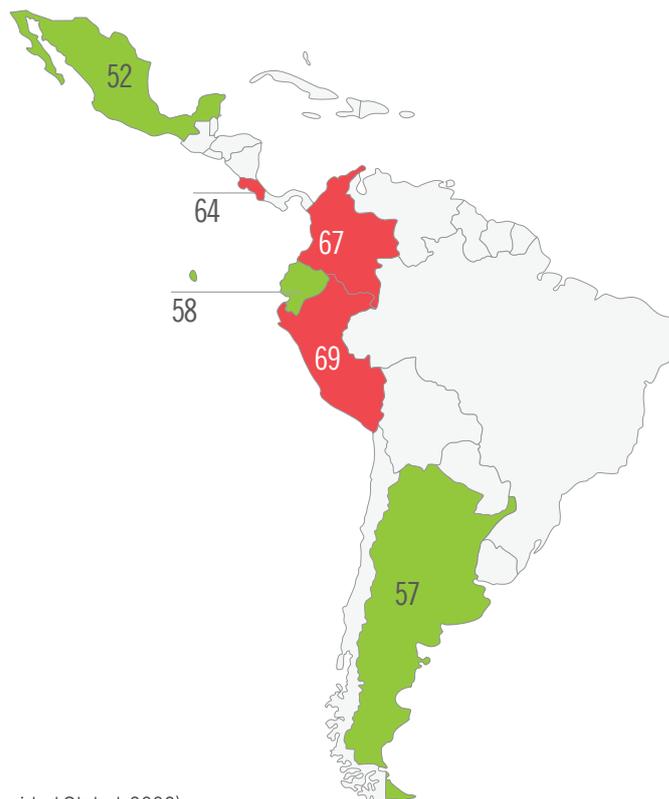
Nota: Débil = sub puntaje IPA 33 o menor; Moderado = sub puntaje IPA 34 y menor a 67.
Elaboración propia. Fuente: (International Budget Partnership Data, 2015)

Figura 9. Índice General de Integridad Global (2007)



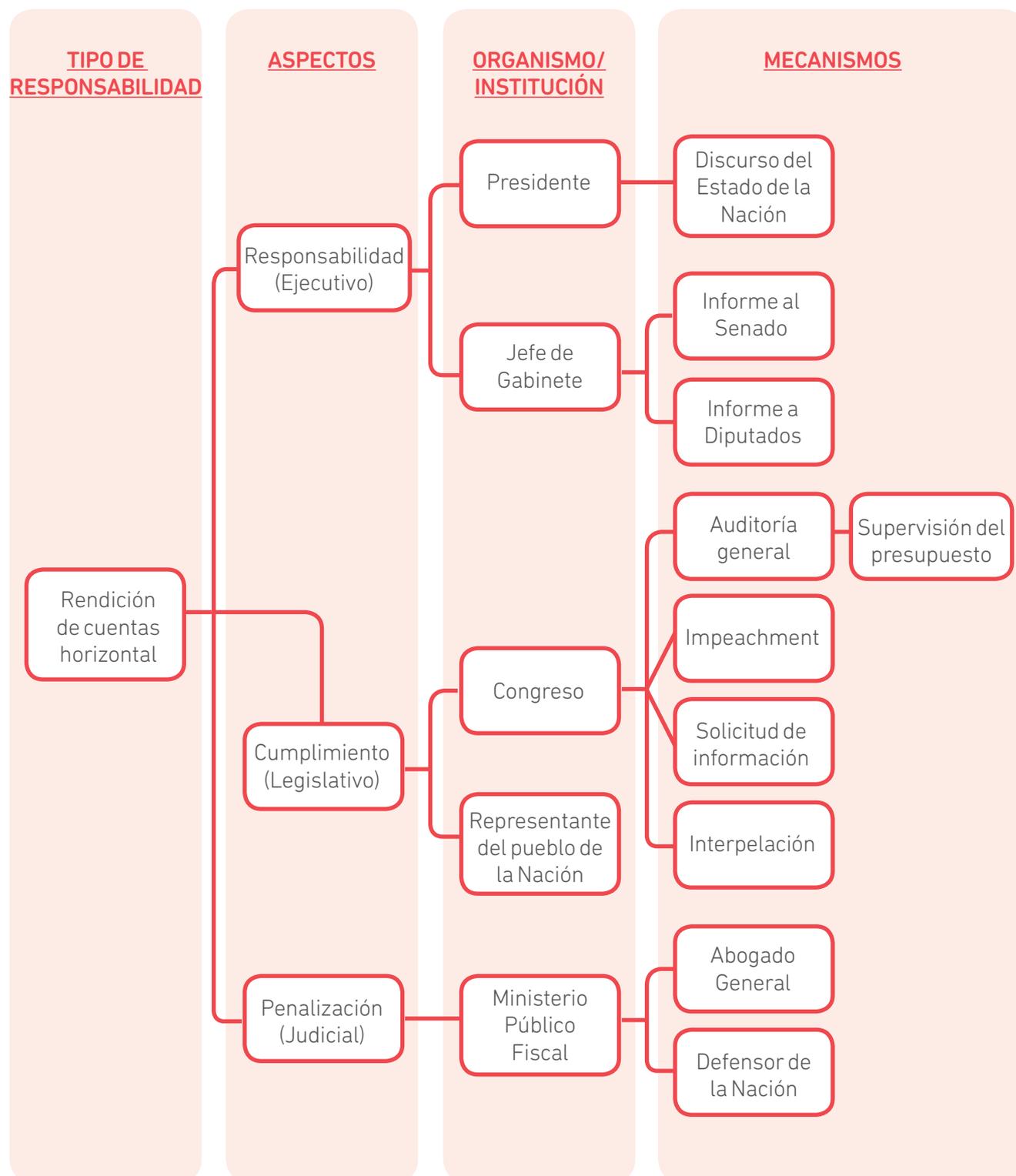
Elaboración propia. Fuente: (Integridad Global, 2008)

Figura 10. Integridad Global- Índice de rendición de cuentas gubernamental (2007)



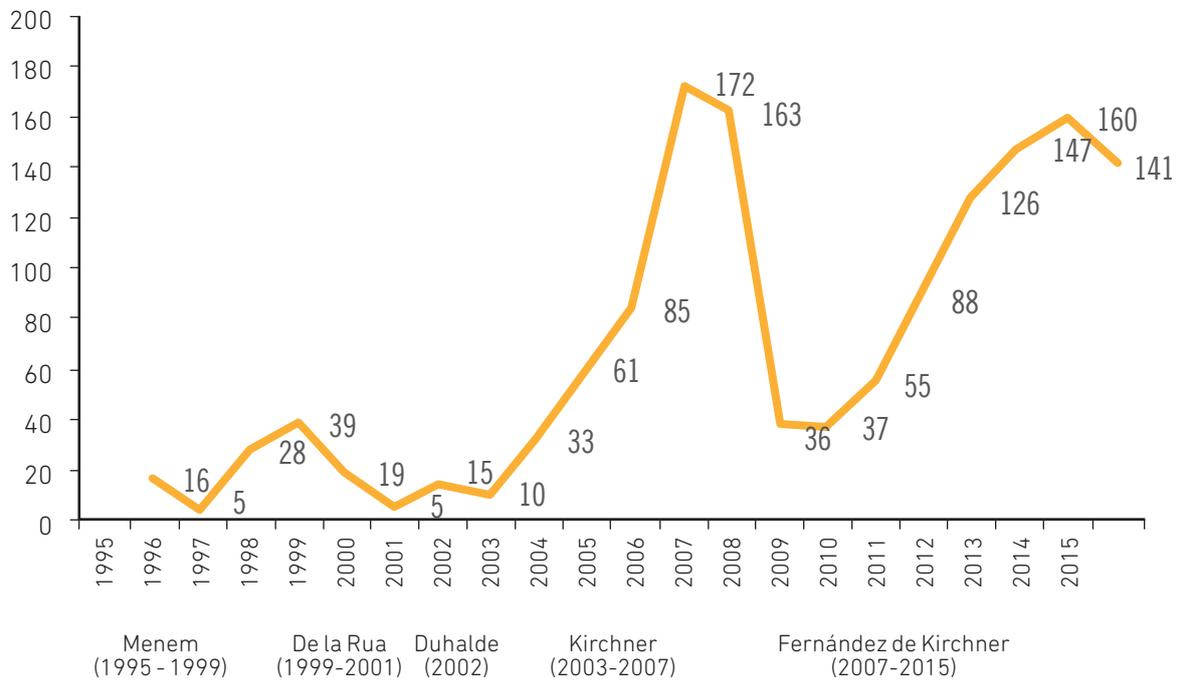
Elaboración propia. Fuente: (Integridad Global, 2008)

Figura 11. Mecanismos de Rendición de cuentas en la Argentina



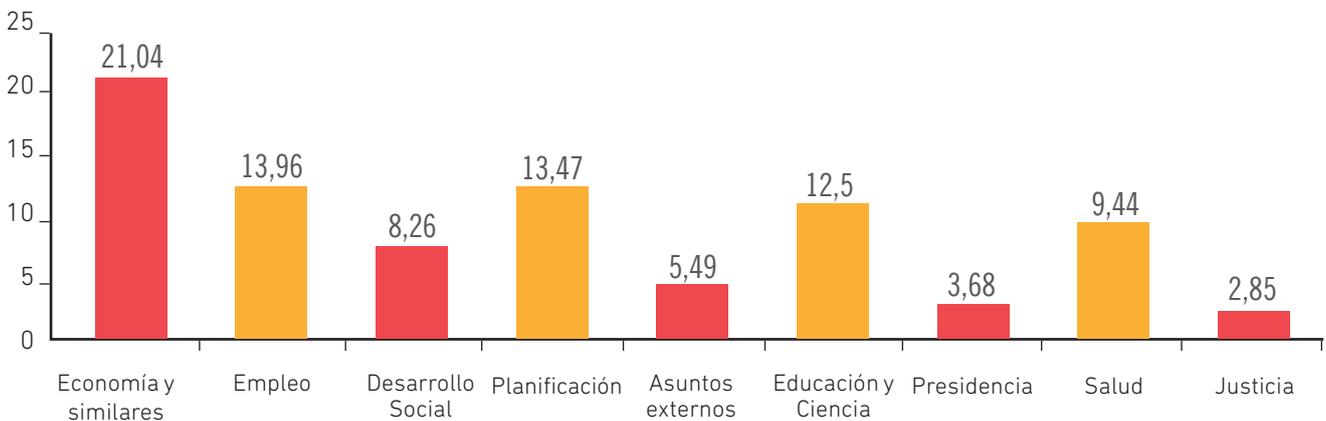
Elaboración propia. Fuente: Constitución Argentina

Figura 12. Evolución del Número de Indicadores por Discurso



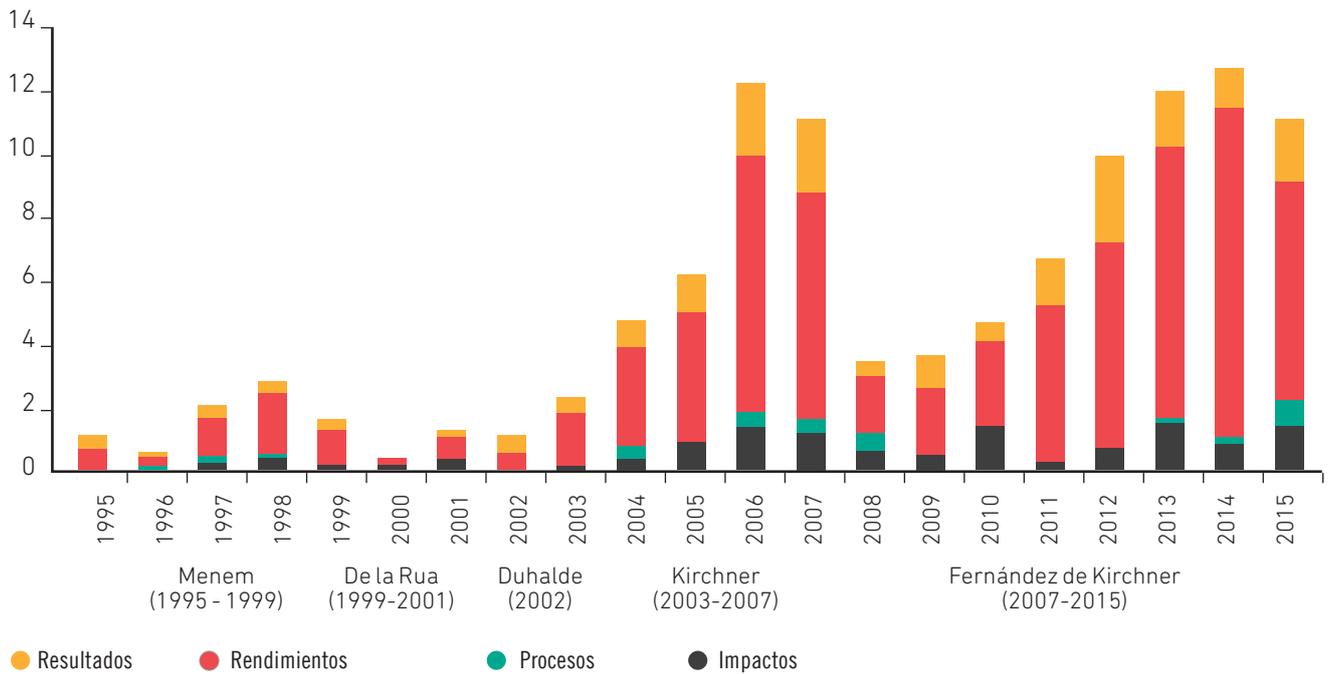
Elaboración propia. Fuente: (Estado de la Nación, disponible en: <http://www.casariosada.gob.ar/>)

Figura 13. Indicadores empleados por el Presidente (por ámbito de actuación)



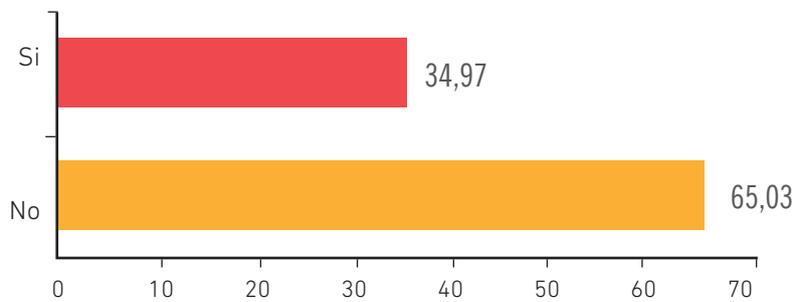
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casariosada.gob.ar/>)

Figura 14. Porcentaje y Tipo de Indicador por Año 1995-2015



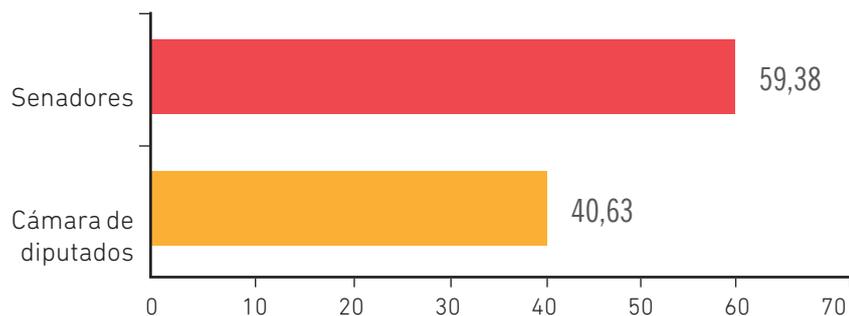
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casarsada.gov.ar/>)*

Figura 15. Informes Efectivos del Jefe de Gabinete



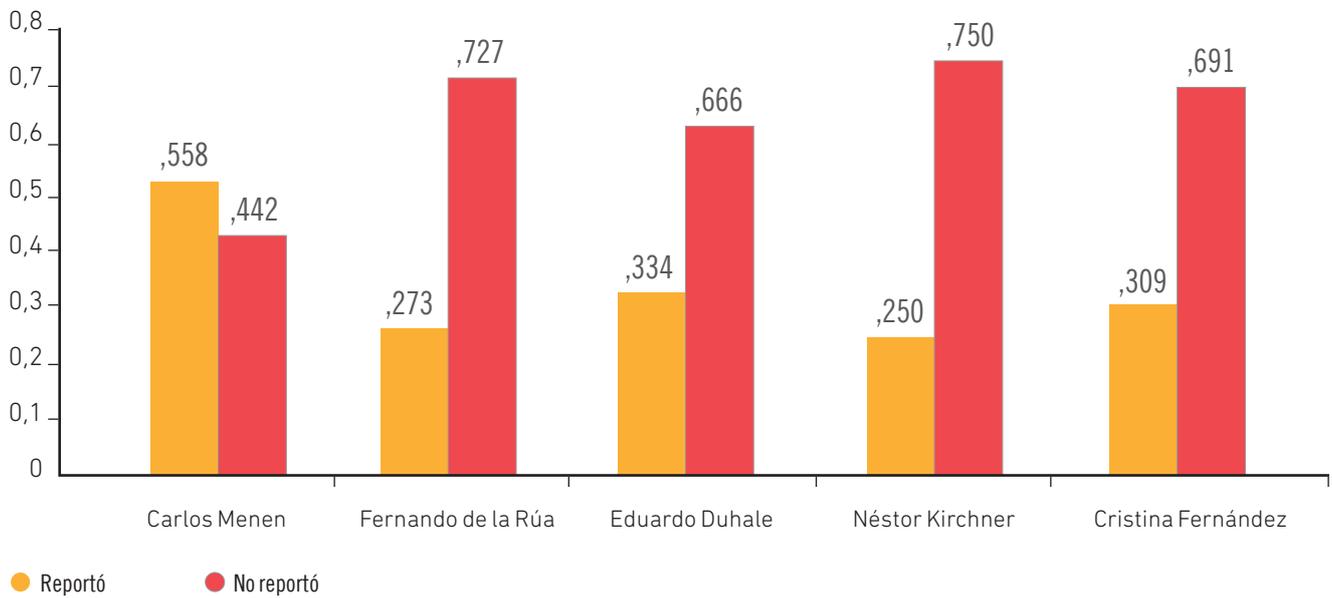
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casarsada.gov.ar/>)

Figura 16. Informes de las Cámaras



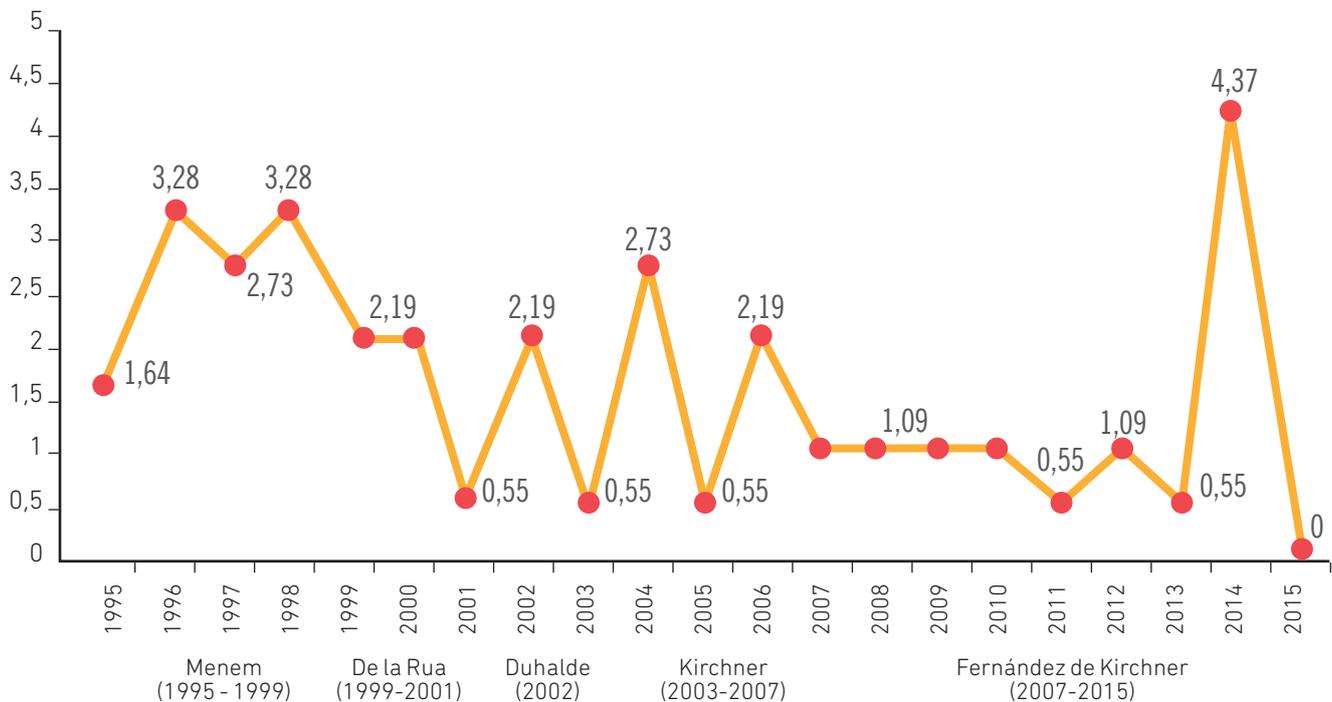
Elaboración propia. Fuente: (informes de los procedimientos parlamentarios disponibles en <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 17. Tasa de reporte (por presidente)



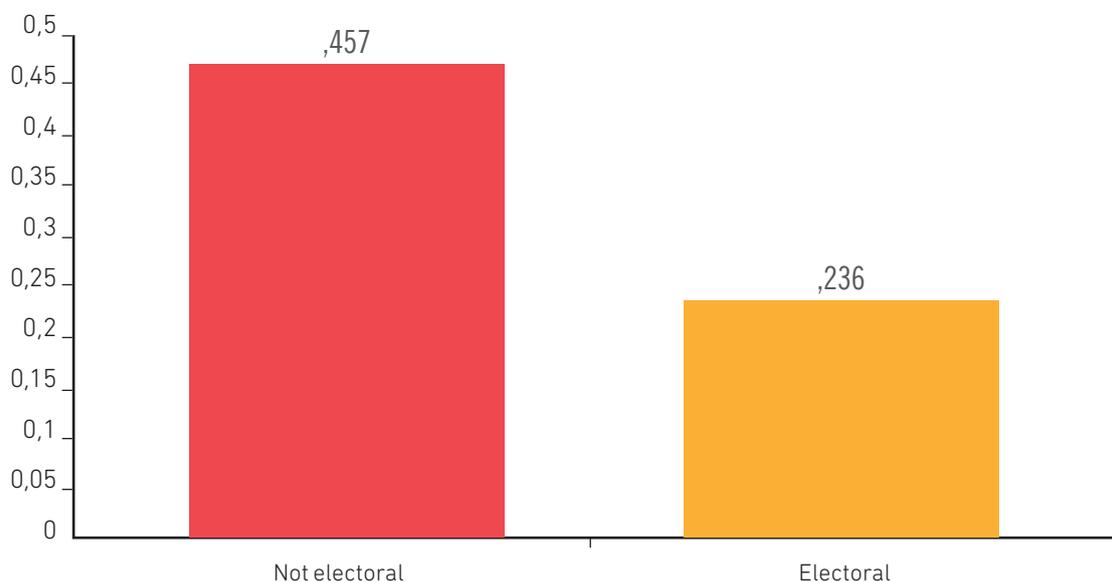
Elaboración propia. Fuente: (informes de los procedimientos parlamentarios disponibles en <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 18. Promedio de Visitas (Por Año)



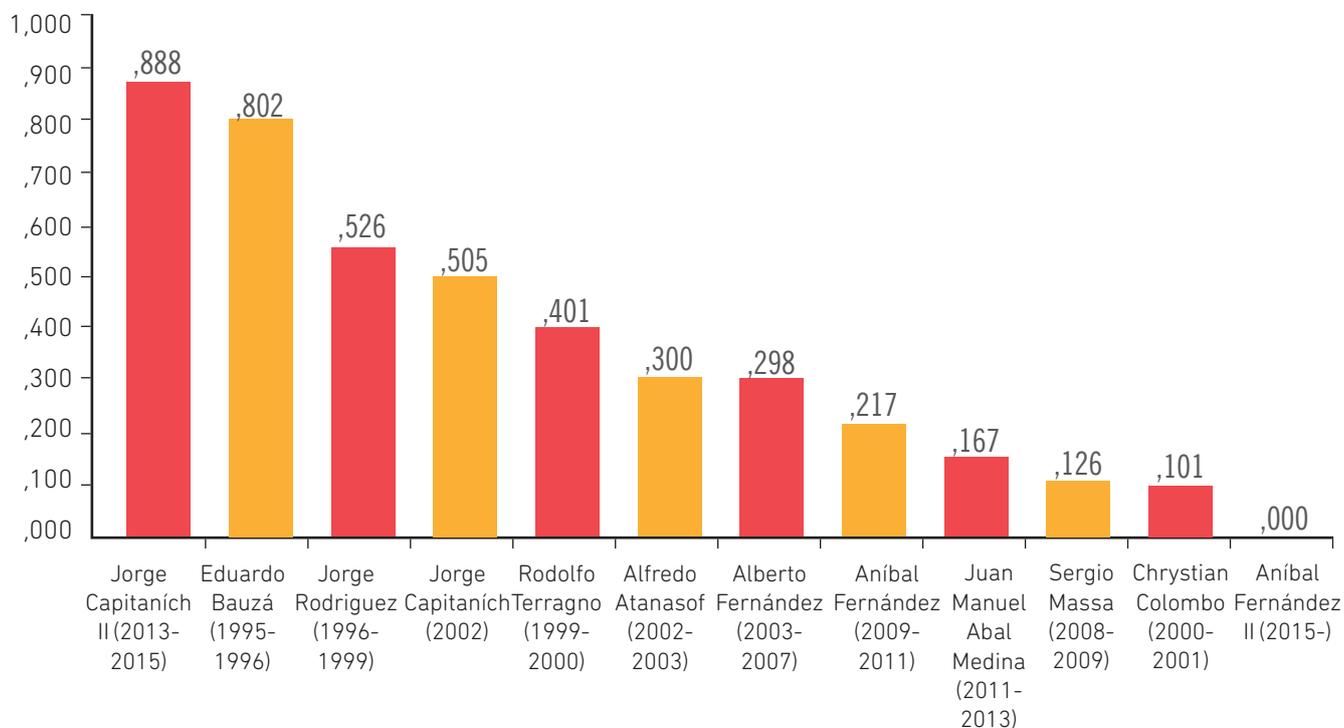
Elaboración propia
Fuente: (informes de los procedimientos parlamentarios disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 19. . Tasa de Visita Según Año Electoral



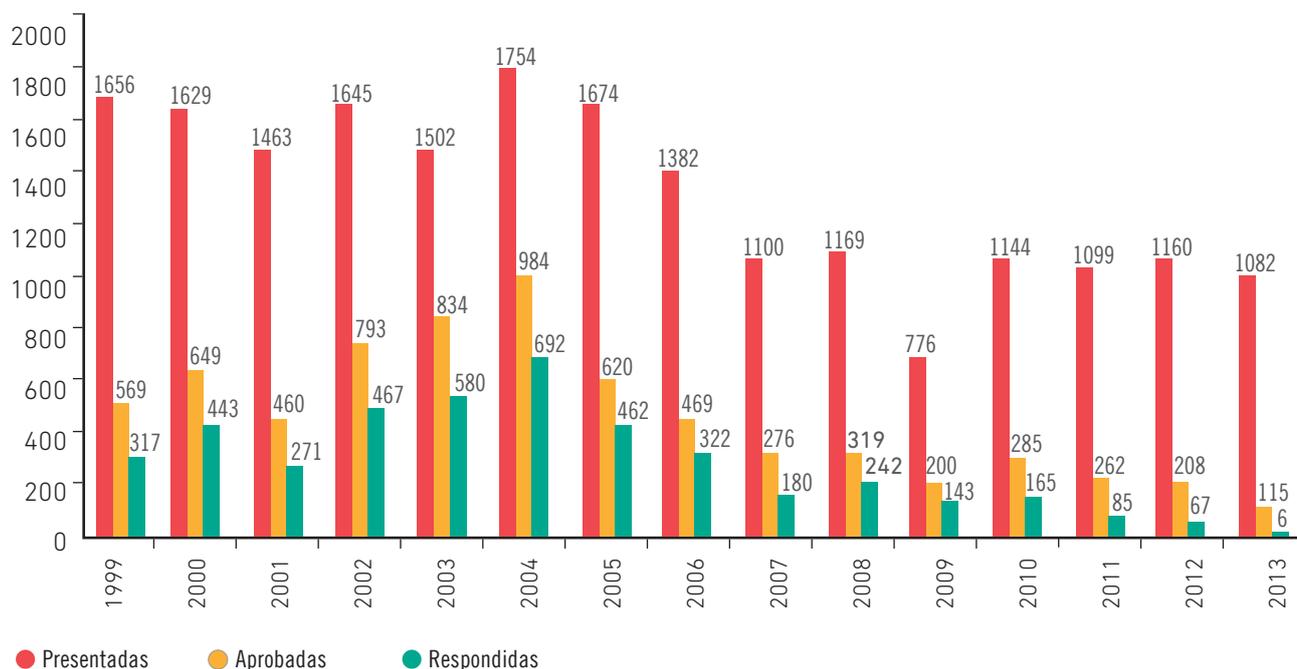
Elaboración propia. Fuente: (informes de los procedimientos parlamentarios disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 20. Relación Entre las Visitas Realizadas y el Total de Visitas Exigidas por la Constitución



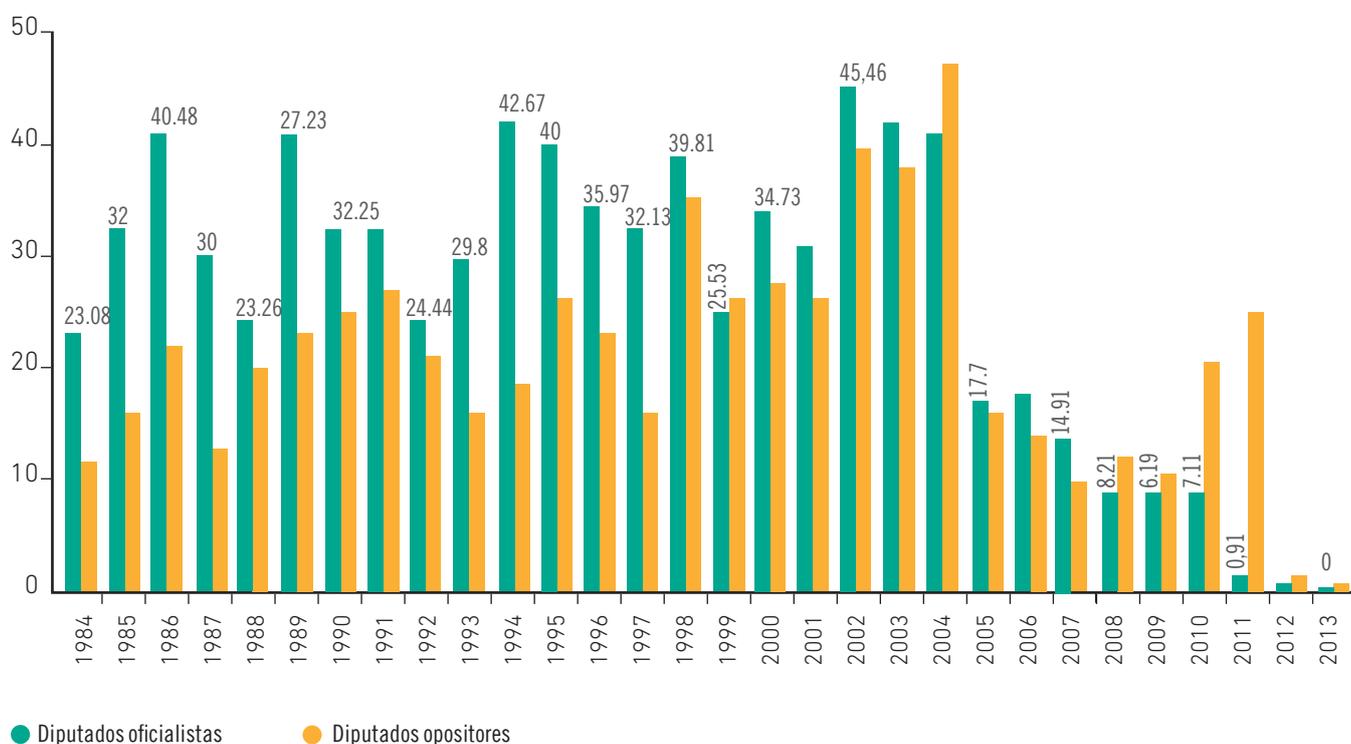
Elaboración propia. Fuente: (informes de los procedimientos parlamentarios disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 21. Solicitudes de Información Presentadas, Aprobadas y Respondidas (1999 – 2014)



Elaboración propia. Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y: <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 22. Tasas de Aprobación por Diputados Oficialistas y Opositores (1984-2013)



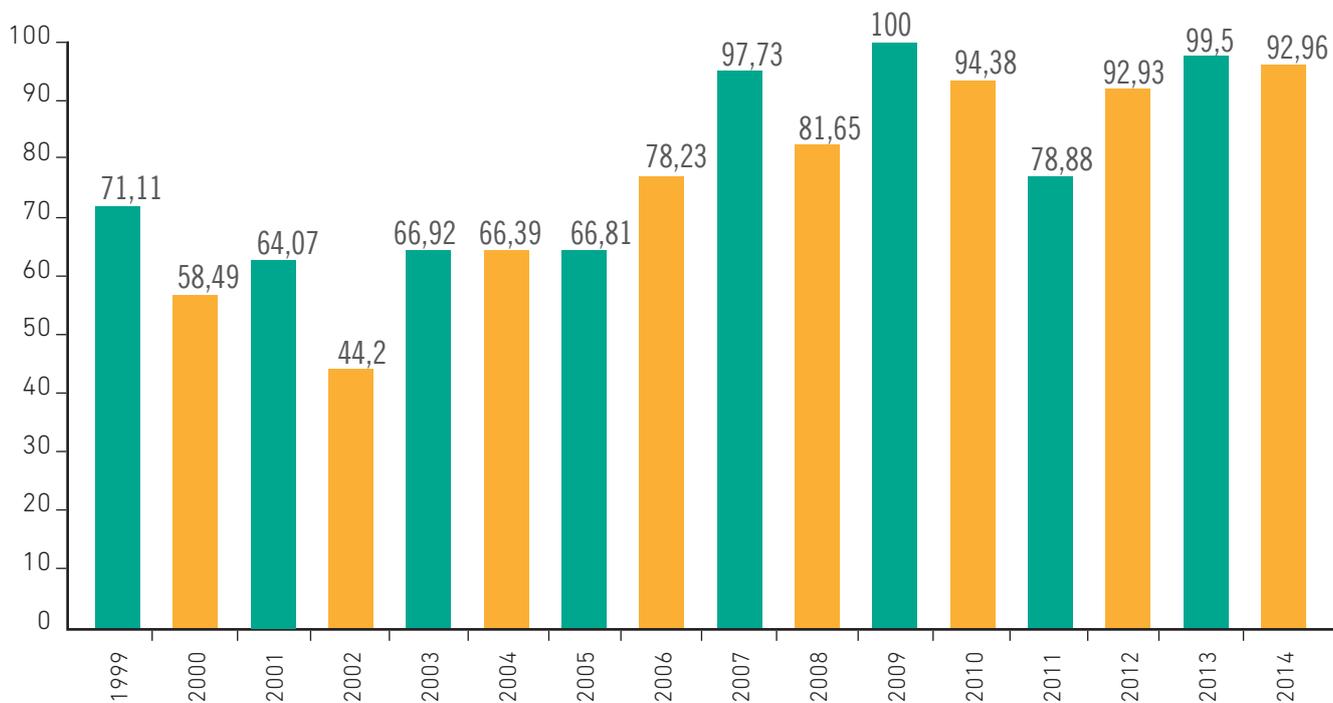
Elaboración propia. Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y: <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 23. Tasas de Aprobación por Senadores Oficialistas y Opositores (1984-2013)



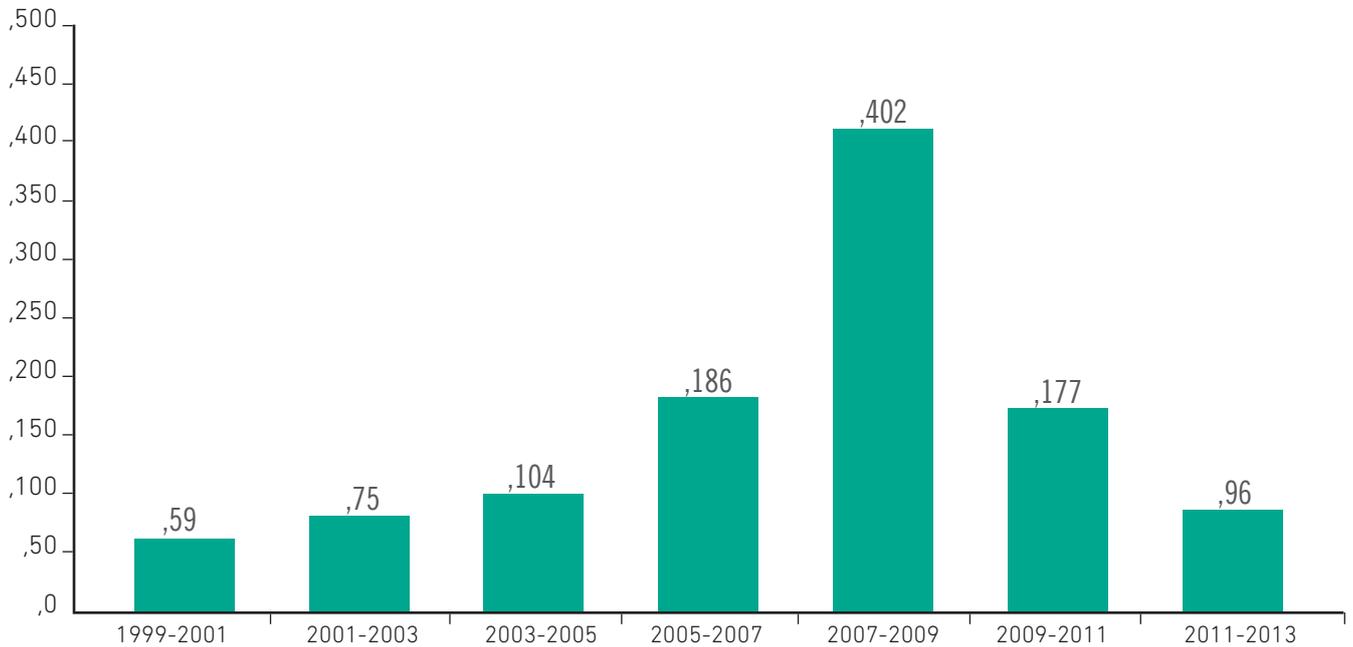
Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 24. Tasa de Aprobación de los Expedientes de la AGN



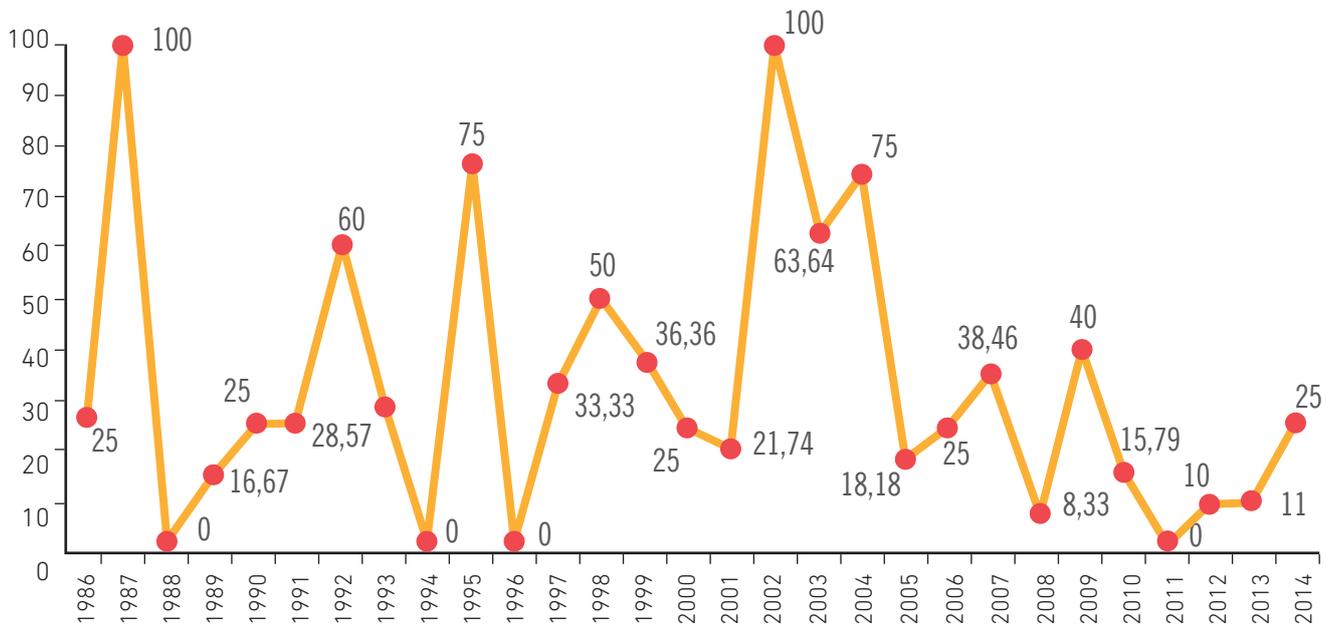
Elaboración propia. Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 25. Promedio de Días Transcurridos entre su Presentación y Aprobación (1983-2013)



Elaboración propia. Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Figura 26. Solicitudes de Información Presentadas y Aprobadas sobre Aerolíneas Argentinas



Elaboración propia. Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Anexo 2: Tablas

Tabla 1. Gestión Para el Desarrollo de Resultados – Evaluación General de Indicadores Clave

Pilar de GpDR	2007	2013	Variación
Planificación orientada a resultados	2,3	2,8	0,5
Presupuesto basado en resultados	1,5	1,9	0,4
Gestión de las finanzas públicas	2,5	2,9	0,4
Programación & Gestión de proyecto	1,9	2,3	0,4
Supervisión & evaluación	1,6	1,9	0,3
Índice general de GpDR	2,0	2,4	0,4

Nota: para facilitar la lectura de la tabla se redondearon los números. El índice general es el promedio simple de las cinco columnas. Para que las muestras de los dos periodos sean comparables, Bolivia fue eliminada de la información de 2007, ya que no formó parte de las mediciones de 2013. El resultado original del Índice general de GpDR en 2007 fue 1.9.

Fuente:(Armijo et al, 2015)

Tabla 2. Gestión Para el Desarrollo de Resultados – Evolución General de los Indicadores Clave por País

Resultado	2007	2013
Nivel elevado	(4 países)	(4 países)
Resultado ≥3,0	Brazil	Brasil
	Chile	Chile
	Colombia	Colombia
	México	México
Nivel medio	(14 países)	(18 países)
Resultado <3 ≥1,5	Argentina	Argentina
	Barbados	Barbados
	Costa Rica	Costa Rica
	Ecuador	Ecuador
	El Salvador	El Salvador
	Guatemala	Guyana
	Honduras	Haití
	Jamaica	Guatemala
	Nicaragua	Honduras
	Panamá	Jamaica
	Perú	Nicaragua
	República Dominicana	Panamá
	Trinidad & Tobago	Paraguay
	Uruguay	Perú
	República Dominicana	
	Suriname	
	Trinidad & Tobago	
	Uruguay	

Score	2007	2013
Low level	(6 países)	(2 países)
Resultado <1,5	Bahamas	Bahamas
	Belize	Belize
	Guyana	
	Haití	
	Paraguay	
	Suriname	

Fuente:(Armijo et al, 2015)

Tabla 3. Pilar de Supervisión y Evaluación

Resultado de los componentes del pilar de Supervisión y Evaluación	2007	2013	Variación
Supervisión y Evaluación	1,6	1,9	0,3
Supervisión de la Administración Gubernamental	1,6	2	0,4
Sistemas de Información Estadística	2,7	3,1	0,3
Evaluación de la Administración Gubernamental	1,1	1,4	0,2

Notas: para facilitar la lectura de la tabla se redondearon los números.
Fuente:(Armijo et al, 2015)

Tabla 4. Pilar de Supervisión y Evaluación (por País)

Índice del pilar de Supervisión y Evaluación por país en 2013 y variación desde 2007	Resultado en 2007	Variación desde 2007
Chile	4,6	0,2
México	4,2	0,9
Brasil	4	0,1
Colombia	3,9	0,2
Costa Rica	3,4	0,4
Ecuador	2,3	0,6
Uruguay	2,2	1
Perú	2	0,9
Honduras	2	-0,3
PROMEDIO	1,9	0,3
República Dominicana	1,6	0,2
Guatemala	1,5	0
Suriname	1,5	0,2
Jamaica	1,5	0,9

Índice del pilar de Supervisión y Evaluación por país en 2013 y variación desde 2007	Resultado en 2007	Variación desde 2007
Nicaragua	1,4	0,5
Haití	1,3	0,2
Trinidad & Tobago	1,3	0,5
Panamá	1,2	0,2
Barbados	1,2	0
El Salvador	1,1	0,5
Guyana	0,9	0,6
Bahamas	0,8	0
Argentina	0,8	-0,4
Paraguay	0,7	0,3
Belice	0,4	0

Fuente: (Armijo et al, 2015)

Tabla 5. Comparación de Instituciones y Mecanismos de Rendición de Cuentas Horizontal

Área	Institución	Mecanismo	México	Brasil	Chile	Argentina
Ejecutivo	Presidente	Estado de la Nación	No*	Sí 02-15	Sí 05-21	Sí 03-01
		Plan de Desarrollo Nacional	Sí	Sí (Plan de Acción Plurianual)		No explicitado
	Jefe de Gabinete	El Jefe de Gabinete informa al Congreso	No existe (¿Secretaría de Gobierno?)	Jefe de Gabinete de la Presidencia de la República	No existe (¿Secretario General de la Presidencia?)	
	Organismo de estadísticas	Informes estadísticos	Sí	Sí	Sí	Sí
	Organismo de evaluación independiente	Informes de Supervisión y Evaluación	Sí	Sí	Sí	No
Legislativo	Congreso	Institución de control Legislativo	Auditoría Superior de la Federación	Tribunal de Cuentas de la Unión	Contralor General de la Republica **	Auditoría General de la Nación
	Defensor del pueblo de la Nación		Sí	No***	No	Sí****

Nota: *El artículo 69 de la Constitución de México afirma que durante la sesión inaugural "el Presidente presentará un informe por escrito".

** Una institución autónoma; no encontramos vínculos entre el Ejecutivo o el Legislativo (Art 98 de la Constitución de Chile).

*** Dentro del Ministerio Público existe el Abogado General de los derechos Ciudadanos, que desempeña una función similar.

**** Desde diciembre de 2013 ya no hay un Defensor del pueblo de la Nación.

Elaboración propia

Fuente: (Constitución de Argentina, Constitución de Brasil, Constitución de Chile, Constitución de México)

Tabla 6. Factores Determinantes de la Visita del Jefe de Gabinete al Congreso

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Contexto político y económico	Año electoral (d)	-0.221*** (0.068)	-0.242*** (0.071)	-0.249*** (0.072)	-0.241*** (0.073)	-0.246*** (0.072)	-0.291*** (0.100)
	Presidente del PJ (d)		0.269*** (0.086)	0.061 (0.233)	0.078 (0.229)	0.087 (0.221)	
	% Coalición del Presidente en Diputados		0.093 (0.708)	0.881 (0.769)	1.080 (0.789)	0.916 (0.764)	3.614 (2.761)
	% Coalición del Presidente en el Senado		-0.612 (0.493)	-0.432 (0.492)	-0.558 (0.509)	-0.492 (0.489)	-2.437 (2.502)
	Estimador mensual industrial (base 2006 =100)		-0.004** (0.002)	-0.003 (0.003)	-0.002 (0.002)		-0.022 (0.021)
	Indicador sintético de la actividad de la construcción (2004=100)					-0.001 (0.002)	
	IGC (imagen del gobierno)						0.066 (0.112)
	PIB per capita (US\$ 2005)						0.000 (0.000)
	% de la población que vive con menos de US\$2.5 al día						-0.026 (0.031)
	Características de los JdG	Edad del JdG			0.012 (0.009)	0.013 (0.009)	0.012 (0.009)
Experiencia provincial (d)				0.268 (0.175)	0.227 (0.168)	0.222 (0.189)	0.318*** (0.092)
JdG oriundo del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (d)				-0.192* (0.110)	-0.218** (0.095)	-0.222** (0.102)	-0.463 (0.452)
Tiempo de mandato transcurrido					-0.000 (0.000)		
Duración del mandato				-0.000 (0.000)		-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
Observaciones	183	180	180	180	180	108	
Pseudo R-cuadrado	0.042	0.080	0.132	0.133	0.130	0.113	

Nota: El modelo Probit informó al Congreso como variable dependiente. Los coeficientes mostraron efectos marginales. Errores estándar robustos en los paréntesis *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01. (d) señalan un cambio en la variable dicotómica, de 0 a 1. Una definición completa de las variables independientes y fuentes están disponibles en la tabla siguiente.

Elaboración propia

		Definición	Fuentes
	Variable dependiente: Visitas del JdG al Congreso	1 si el Jefe de Gabinete visitó el Congreso ese mes	Informes de los procedimientos parlamentarios disponibles en: http://www.diputados.gov.ar y: http://www.senado.gov.ar
Contexto político y económico	Año electoral	1 si el presidente pertenece al partido peronista	Registros administrativos
	Presidente del PJ (d)	1 si el presidente pertenece al partido peronista	Registros administrativos
	% Coalición del Presidente en Diputados	Porcentaje de diputados que pertenecen a la coalición presidencial	Conjunto de datos de Aníbal Pérez Linan
	% Coalición del Presidente en el Senado	Porcentaje de senadores que pertenecen a la coalición presidencial	Conjunto de datos de Aníbal Pérez Linan
	Estimador mensual industrial (base 2006 = 100)	Estimador de la actividad del sector industrial	INDEC
	Indicador sintético de la actividad de la construcción (2004=100)	Estimador de la actividad del sector de la construcción	INDEC
	IGC (imagen del gobierno)	Confianza de los ciudadanos en el gobierno	UTDT
	PIB per capita (US\$ 2005)	PIB per capita	Banco Mundial
Características de los JdG	Edad del JdG	Edad del Jefe de Gabinete al momento en que debería visitar el Congreso	Registros administrativos
	Experiencia provincial (d)	1 si el Jefe de Gabinete tiene experiencia previa en la administración local (ejecutiva o legislativa)	Registros administrativos
	JdG oriundo del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires (d)	1 si el Jefe de Gabinete es oriundo del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires	Registros administrativos
	Tiempo de mandato transcurrido	Cantidad total de días entre el primer día en ejercicio y el día en que el Jefe de Gabinete debería visitar el Congreso	Registros administrativos
	Duración del mandato	Cantidad total de días que el Jefe de Gabinete estuvo en ejercicio	Registros administrativos

Tabla 7. Factores Determinantes de la Aprobación de las Solicitudes de Información

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Proyecto de ley presentado por un senador	0.37*** (0.005)	0.34*** (0.005)	0.34*** (0.005)	0.34*** (0.005)	0.38*** (0.005)
Proyecto de ley presentado por un legislador del oficialismo	0.06*** (0.005)			0.08*** (0.005)	0.06*** (0.005)
Presidente del PJ	0.02** (0.01)	0.03*** (0.01)	0.01** (0.01)	0.01 (0.01)	0.01** (0.01)
Días restantes hasta la próxima elección presidencial	3.4e-05*** (4.5e-06)	3e-05*** (4.6e-06)	3.2e-05*** (4.6e-06)	3.2e-05*** (4.6e-06)	3.3e-05*** (4.5e-06)
El Presidente ocupa la mayoría de los escaños en una sola Cámara	0.09*** (0.01)	0.08*** (0.01)	0.08*** (0.01)	0.08*** (0.01)	0.09*** (0.01)
El Presidente ocupa la mayoría de los escaños en las dos Cámaras	0.02 (0.01)	0.002 (0.01)	0.002 (0.01)	0.001 (0.01)	0.02 (0.01)
Proyecto de ley firmado por más de un partido legislativo	0.01** (0.007)	0.03*** (0.007)	0.02*** (0.007)	0.03*** (0.007)	0.01* (0.007)
Proyecto de ley presentado por un legislador del PJ		0.05*** (0.005)			
Proyecto de ley presentado por un legislador de la UCR			-0.006 (0.005)		
Cantidad de diputados asignados a la primera provincia firmante				-0.0002* (9.7e-05)	
Provincias que tienen cinco diputados asignados					-0.05*** (0.006)
Constante	0.13*** (0.013)	0.11*** (0.013)	0.15*** (0.013)	0.14*** (0.013)	0.14*** (0.013)
Observaciones	38,829	37,378	37,378	37,514	38,829
R-cuadrado	0.13	0.11	0.10	0.11	0.13

Nota: Errores estándar en los paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Elaboración propia

Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

Tabla 8. Factores Determinantes de las Respuestas a las Solicitudes de Información

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Proyecto de ley presentado por un senador	0.71*** (0.05)	0.63*** (0.05)	0.54*** (0.05)	0.59*** (0.05)	0.69*** (0.05)
Proyecto de ley presentado por un legislador del oficialismo	0.41*** (0.05)			0.31*** (0.05)	0.40*** (0.05)
Presidente del PJ	-0.07 (0.07)	0.08 (0.07)	0.01 (0.07)	0.02 (0.07)	-0.07 (0.07)
Días restantes hasta la próxima elección presidencial	3.3e-03*** (5.3e-05)	3.8e-03*** (5.8e-05)	3.9e-03*** (5.8e-05)	3.9e-03*** (5.8e-05)	3.3e-03*** (5.3e-05)
El Presidente ocupa la mayoría de los escaños en las dos Cámaras	-0.09* (0.05)	-0.07 (0.06)	-0.08 (0.06)	-0.08 (0.06)	-0.09* (0.05)
Proyecto de ley firmado por más de un partido legislativo	-0.04 (0.06)	-0.1 (0.06)	-0.18*** (0.06)	-0.13** (0.06)	-0.04 (0.06)
Proyecto de ley presentado por un legislador del PJ		0.33*** (0.05)			
Proyecto de ley presentado por un legislador de la UCR			-0.02 (0.06)		
Cantidad de diputados asignados a la primera provincia firmante				-0.002** (0.001)	
Provincias que tienen cinco diputados asignados					0.09 (0.05)
Constante	-0.5*** (0.08)	-0.56*** (0.08)	-0.38*** (0.08)	-0.40*** (0.09)	-0.51*** (0.08)
Observaciones	8,498	7,262	7,262	7,361	8,498
R-cuadrado	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04

Nota: Errores estándar en los paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1"

Elaboración propia

Fuente: (Oficina de Información del Congreso de la Nación disponible en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

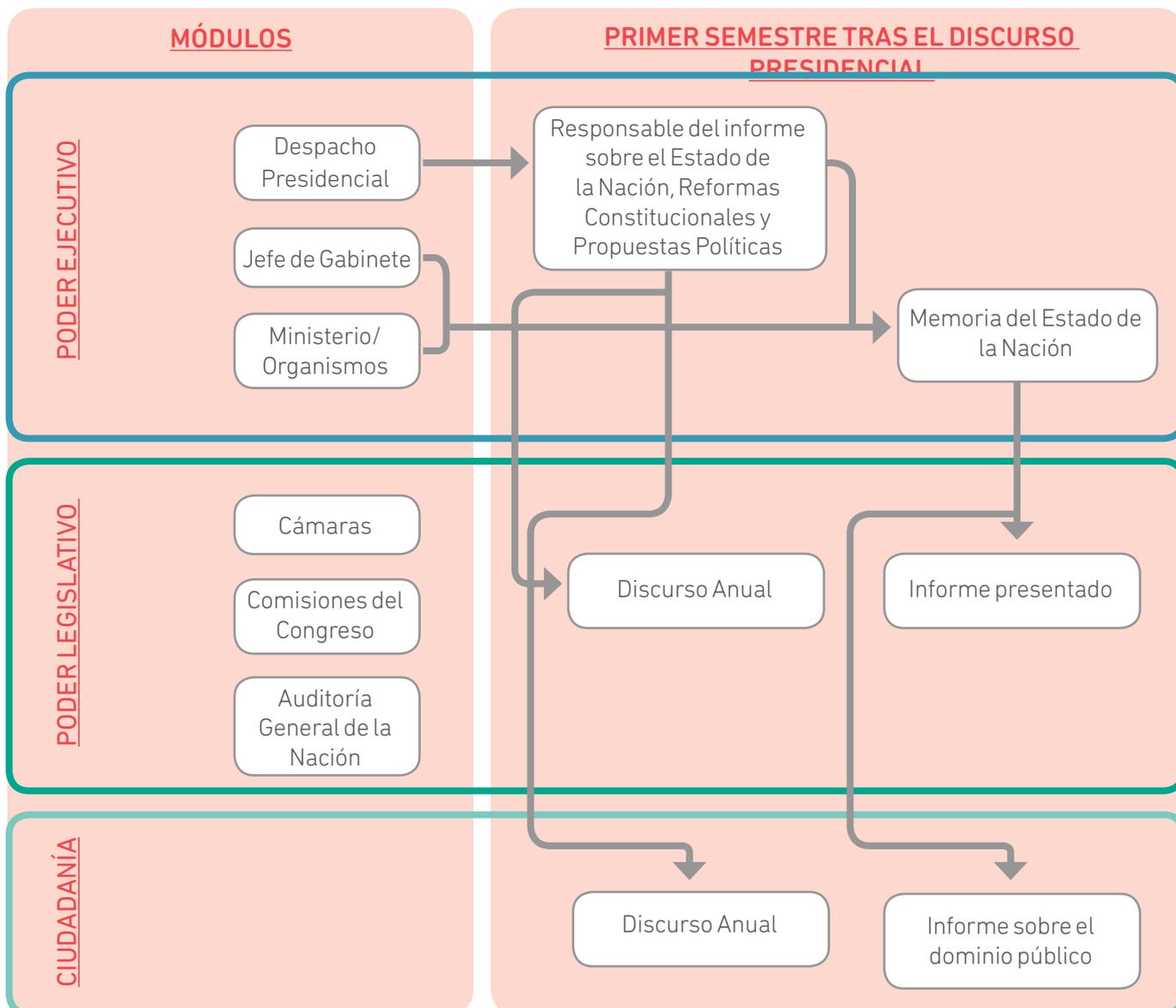
a. Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Fecha
Rodolfo Terragno	Ex Jefe de Gabinete (diciembre 1999-octubre 2000). Ex Senador nacional (2001-2007) y Diputado nacional (1993-2001)	13 de julio de 2015
Maria Carolina Podestá	Funcionaria pública en el ámbito del Jefe de Gabinete.	27 de agosto de 2015
Andrés Gilio	Ex Sub-Secretario de Secretario de gestión de Recursos Humanos. Asesor de Juan Manuel Abal Medina durante su mandato como Jefe de Gabinete.	1 de septiembre de 2015
Martín Sánchez	Trabaja en la AGN, y hace seguimiento de los expedientes de esta en el Congreso.	3 de septiembre de 2015
Manuel Garrido	Diputado nacional (miembro de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración)	3 de septiembre de 2015
Juan Manuel Abal Medina	Ex Jefe de Gabinete (diciembre 2011- noviembre 2013). Actual Senador nacional.	9 de septiembre de 2015
Mariano Montes	Ex funcionario público en el ámbito del Jefe de Gabinete.	9 de septiembre de 2015
Emiliano González	Director de la Secretaría Parlamentaria en la Cámara de Diputados	11 de septiembre de 2015
Roberto Basualdo	Senador nacional. Es uno de los vicepresidentes del Senado.	15 de septiembre de 2015
Pablo Tonelli	Diputado nacional. Se refirió a la relación entre la AGN y el Congreso en varios encuentros.	15 de septiembre de 2015
Silvia Majdalani	Diputada nacional. Presentó varias solicitudes de información sobre la situación financiera de Aerolíneas Argentinas.	22 de septiembre de 2015
Cornelia Schmidt-Liermann	Diputada nacional. Escribió artículos sobre la rendición de cuentas para distintos medios.	24 de septiembre de 2015

b. Los Procesos de la Rendición de Cuentas Horizontal

INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN

Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África. Artículo 99 (Constitución Nacional) – Apertura de las sesiones del Congreso / Artículo 100 (Constitución Nacional) – Memoria del Estado de la Nación



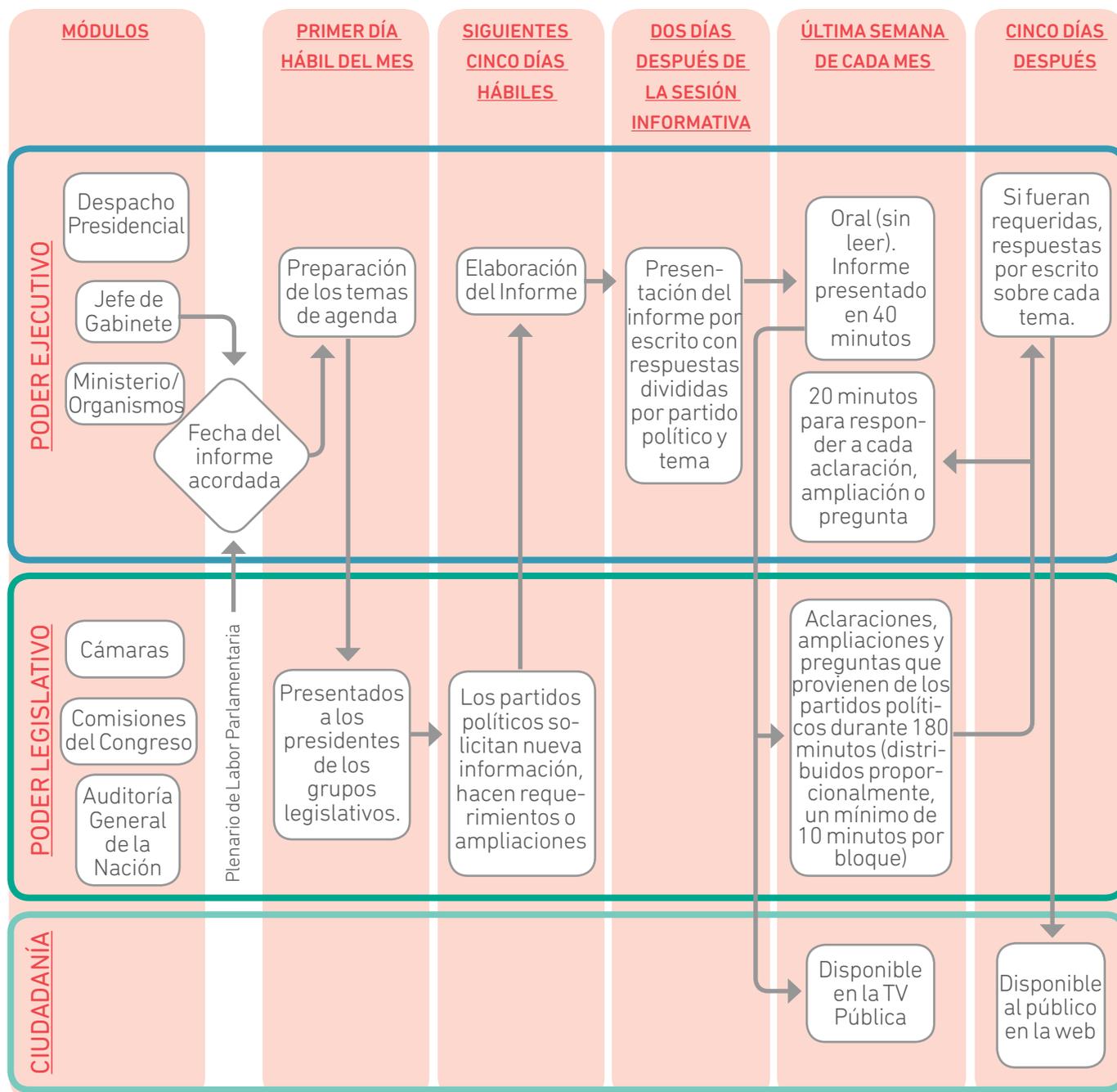
Elaboración propia

Fuente: Reglas y procedimientos del Congreso Nacional disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>

Visitas del Jefe de Gabinete al Congreso – Senadores

Las especificaciones de los procesos de la Cámara de Senadores pueden hallarse en los artículos 214 y 215 de su Reglamento. La sesión tiene lugar durante la última semana del mes, y los temas presentados son expuestos por el Jefe de Gabinete en el transcurso del primer día hábil del mes. Luego, los legisladores disponen de cinco días para solicitar los informes y ampliaciones que juzguen necesarias. El Jefe de Gabinete debe entregar el informe y devolver sus respuestas dos días después de la presentación. En esta Cámara, el ministro dispone de cuarenta minutos para realizar su exposición. Después, por un período de 180 minutos, los bloques solicitan especificaciones y ampliaciones. El tiempo se distribuye de acuerdo a la cantidad de senadores de cada bloque, y no puede ser menor a diez minutos. El Jefe de Gabinete tiene diez minutos para responder o, en caso de tratarse de temas muy complejos o de no disponer de la información solicitada, cuenta con diez días hábiles para entregar una respuesta por escrito.

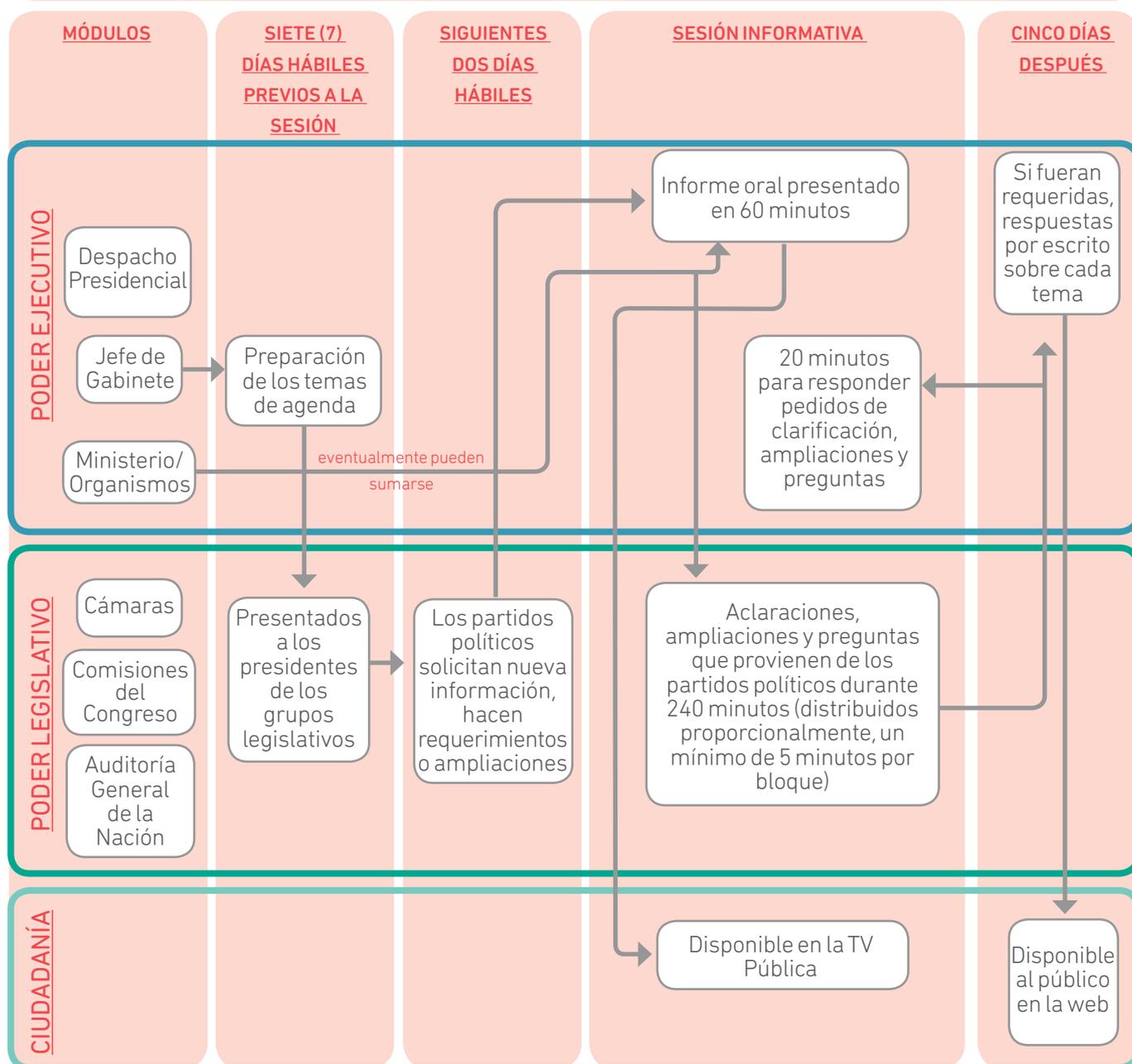
Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África
 Artículo 101 – Sesión informativa del Jefe de Gabinete al poder Legislativo
 Artículo 215 – Reglamento del Senado (2014)



Visitas del Jefe de Gabinete al Congreso – Diputados

En la Cámara de Diputados, el reglamento establece que “El jefe de Gabinete de Ministros con una anticipación no inferior a siete días hábiles, hará llegar a los presidentes de cada uno de los bloques políticos a través del presidente de la Cámara un escrito con los temas a exponer”. En el término de dos días hábiles posteriores a la recepción de la carta, los Diputados solicitarán los requerimientos, informes y ampliaciones que consideren oportunos. En el artículo 202 se explica que el Jefe de Gabinete dispondrá de una hora para presentar el informe, seguida de un espacio de cuatro horas para que cada grupo político pida especificaciones o ampliaciones, el tiempo estará distribuido en proporción a la cantidad de sus integrantes. El Jefe de Gabinete dispone de veinte minutos para responder, y en el caso de temas muy complejos o de no disponer de la información solicitada, cuenta con cinco días hábiles para entregar una respuesta por escrito.

Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África. Artículo 101 – Sesión informativa del Jefe de Gabinete al poder Legislativo
Artículo 215 – Reglamento de la Cámara de Diputados (2014)



Elaboración propia. Fuente: (Reglas y procedimientos del Congreso Nacional disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

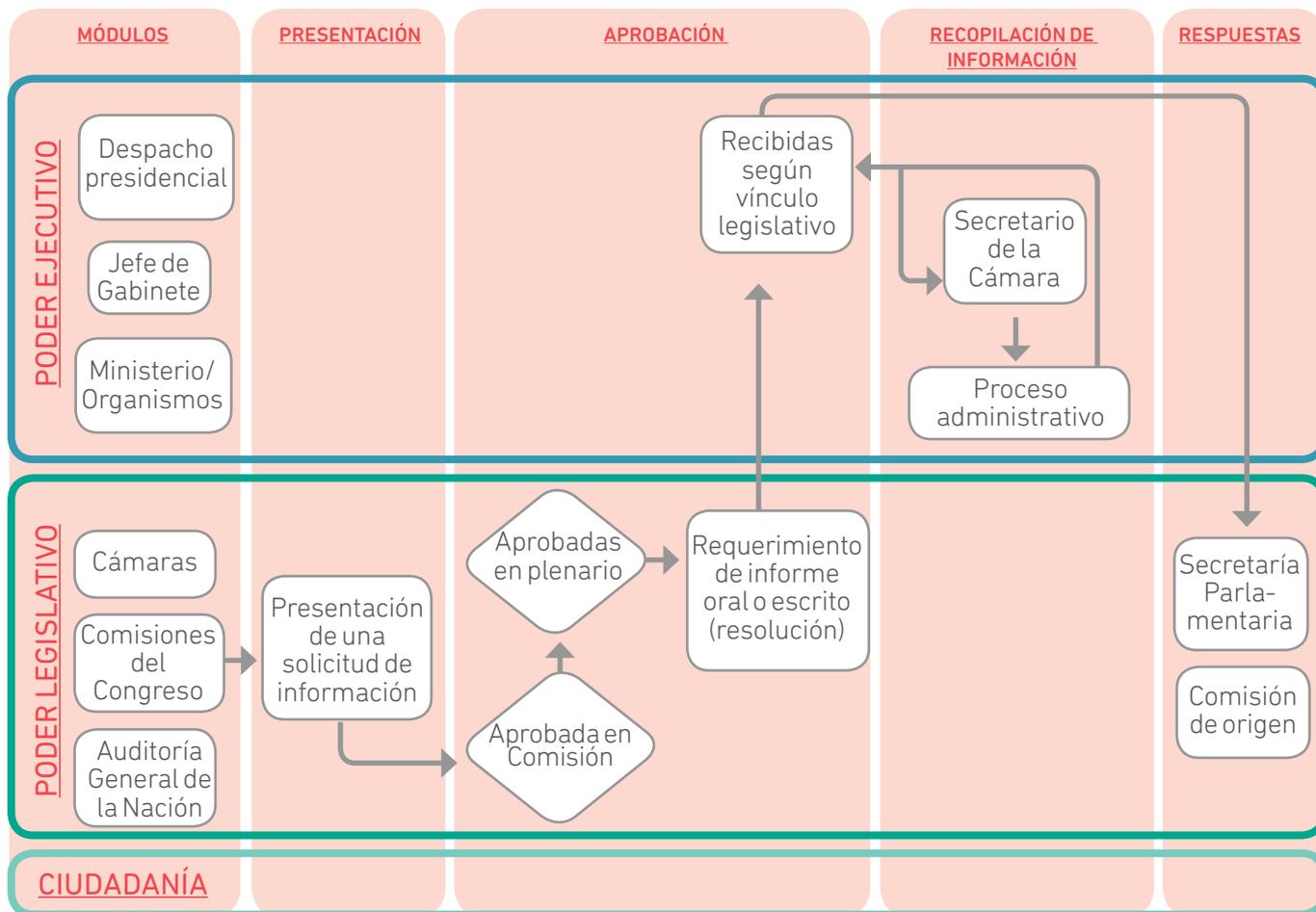
Solicitud de información

En la Cámara de Diputados las solicitudes de información son emitidas y aprobadas como resoluciones de la Cámara¹⁹, mientras que en el Senado se oficializan como Proyectos de Comunicación.²⁰ Tanto las resoluciones de la Cámara de Diputados como los Proyectos de Comunicación del Senado necesitan de la aprobación de la cámara respectiva para poder enviarse al Ejecutivo. Sin embargo, el tránsito de los proyectos debería funcionar de otro modo en el Senado que en la Cámara baja debido a que sus composiciones partidarias suelen diferir.

En la Cámara de Diputados, un miembro individual o grupo puede presentar una solicitud de información. Una vez asignada a la Comisión correspondiente (la transferencia se decide de acuerdo con el tema), si la solicitud se aprueba hay un dictamen de mayoría²¹ que se envía al recinto. Si la Cámara la aprueba, la solicitud se envía a la Secretaría de Relaciones Parlamentarias (dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros) del poder Ejecutivo por medio de la Dirección de la Secretaría (que depende de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias) de la Cámara de Diputados. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias puede decidir a qué área del Poder Ejecutivo debe enviarse la solicitud (si esto fuera necesario). Puede o no responderse. Si se responde a la solicitud, la Secretaría envía la respuesta a la mesa de entradas de la Cámara de Diputados.

En cuanto al Senado, un senador o un grupo de ellos puede así mismo presentar una solicitud de información. En este caso, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara baja, es necesario cumplir un requisito más estricto para que la solicitud sea aprobada: el acompañamiento de más de la mitad de los miembros de la comisión.²² Una vez logrado esto la solicitud se envía al recinto del Senado y, si también resulta aprobada se envía a la ya mencionada Secretaría de Relaciones Parlamentarias por medio de la Dirección General de la Secretaría (que depende de la Secretaría Parlamentaria) del Senado. Luego de ello, el proceso es similar al de la Cámara baja. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias puede decidir a qué área del poder Ejecutivo debe enviarse la solicitud (si esto fuera necesario). Puede o no responderse; ello depende de los procedimientos internos de cada Ministerio, así como de la especificidad de la posible respuesta.²³ Si se responde a la solicitud, la Secretaría envía la respuesta a la mesa de entradas del Senado.

Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África. Artículo 71 de la Constitución Nacional. Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo. Capítulo XXII, reglamento de la Cámara de Diputados



Elaboración propia Fuente: (Reglas y procedimientos del Congreso Nacional disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

¹⁹ Capítulo XXIII, Reglamento de la Cámara de Diputados.

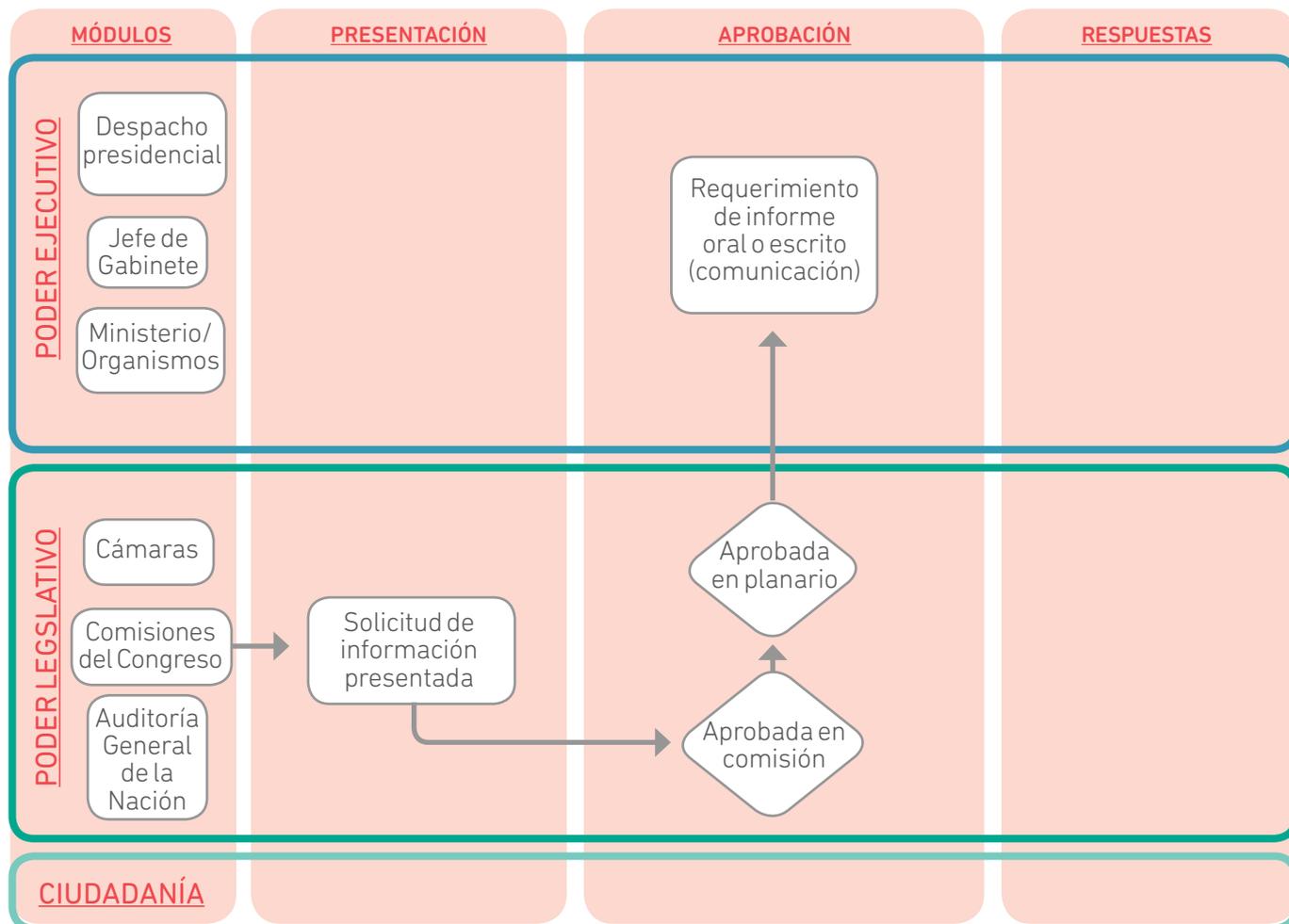
²⁰ Artículo 130, Reglamento del Senado.

²¹ De acuerdo con el reglamento de la Cámara de Diputados, el dictamen de mayoría lleva la firma de la mayoría simple de los miembros presentes (excepto en aquellas Comisiones cuyo reglamento establece lo contrario).

²² Artículo 105, Reglamento de Senado.

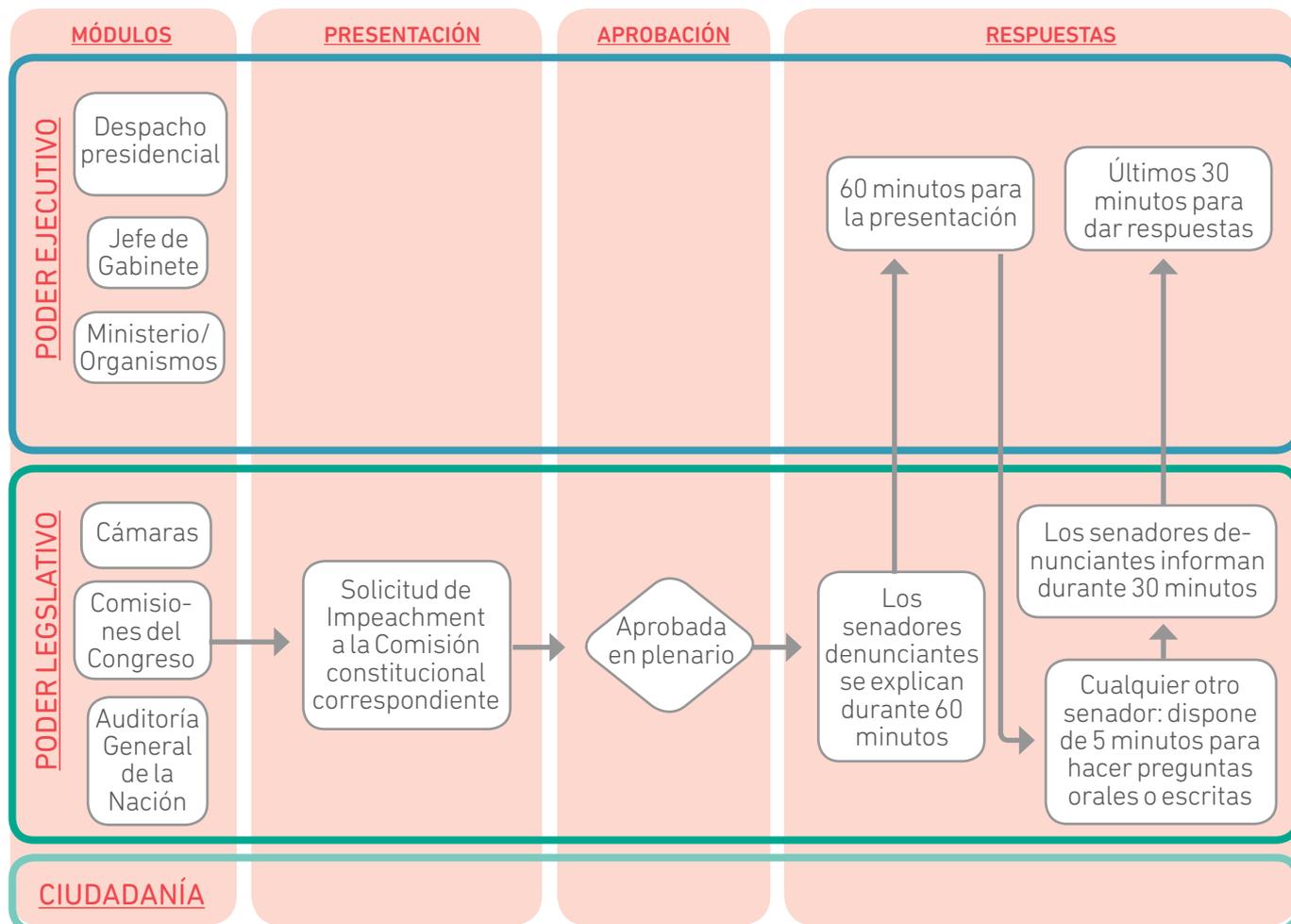
²³ El Director de la Secretaría de la Cámara de Diputados, Emiliano González y el senador Roberto Basualdo confirmaron esto en las entrevistas que les realizamos.

Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África. Artículo 71 (Constitución Nacional) - Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo



Elaboración propia. Fuente: (Reglas y procedimientos del Congreso Nacional disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)*

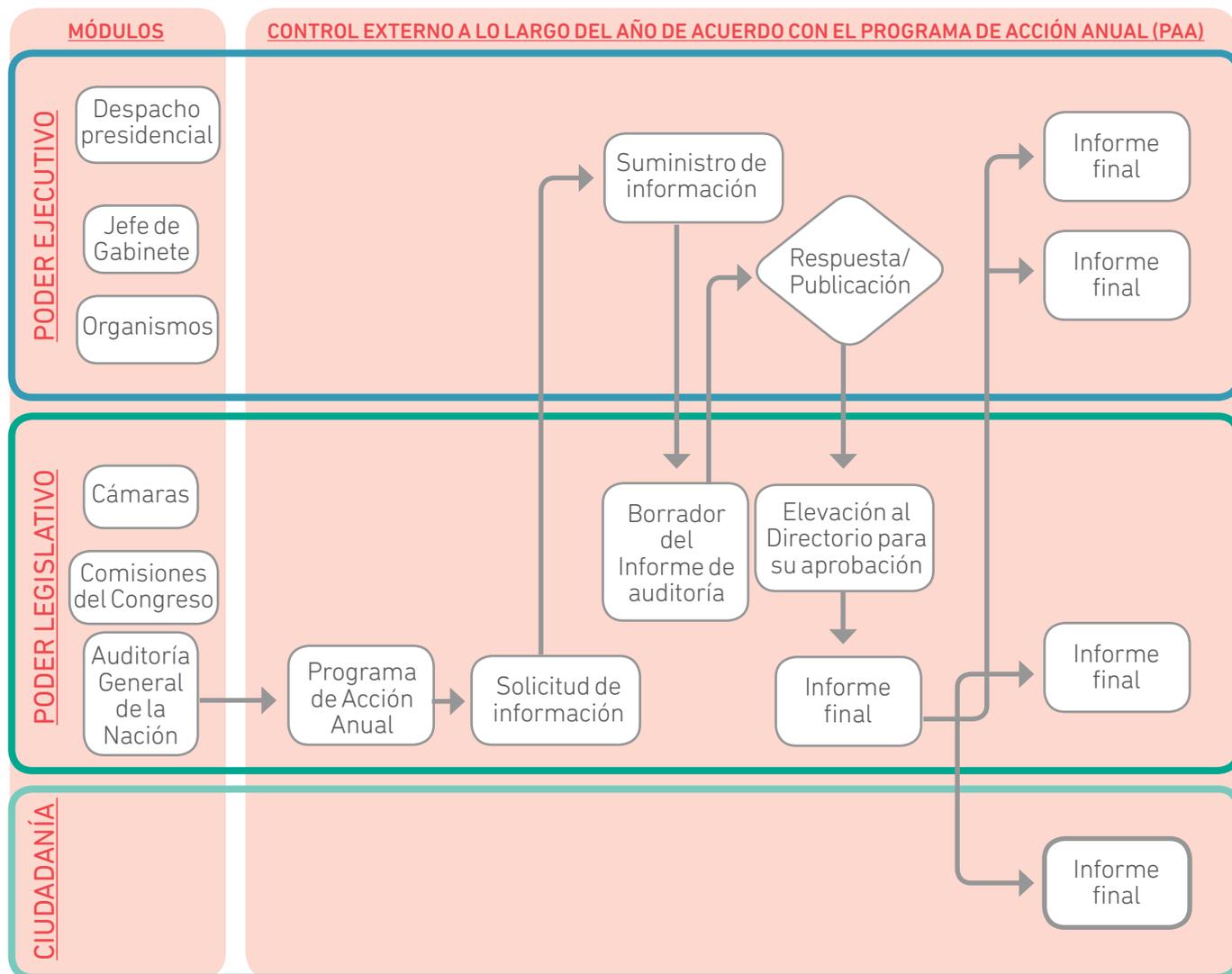
Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África. Artículo 71 (Constitución Nacional) - Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo



Elaboración propia. Fuente: (Reglas y procedimientos del Congreso Nacional disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)*

Auditoría General de la Nación

Factores determinantes de las brechas en la Rendición de Cuentas Horizontal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en América Latina y África. Artículo 85 (Constitución Nacional) – Auditoría General de la Nación
 Procesos de auditoría – <http://www.agn.gov.ar/informes/informes-paso-paso>



Elaboración propia

Fuente: (Reglas y procedimientos del Congreso Nacional disponibles en: <http://www.diputados.gov.ar> y <http://www.senado.gov.ar>)

c. Informar sobre el Estado de la Nación

Desde la reforma constitucional de 1994, las sesiones legislativas tienen lugar de forma regular entre marzo y noviembre. El primero de marzo es el día en que el presidente informa sobre el Estado de la Nación. En la práctica, el discurso se utilizó para defender logros particulares y de la gestión en general, ya sea a través de un programa temático o de indicadores que señalen progreso o contratiempos en cada una de las áreas consideradas relevantes. Más aún, el Presidente usa este mecanismo no solo para describir los planes y proyectos del gobierno, sino también para establecer una agenda de proyectos y normativas que contribuirán a alcanzar esos objetivos. De acuerdo con las entrevistas realizadas a ex Jefes de Gabinete, en la actualidad el mecanismo funciona como una herramienta de rendición de cuentas vertical: del Presidente hacia la ciudadanía.

Nuestro análisis incluye veintidós discursos pronunciados por cinco presidentes distintos, que corresponden al período 1995-2015. La investigación revela que la institución actúa de acuerdo con la ley: en lo que respecta al **diseño institucional y la práctica de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo, no hay brechas. Los cinco presidentes democráticos brindaron el Informe del Estado de la Nación tal como lo demanda la Constitución.**

No obstante, nuestra investigación señala que hay algunas debilidades tanto en el desempeño como en la utilidad del mecanismo, así como algunas variaciones a lo largo de las presidencias, especialmente en lo referido a su duración²⁴, contenido y uso de información cualitativa y cuantitativa.

En primer lugar, el análisis completo del universo de los discursos señala tendencias en cuanto a los temas que normalmente se abordan. Los aspectos sociales parecen predominar entre los cinco presidentes: educación, salud, asistencia social y empleo, figuran siempre en el Informe (Figura 2).

En segundo lugar, la evidencia muestra que a lo largo de los años los presidentes aumentaron el uso de indicadores cuantitativos.²⁵ Como se observa en la Figura 2, el uso de indicadores es una tendencia en aumento entre 1995 y 2007, que disminuyó en 2008, pero se restableció en los últimos años. Es importante destacar que la disminución de 2008 pudo haberse debido al cambio de Presidente (marcó el comienzo de los dos mandatos de Cristina Fernández). Cabe esperar que el primer discurso del nuevo Presidente, con solo noventa días en ejercicio, tenga sus fundamentos en los planes a futuro, mientras que los últimos discursos podrían tener en cuenta el mandato completo.

Al analizar el promedio de indicadores (por discurso y presidente) observamos que Néstor Kirchner fue el que empleó la mayor cantidad de indicadores (120 por discurso), seguido por Cristina Fernández, con un promedio de 98. El resto de los presidentes utilizaron una menor cantidad de indicadores.

En tercer lugar, analizamos la calidad de la información aportada por los indicadores. Para ello, clasificamos los indicadores como: procesos, rendimiento, resultado e impacto. Los indicadores de impacto son los más complejos, ya que intentan evaluar el efecto de las políticas implementadas en la calidad de vida de la población. En el otro extremo del espectro se encuentran los indicadores de procesos, que representan las actividades del gobierno, pero no pueden probar si las actividades produjeron cambios en las variables sociales y económicas. Encontramos que, pese al aumento en el uso de indicadores como un instrumento de respuesta, la calidad es todavía baja. Solo el 9% de los indicadores son de impacto. En cambio, el 69% son indicadores de rendimiento (Figura 3).

²⁴ La duración promedio de los discursos es de 106 minutos. El más largo fue el discurso del año 2015 (220 minutos) y el más breve, el 2013 (37 minutos).

²⁵ La cantidad total de indicadores usados para el período 1995-2015 fue de 1441. El discurso que menos indicadores empleó (5) fue el de 1996 y el de 2006 el que más (171).

Durante el periodo que analizamos, el uso de indicadores de impacto fue siempre marginal. Por otra parte, el uso de indicadores de rendimiento aumenta normalmente al mismo ritmo que el uso de indicadores en general. Podríamos suponer que, en el contexto de una cultura de evaluación débil, hay poca comprensión pública sobre la diferencia entre indicadores de rendimiento y de impacto. Podemos considerar que, en el contexto de una cultura débil en términos de evaluación, no hay un conocimiento generalizado de la diferencia entre el rendimiento y los indicadores de impacto. Esto implica que, en general, los productos se consideren el último eslabón del esquema, y suele suponerse que, por ejemplo, construir escuelas tiene un efecto positivo sobre la calidad de la educación, o que equipar a los hospitales mejora los indicadores de la salud.

Una hipótesis alternativa supondría que el uso de indicadores de baja calidad podría relacionarse con la ausencia de información de mejor calidad. En este contexto, el número creciente de indicadores podría apuntar a una mayor toma de conciencia sobre la importancia de rendir cuentas por las medidas implementadas, pero la falta de políticas de evaluación rigurosas podría impedir que los miembros del Ejecutivo aporten indicadores de impacto. Como consecuencia, los Presidentes podrían limitarse a informar sobre las acciones emprendidas por el gobierno, mientras esperan contar con mejor información en el futuro. Por último, la situación podría indicar también una combinación de estas dos hipótesis, ya que en ambas existen componentes culturales e institucionales que afectan la selección que los presidentes hacen de los indicadores durante su discurso.

Este resultado no es sorprendente, teniendo en cuenta que los ministerios sociales están acostumbrados a trabajar con indicadores para recolectar información sobre sus beneficiarios. Asimismo, las políticas sociales suelen tener alta visibilidad y resultan atractivas para que los presidentes informen sobre ellas. No obstante, al analizar cada ministerio en particular, el que emplea un mayor número de indicadores es el Ministerio de Economía y Producción (Figura 4); dato que coincide con ministerios que usan información de forma diaria, e incluso con aquellos que tienen una alta visibilidad pública y ante los medios de comunicación.

En cuarto lugar, existe una falta de continuidad en la información que se usa. Uno de los aspectos a destacar es que apenas el 9,5% de los indicadores se repiten de un año al otro (Figura 5), y la mitad de ellos son indicadores de producto, mientras que el 26% de esta fracción hace referencia a indicadores de impacto. De estos, solo algunos se repiten por un periodo largo de tiempo, y podría pensarse que son específicamente estos indicadores los que destaca el presidente para defender al gobierno. Entre los primeros discursos presidenciales, los indicadores destacados fueron: "Crecimiento del PIB" y "recaudación fiscal"; algunos años después, los más importantes fueron: "tasa de desempleo" y "presupuesto educativo". Por último, los indicadores más frecuentes a lo largo del tiempo fueron: "salario mínimo", "nivel de reservas", "jubilación mínima", "cantidad de netbooks entregadas", "mortalidad infantil" y "relación de transplantes por hora".

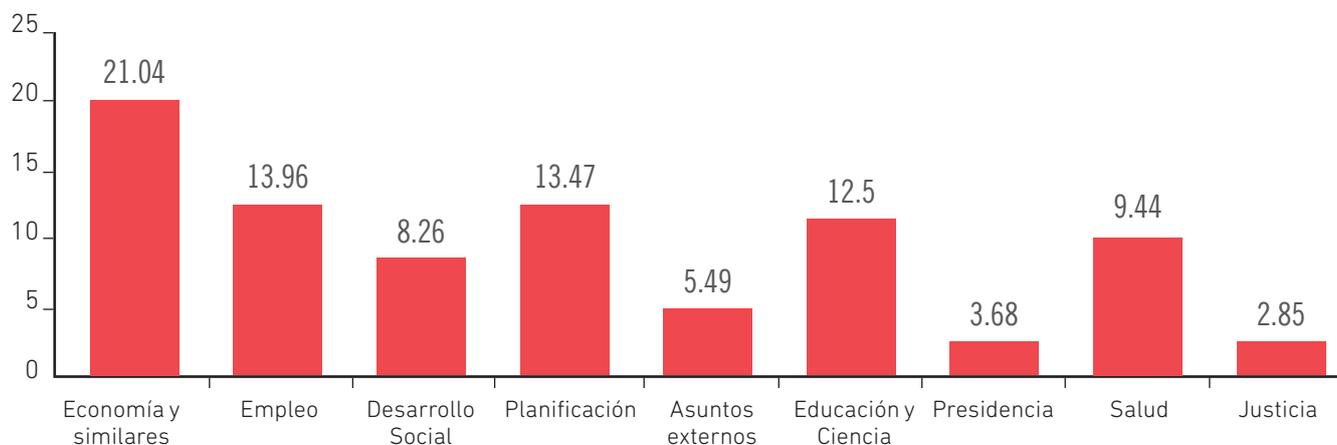
Otro hallazgo tiene que ver con la validez externa de la información provista. Solo el 2% del total de los indicadores analizados eran la fuente de información mencionada (Figura 6) y, de esta fracción, el indicador predominante fue "producto". En general, está vinculada a organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Agencia Internacional de la Energía, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las fuentes locales que se mencionan son: el índice de precios del consumidor, la Universidad Torcuato Di Tella, el Ministerio de Agricultura, el instituto provincial de estadísticas de Santa Fe, la CONADEP y el "índice de precios de productos nacionales". Curiosamente, no hay referencias explícitas al Instituto Nacional de Estadística como un productor oficial de información.

Por último, pero no menos importante: no es posible realizar una evaluación crítica o concluyente del desempeño del gobierno basada en los informes, debido a la carencia de un **plan con el que contrastar el "Estado de la Nación"**. Este hecho se suma a la confianza deteriorada en las estadísticas oficiales y plantea un grave interrogante a propósito de la calidad de la información presentada por el Presidente al informar al Congreso.

Un ex Jefe de Gabinete y actual senador afirma que los legisladores no consideran el discurso sobre el Estado de la Nación como un mecanismo de rendición de cuentas horizontal, y por lo tanto ninguno utiliza la información presentada en sus actividad legislativa. Las entrevistas con legisladores de la oposición indican que no perciben el informe del Estado de la Nación como un instrumento útil para sus actividades. Consideran que los discursos de Cristina Kirchner son difíciles de seguir debido a su longitud y porque, en tanto legisladores, tienden a enfocarse en los resultados antes que en planes a futuro. En segundo lugar, los legisladores tienden a pensar que no serán escuchados en los debates y en el proceso de aprobación de leyes, y por lo tanto no consideran el discurso como un aporte útil para construir su agenda.

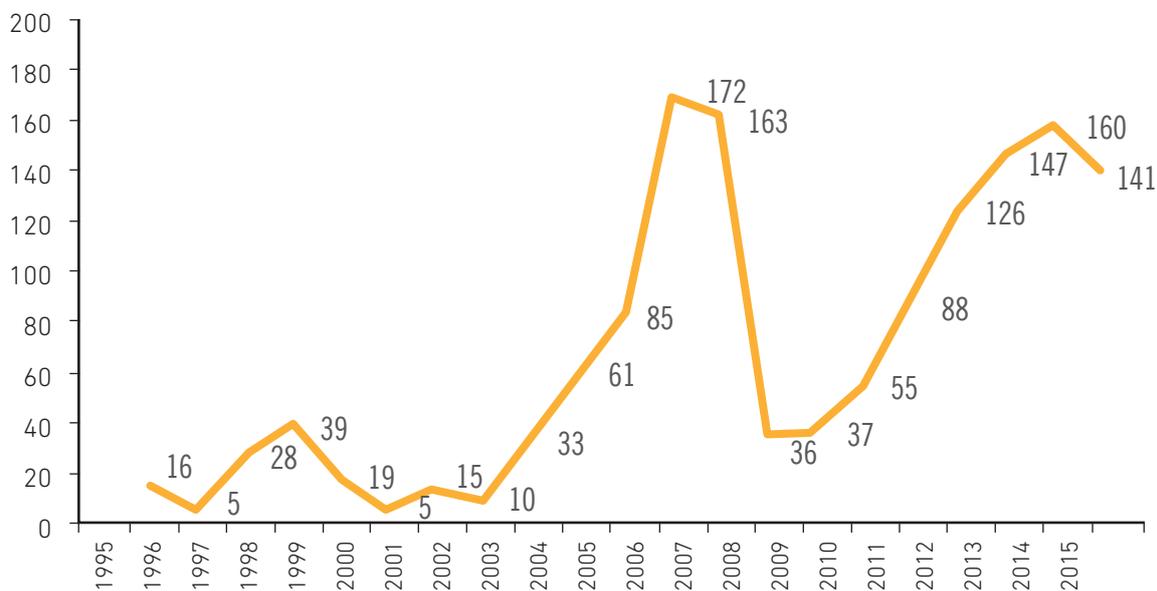
En conclusión, el análisis muestra que los discursos presidenciales tienen lugar cada año según lo esperado y que –si bien la calidad de la información es baja– tiende a mejorar. Aún más importante, el hecho de que no haya un pan nacional con el cual contrastar el discurso, parece indicar que hay un déficit en el discurso en tanto instancia de rendición de cuentas horizontal. Incluso cuando un mayor uso de indicadores por parte de los presidentes puede señalar un cambio en la tendencia, es necesario introducir cambios en el mecanismo de modo que empiece a funcionar eficazmente como instrumento de rendición de cuentas horizontal. En especial, es necesario reforzar los mecanismos de S&E para mejorar la calidad de la información entregada, y que los legisladores empiecen a usar la información suministrada.

Figura 1. Indicadores usados por el Presidente (por ámbito de actuación)



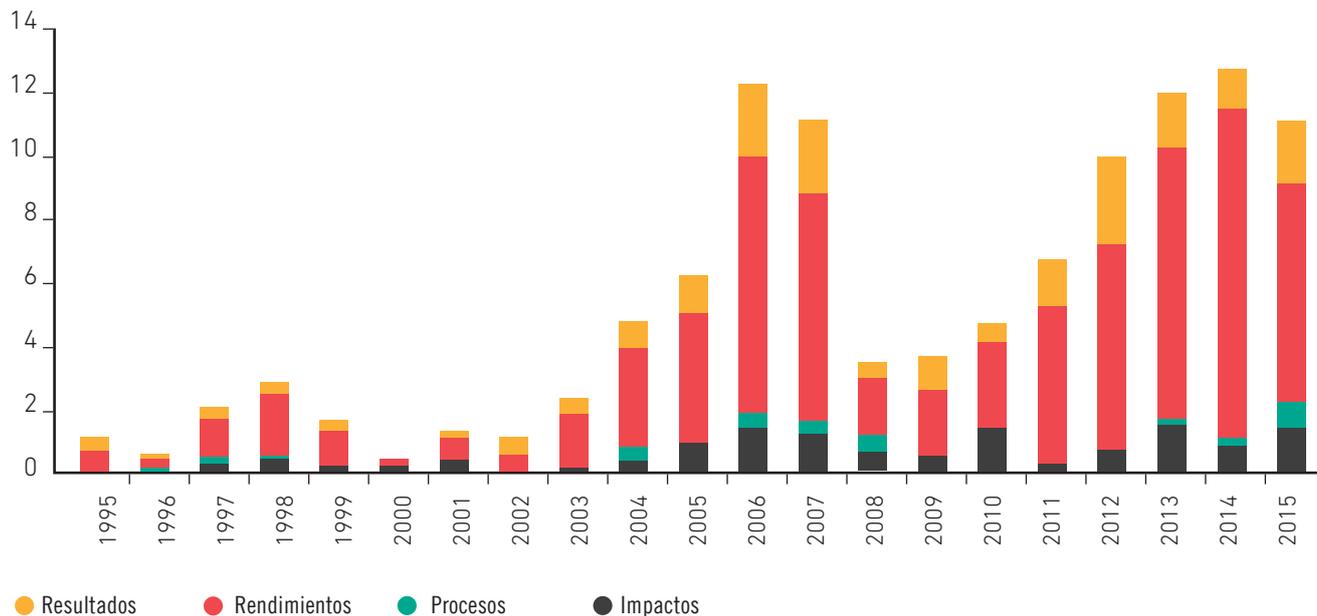
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/>)

Figura 2. Evolución del Número de Indicadores por Discurso



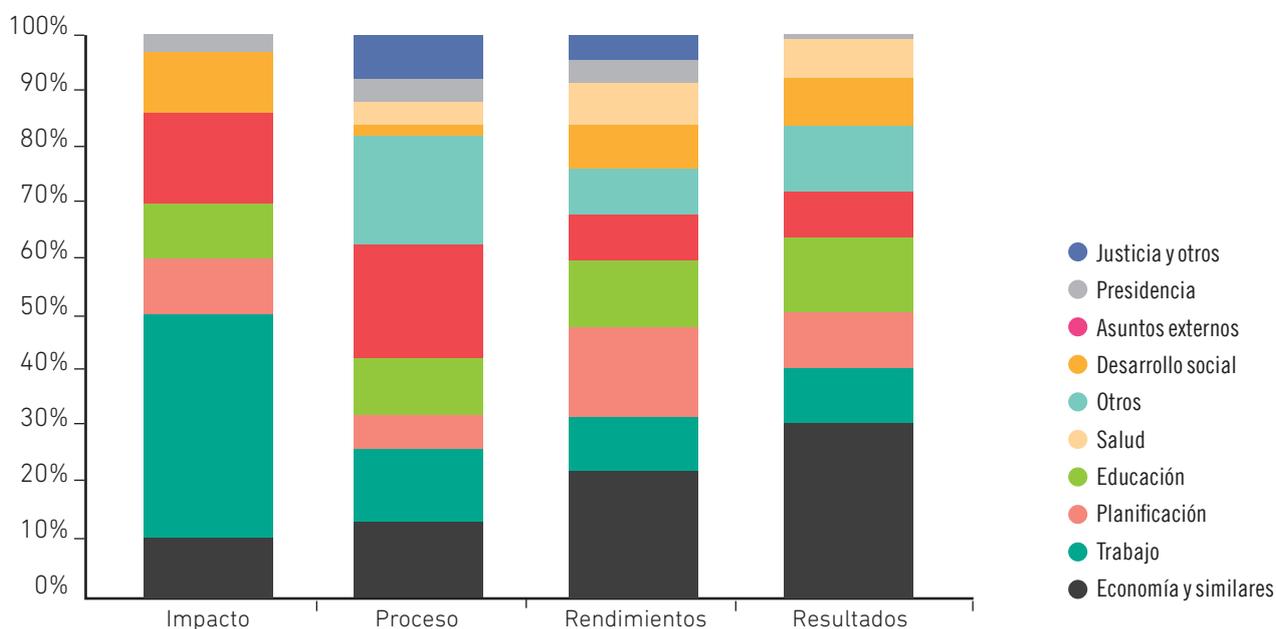
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casarsada.gov.ar/>)

Figura 3. Porcentaje y Tipo de Indicador por Año 1995-2015



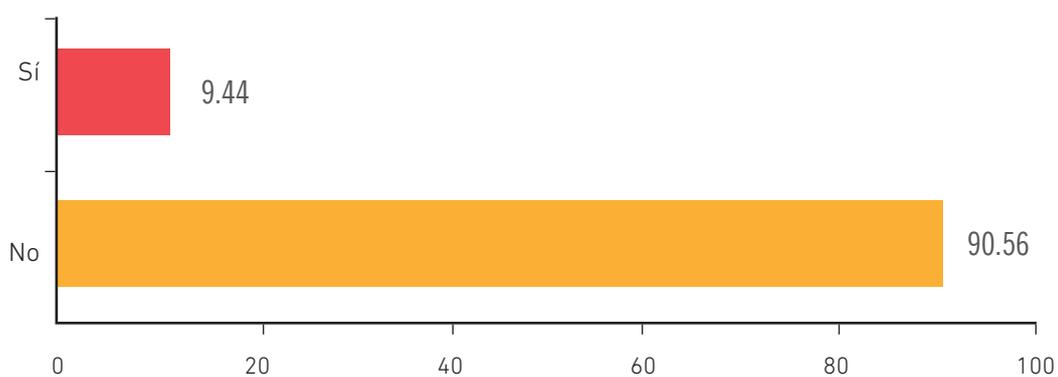
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casarsada.gov.ar/>)

Figura 4. Porcentaje y tipo de indicador por Ministerio/Área



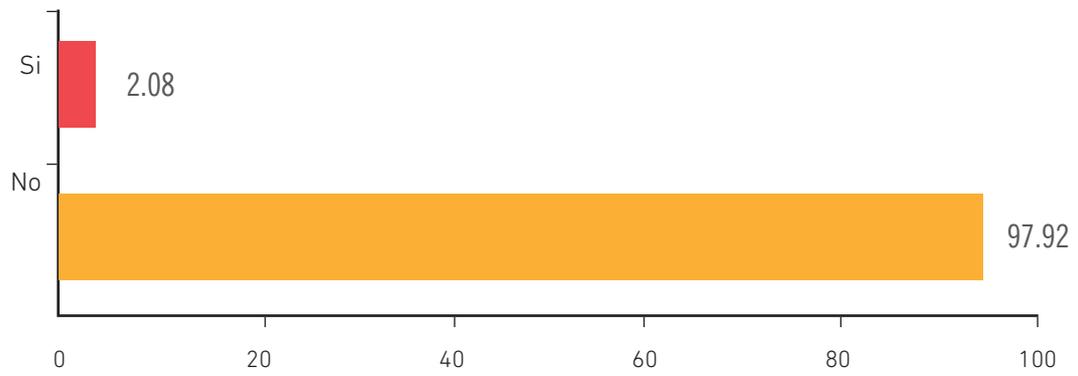
Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casariosada.gob.ar/>)

Figura 5. Indicador replicado del año anterior



Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casariosada.gob.ar/>)

Figura 6. Fuente del indicador citado



Elaboración propia. Fuente: (Discurso sobre el Estado de la Nación disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/>)

LISTA DE FIGURAS

40

Figura 1. Índice de Progreso Social (2015)

40

Figura 2. Índice de Progreso Social en América Latina (2015)

41

Figura 3. Resultados de la Capacidad Estadística

41

Figura 4. Índice de Presupuesto Abierto- Comparación 2006-2015

42

Figura 5. Índice de Presupuesto Abierto – Promedio Regional

42

Figura 6. Índice de Presupuesto Abierto – Análisis Categorical

43

Figura 7. Índice de Presupuesto Abierto 2015 - Fortaleza Legislativa

43

Figura 8. Índice de Presupuesto Abierto - Análisis Categorical de Fortaleza Legislativa

44

Figura 9. Índice General de Integridad Global (2007)

44

Figura 10. Integridad Global- Índice de rendición de cuentas gubernamental (2007)

45

Figura 11. Mecanismos de Rendición de cuentas en la Argentina

46

Figura 12. Evolución del Número de Indicadores por Discurso

46

Figura 13. Indicadores empleados por el Presidente (por ámbito de actuación)

47

Figura 14. Porcentaje y Tipo de Indicador por Año 1995-2015

47

Figura 15. Informes Efectivos del Jefe de Gabinete

47

Figura 16. Informes de las Cámaras

48

Figura 17. Tasa de reporte (por presidente)

48

Figura 18. Promedio de Visitas (Por Año)

49

Figura 19. Tasa de Visita Según Año Electoral

49

Figura 20. Relación Entre las Visitas Realizadas y el Total de Visitas Exigidas por la Constitución

50

Figura 21. Solicitudes de Información Presentadas, Aprobadas y Respondidas (1999 – 2014)

50

Figura 22. Tasas de Aprobación por Diputados Oficialistas y Opositores (1984-2013)

51

Figura 23. Tasas de Aprobación por Senadores Oficialistas y Opositores (1984-2013)

51

Figura 24. Tasa de Aprobación de los Expedientes de la AGN

52

Figura 25. Promedio de Días Transcurridos entre su Presentación y Aprobación (1983-2013)

52

Figura 26. Solicitudes de Información Presentadas y Aprobadas sobre Aerolíneas Argentinas

LISTA DE TABLAS

53

Tabla 1. Gestión Para el Desarrollo de Resultados – Evaluación General de Indicadores Clave

53

Tabla 2. Gestión Para el Desarrollo de Resultados – Evolución General de los Indicadores Clave por País

54

Tabla 3. Pilar de Supervisión y Evaluación

54

Tabla 4. Pilar de Supervisión y Evaluación (por País)

55

Tabla 5. Comparación de Instituciones y Mecanismos de Rendición de Cuentas Horizontal

56

Tabla 6. Factores Determinantes de la Visita del Jefe de Gabinete al Congreso

58

Tabla 7. Factores Determinantes de la Aprobación de las Solicitudes de Información

59

Tabla 8. Factores Determinantes de las Respuestas a las Solicitudes de Información