

## EL CONTROL PARLAMENTARIO ARGENTINO EN SUS ORÍGENES\*

Recibido: 26/01/2015

Aprobado: 31/08/2015

Tomás Bieda\*\*

**Resumen:** En este artículo analizamos el funcionamiento del control y las lógicas político-partidarias en la historia argentina. Así, examinamos la segunda mitad del siglo XIX en Argentina y comienzos del XX, buscando reconstruir las interacciones partidarias que llevarían a la creación de las comisiones de control y su funcionamiento, así como las definiciones y concepciones de los legisladores sobre la función de control. El objetivo es investigar el momento fundacional del control parlamentario en la Argentina, intentando registrar continuidades con su expresión contemporánea. Para ello analizamos los Diarios de Sesión de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina desde 1863 hasta 1912.

**Palabras clave:** control parlamentario, comisiones, Siglo XIX, rol del legislador, capacidades de control

**Abstract:** In this paper we analyze the effectiveness of the legislative control and the partisan political logics in Argentina's history. We examine the second half of the nineteenth century and the beginning of the twentieth in Argentina, seeking to reconstruct the party interactions that lead to the creation of committees control and the way they worked, as well as definitions and conceptions of legislators regarding the legislative oversight mechanisms. The aim is to investigate the founding moment of legislative control in Argentina, aiming to identify continuities with its contemporary expression. We analyze the Session Diaries of the Chamber of Deputies of the Argentinian Nation from 1863-1912.

**Keywords:** legislative oversight, committees, 19<sup>th</sup> century, role of the legislator, control capabilities

El control parlamentario resulta una institución fundamental para el sostenimiento del carácter democrático de un régimen político, debido a que inviste al Poder Legislativo Nacional (PLN) con la atribución y responsabilidad de supervisar las acciones de gobierno del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En efecto, el diseño institucional-constitucional habilita a los legisladores a accionar sobre las burocracias estatales (dependientes del Poder Ejecutivo) evitando un eventual corrimiento de lo dispuesto por la ley. De no mediar este, o algún otro tipo de control (por ejemplo, interno del propio Poder Ejecutivo), se podría erosionar o debilitar la forma democrática de toma de decisiones, ya que acabarían gobernando –en la práctica– cuerpos administrativos no electos ni soberanos capaces de autonomizarse del poder político (Evans 2007).

Este tema ha recibido cierta atención en los estudios legislativos, y casi ninguna en la práctica política concreta. A pesar de que en el último tiempo podemos

---

\* Paper presentado en el Segundo Encuentro del Grupo de Estudios Legislativos de la ALACIP en Rio de Janeiro, Brasil. Agradezco a la Profesora Ana María Mustapic, Valeria Palanza y al personal de la biblioteca de la Universidad Torcuato Di Tella por la ayuda y buena disposición.

\*\* Magister en Ciencia Política – Universidad Torcuato Di Tella – [tbieda@utdt.edu](mailto:tbieda@utdt.edu)

registrar una importante cantidad de trabajos empíricos que buscan atender la realidad de este fenómeno en América Latina (Siavelis 2000, Ferraro 2006, Ferraro 2008, Chasqueti 2014, Bieda 2015, Palanza 2006 entre otros) aún permanece mayoritariamente inexplorado en la región.

Estudios anteriores (Bieda 2015; Palanza 2006) han abordado la realidad del control parlamentario para el caso argentino descubriendo la existencia de una lógica partidaria que atraviesa las comisiones y las cámaras, disponiendo la supervisión del ejecutivo dentro de una lógica de gobierno *versus* oposición. En Argentina el control parlamentario se encontraría políticamente obturado a partir de la acción de los partidos políticos en las comisiones. Así, los legisladores del partido de gobierno actúan dentro de las comisiones de control priorizando su pertenencia partidaria y no la de su rama de gobierno (Poder Legislativo). En efecto, el controlador acaba administrando la acción de supervisión según las preferencias del controlado. Esta lógica endogámica y circular de relacionamiento entre el controlado y el controlador desincentiva la existencia de un control efectivo y sistemático. A su vez, los reglamentos y procedimientos formales de las Cámaras, así como la práctica (usos y costumbres) del Poder Legislativo argentino, acaban desestimulando el control ya que este no funciona como un derecho de las minorías (Mustapic y Llanos 2006).

En esta ocasión, buscamos estudiar el control parlamentario en Argentina analizando el momento fundacional de su diseño institucional. Este se desarrolla durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX. En este período la política estaba en manos de las elites políticas y económicas, clausurando algún tipo de participación de la ciudadanía. Es durante estos años que se sanciona la primera constitución argentina (1853), disponiendo el andamiaje legal fundacional para organizar la institucionalidad que regulará el país. El objetivo de este artículo es estudiar este momento originario que se inicia con aquella constitución y en esa sociedad en particular. Nos interesa examinar esta instancia fundacional para comprender de forma más acabada el desarrollo del control parlamentario. En concreto, analizamos bajo qué concepciones nació el control parlamentario en Argentina, estudiando las definiciones, consideraciones, objeciones, caracterizaciones y votaciones plasmadas en cada una de las intervenciones que hicieron los legisladores nacionales de aquel momento. Más específicamente, estudiamos el control parlamentario entre 1863 y 1912, en función de cada una de las intervenciones de los Diputados Nacionales, según lo que registran los Diarios de Sesión de dicha Honorable Cámara.

Al momento de realizar la exploración buscamos en cinco dimensiones que consideramos podrían constituir algunos componentes del control parlamentario. En primer lugar, el rol "ontológico" del legislador, es decir una definición sobre el rol y la entidad que tiene dentro del proceso de control. En segundo lugar, las capacidades estructurales y recursos administrativos para controlar. Esta es una instancia que busca trascender la mera voluntad de control del legislador. En tercer lugar, las definiciones sobre la díada Poder Legislativo-Poder Ejecutivo, intentando registrar qué peso, función y participación se le da a cada uno de los poderes. En cuarto lugar, la relación del legislador con la ciudadanía, esto es la relación entre opinión pública y control, remitiendo a la figura del escándalo político o la presión social como

mecanismos susceptibles de activar los mecanismos institucionales del control. Finalmente, las acciones concretas fueron consideradas parte de control parlamentario.

Buscamos estudiar la historia del control ya que entendemos que conocer las conceptualizaciones primarias de los principales actores involucrados y las definiciones iniciales del control parlamentario nos puede ayudar a comprender mejor dicha institución.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el siguiente apartado desarrollamos el marco teórico. Luego, la metodología. En el tercer apartado analizamos el control en función de las cinco dimensiones que señalamos. Finalmente, concluimos.

## 1. Marco teórico

### 1.1 El control parlamentario

En este artículo estudiamos el control parlamentario en Argentina en su momento fundacional. Este puede ser definido como toda acción deliberada de monitoreo llevada a cabo por legisladores sobre las acciones del Poder Ejecutivo y las burocracias estatales. Durante el período estudiado encontramos definiciones acerca de los roles, funciones, atribuciones y límites del controlado y el controlador. Esto es, declaraciones básicas acerca de los actores involucrados en el proceso de supervisión.

Entonces, para atender este problema de investigación, encontramos pertinente acudir a uno de los enfoques más citados para abordar el control parlamentario, el cual permite distinguir con claridad la función y las capacidades del controlado y el controlador. Nos referimos a la teoría de la delegación. El mismo fue desarrollado principalmente por los autores McCubbins y Kiewiet, recurriendo al modelo de agente y principal (McCubbins y Kiewiet 1991). Estos autores fundan su modelo bajo la premisa de la inevitabilidad de la delegación en agentes, por la complejidad del aparato estatal y la vastedad de sus tareas administrativas cotidianas. “Encontramos inconcebible que los partidos políticos en el Congreso o cualquier otra gran organización pueda alcanzar sus metas colectivas sin delegar” (McCubbins y Kiewiet 1991: 37). En este marco, el principal es quien detenta la autoridad y delega funciones al agente para que éste lleve a cabo una determinada decisión.

Según su modelo, el Poder Legislativo es el principal, y la burocracia y el Poder Ejecutivo dos de los agentes más importantes (McCubbins y Kiewiet 1991). Para que el acto delegativo no se transforme en una abdicación de autoridad ni en una pérdida de poder, sino tan sólo en una forma de aumentar la eficiencia, el principal cuenta con ciertos recursos para continuar gobernando el proceso una vez delegado. Se trata de mecanismos concretos para encontrar obediencia a su autoridad una vez realizada la delegación. Uno de estos mecanismos es el diseño contractual (*contract design*) y remite a la existencia de un contrato entre el principal y el agente, a través del cual el primero distribuye premios y castigos, para sancionar y recompensar el accionar de los agentes. Están también las distintas modalidades de selec-

ción de personal (*screening and selection mechanisms*), que se basan en un detallado proceso de selección de personal (selección de agentes) mediante el cual el principal elige agentes “obedientes” y “afines”, preparando el escenario para garantizar una obediencia y sociabilización de información futura. En tercer lugar se encuentran los mecanismos de monitoreo (*monitoring and reporting requirements*), que establecen procedimientos y técnicas explícitas de reporte e información al principal (por ejemplo, reportes de progreso) y de monitoreo (audiencias, investigaciones, etc.). Finalmente, encontramos los contrapesos institucionales (*institutional checks*), dirigidos a introducir instancias capaces de frenar acciones “desviadas” de los agentes, como el poder de veto o de bloqueo (McCubbins y Kiewiet 1991: 27-34).

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

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

En este marco, el control parlamentario es una acción deliberada del Poder Legislativo para enfrentar y combatir los riesgos mencionados, monitoreando, sancionando y corrigiendo cualquier desviación o autonomización de los agentes (Mustapic y Llanos 2006: 19). El control parlamentario intenta contener, así, la consolidación de “ideologías burocráticas”, es decir, el surgimiento de ideas propias de la burocracia acerca de la forma de implementación de las leyes y las políticas públicas, autonomizadas de las directrices de los “poderes democráticos” (Peters 1995: 345). Esto resulta potencialmente un riesgo, ya que lo realizado en la práctica podría distanciarse de lo dispuesto originalmente por la ley, transformando a cuerpos no electos por la ciudadanía (como las agencias burocráticas estatales) en los verdaderos rectores de la política.

En cuanto a los tipos de control, la literatura distingue dos variantes: *ex ante* o *ex post* (Ogul 1976). Esta clasificación remite a antes de la implementación de la ley o después de haberlo hecho, respectivamente. En relación con las formas *ex ante*, el control se lo decodifica en función de la especificidad, la precisión y la discrecional-

dad otorgada a los agentes en los reglamentos y las disposiciones de la ley (Huber y Shipan 2002; McCubbins, Noll y Weingast 1987). De este modo, se busca controlar a quien implementará la ley, limitando reglamentariamente su libertad de acción. Así, si se optara por estatutos más específicos y prescriptivos, se limitaría más el accionar de los burócratas. En cambio, si se dispusieran cláusulas vagas y ambiguas se habilitaría a los agentes a accionar con mayor libertad.

Por el contrario, el control *ex post* remite a mecanismos de monitoreo y supervisión de las acciones de los burócratas una vez sancionada y reglamentada la ley, es decir, durante la fase de implementación (McCubbins, 1985; McCubbins, Noll y Weingast 1987). El mismo puede responder al modelo de “patrullaje policial” (*police patrol*) o de “alarmas de incendio” (*fire alarm*). En el primer caso, se refiere a un control centralizado y directo, “de oficio”, que se encuentra siempre activo en función de las metas y procedimientos establecidos por la ley. En cambio, el segundo tipo remite a un control descentralizado, indirecto, contingente, inactivo y sólo encendido por “alarmas”, esto es, cuando los ciudadanos o grupos de interés perciben una irregularidad en la implementación de una política pública y en consecuencia reclaman control (McCubbins y Schwartz 1984).

### 1.2 La comparación histórica

Siguiendo las enseñanzas de Mahoney y Rueschemeyer (2003) podemos afirmar que el objetivo de la comparación histórica es estudiar las diversas configuraciones históricas que han producido *outcomes* importantes. A su vez, entender las secuencias en las cuales se produjo la historia, prestando especial atención a la cadena de hechos a través del tiempo. Esto permite incorporar consideraciones acerca de las estructuras vigentes en cada momento histórico, produciendo explicaciones y comparaciones contextualizadas (Mahoney y Rueschemeyer 2003).

Según lo que plantea Pierson (2004), los diseños institucionales fundacionales tienen efectos sobre la práctica de la institución en sus expresiones posteriores. Él critica al institucionalismo de corte *rational choice* por abstraer las instituciones de su contexto histórico y proceso de formación (Pierson 2004). En cambio, propone analizar el desarrollo posterior de las instituciones -tal como pretendemos hacer en este estudio- argumentando que una institución suele transitar por caminos distintos a los concebidos *a priori* por los fundadores.

En este sentido, Pierson (2004) desarrolla seis lecciones para entender las instituciones desde una perspectiva histórica. En primer lugar, las instituciones pueden tener múltiples efectos, y no uno unívoco. La lista de posibles efectos suele ser extensa y diversa. En segundo lugar, los fundadores de las instituciones pueden no haberse guiado por criterios instrumentales ni de eficiencia. En muchos casos pueden haber seguido valores o principios teóricos abstractos, lo que acabaría produciendo *outcomes* distintos a los esperados. En tercer lugar, quienes fundan las instituciones pueden tener horizontes temporales de corto plazo. Esto puede provocar que en el largo plazo los efectos sean contrarios a los producidos inicialmente, alterando potencialmente la función de la institución. En cuarto lugar el autor entiende

que no se pueden anticipar *a priori* todos los efectos de las instituciones. Tal como enseñaba Merton, pueden existir consecuencias no esperadas de una acción. Así, una institución puede terminar produciendo efectos no deseados originalmente. En quinto lugar, los contextos en los cuales se inscriben las instituciones cambian, por lo que éstas pueden generar (en otros contextos) distintos efectos. Finalmente, el problema de la discontinuidad de los actores. Esto se refiere a que un mismo *set* de instituciones es “recibido” y “operado” por actores distintos a los que diseñaron las instituciones, por lo que esa “adaptación” puede provocar cambios en el desarrollo y la “realidad” de la institución (Pierson 2004: 109-122).

Entendemos que estas seis lecciones nos permiten enmarcar el presente artículo bajo la idea de que las instituciones regulan y conforman la realidad, pero a su vez producen efectos en el largo plazo que pueden ser distintos a las voluntades originales o iniciales. Como veremos en las próximas secciones, en este trabajo analizamos el control en su etapa originaria considerando aquellas lecciones para entender mejor el desarrollo histórico del control parlamentario en la Argentina. Así, analizaremos cómo fue pensado, definido, concebido e implementado el control en sus inicios, intentando reflexionar acerca de las consecuencias de largo plazo de su desarrollo.

## 2. Metodología

Este estudio es de tinte exploratorio. Se analiza la historia argentina, intentando entender cómo se desarrolló el control parlamentario en su momento institucional fundacional. Para ello se estudian los Diarios de Sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Hemos decidido estudiar únicamente esta Cámara porque en este período la mayor parte de la actividad y comisiones de control se desarrollaron allí, y no en la Cámara de Senadores. De esta forma, se exploraron las relaciones entre la realidad y las hipótesis, contrastando los conceptos vigentes –y otros desarrollados potencialmente durante el proceso– con los datos adquiridos (Bunge 2005). La particularidad del enfoque exploratorio es que no recurre específicamente a modelos anteriores como basamento de su proceder. Por ello es que se explora la historia del control parlamentario en su momento originario buscando delinear su forma y definiciones fundamentales. De tal modo, la intención es analizar lo más exhaustivamente posible los registros empíricos depositados en los Diarios de Sesión, buscando examinar profundamente la realidad, para poder luego describirla y explicarla. Por lo tanto, la tarea metodológica es abstraer y generalizar, indagando la existencia de continuidades entre las formas de control actual y aquellas originarias. Se toman entonces intervenciones individuales de legisladores en la historia del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX, buscando conceptualizar lo registrado (Bunge 2005).

Entender la forma en la que se constituyó y desarrolló el control en su período inicial resulta sustantivo para comprender en forma más acabada su desarrollo contemporáneo, más allá de los deseos, objetivos y anhelos de los actores involucrados. De este modo, buscaremos explorar la forma del control parlamentario en Argentina en su período originario. Esto inaugura la posibilidad de trazar ciertas

líneas de continuidad, estableciendo la existencia de una posible causalidad o trayectoria (relativamente) dependiente entre aquella expresión originaria y su realidad contemporánea.

Para realizar este trabajo exploratorio hemos confrontado y analizado los Diarios de Sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación entre los años 1863 y 1912. El recorte histórico se debe a que 1863 es el primer año del que existen registros de sesiones legislativas nacionales, y 1912 por la reforma conocida ordinariamente como “Ley Sáenz Peña” que implicó un cambio del sistema político habilitando una mayor participación ciudadana (principalmente de las clases medias identificadas con la Unión Cívica Radical).

Los Diarios de Sesión se encuentran editados por año calendario, por lo que el examen fue anual. En total analizamos 90 tomos. La exploración obedeció a un protocolo, el cual fue aplicado a todos los años por igual. Este consistió en revisar el índice temático y alfabético de cada tomo anual buscando palabras clave como “comisión”, “investigación”, “control”, “interpelación”, etc. Cuando se encontraba alguno de estos términos, se confrontaba el *verbatim* registrándolo fotográficamente. A su vez, cada intervención fue registrada por año, tema y legislador.

El universo de las intervenciones revisadas superan las decenas de miles. Y específicamente sobre el control encontramos 113 intervenciones. En efecto, un número ínfimo. Tal como apuntamos, las intervenciones se codificaron según la temática expuesta en función de cinco dimensiones: 1) el *rol del legislador*, esto es, cómo el legislador se concibe a sí mismo y a su función de control, 2) los aspectos operativos, técnicos y logísticos del control, es decir, con *capacidades administrativas* disponibles, 3) las *relaciones entre los dos poderes involucrados* (Legislativo y Ejecutivo), 4) la relación del *legislador con la ciudadanía*, el lugar de la opinión pública y la publicidad de los actos de gobierno como recurso (teórico) capaz de activar el control, y 5) *las acciones y definiciones en la práctica de supervisión legislativa*.

### 3. El control parlamentario en sus orígenes

#### 3.1 Periodizando el control del siglo XIX y comienzos del XX

La segunda mitad del siglo XIX resultó el período de conformación de la estructura organizativa y de la estatalidad argentina. Durante estos años se establecieron gran parte de las definiciones constitutivas del país. Se redactaron algunos de los marcos regulatorios legales fundacionales y se erigió la institucionalidad original estatal. De tal modo, se fueron edificando los recursos y los instrumentos capaces de realizar la penetración territorial, cultural, social y económica del proto-Estado argentino, tal como nos enseña Ozslak en su escrito de 2012.

Estas definiciones primarias tuvieron a su vez su correlativo también en el plano del control parlamentario. En términos generales, lo primero que encontramos al analizar los Diarios de Sesión de la Cámara de Diputados durante la segunda mitad del siglo XIX es un Poder Legislativo joven. Un cuerpo político novato, pero

con algunas figuras políticas prestigiosas y de renombre, tales como Sáenz Peña, Matienzo, Pellegrini, Montes de Oca, Moreno, Quintana, etc. Políticos trascendentes al momento de intervenir en los debates analizados, y muchos de ellos, figuras destacadas y centrales en la política argentina de los años subsiguientes. A su vez, debemos recordar que se trata de una democracia imperfecta donde la política era ejercida por una parte de la sociedad: un *orden conservador* (Botana 1985). Tal como nos describe este autor estamos tratando con un período histórico dominado por una elite económica que ocupó la esfera pública, restringiendo la participación ciudadana. Un período marcado por el predominio de un único partido: el Partido Autonomista Nacional. Así, la política era la práctica de un sector socioeconómico (Botana 1985).

Los 49 años analizados en este trabajo son susceptibles de ser clasificados en 3 períodos distintos respecto del control parlamentario. El primero de ellos comprende la década de 1860 y 1870. Estos resultan años de una intensa actividad legislativa respecto del control. Allí encontramos legisladores preocupados por establecer mecanismos de control *ex post* capaces de contener la acción “descontrolada” de un Poder Ejecutivo capaz de “llevarnos a la ruina”. Esta primera etapa se caracteriza por un agudo debate conceptual y teórico sobre la función -naciente- del legislador en su relación con el Poder Ejecutivo y la administración pública. Pero, a su vez, como veremos en los próximos apartados, se intentará trascender la mera discusión en abstracto sobre el control, y llevar a cabo acciones concretas de supervisión de los gobiernos. Así, esta primera etapa podría ser caracterizada como la *Etapa Teórica* del control, ya que en muchas de las intervenciones los legisladores recurren a una justificación conceptual de su función. Así, reclaman supervisión en nombre de la división de poderes y los pesos y contrapesos del sistema *madisoniano* presidencial recientemente fundado. Incluso, apelan discursivamente a las experiencias americanas y europeas, citando además obras como la de Montesquieu y los *Federalistas*. En definitiva, Legisladores buscando cumplir su “deber ser” teórico-conceptual: entre ellos, controlar.

El segundo período lo podríamos denominar el *Congreso de la Edificación*. Este se encargó primordialmente de la construcción de la estatalidad nacional argentina. Este remite a la década de 1880. La “Generación del 80” tuvo también consecuencias sobre la función, percepción y acción del Poder Legislativo, en particular del control parlamentario. Durante esos años encontramos prácticamente anulada la función de supervisión legislativa. El control no parecería ser un tema de agenda. Las intervenciones se focalizan primordialmente en fundar, diseñar y construir los mecanismos de dominación y ejercicio del poder nacional desarrollando los “poderes infraestructurales” del Estado (Mann 2007). Es decir, “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (58). No encontramos una preocupación manifiesta (registrada en las sesiones) de los Legisladores por controlar aquello que estaban erigiendo. Resulta una década de no-control (por lo menos en los registros escritos de los Diarios de Sesión).

Finalmente, de 1890 a 1912. Este lo denominamos el *Congreso de las Faciones*. En las intervenciones registramos el lento desarrollo de la partidización de

la política. Reconocemos un control parlamentario creciente, sin llegar a la realidad “normativa” del primer período. Sin embargo, las intervenciones de control parecerían ser más el resultado de una puja distributiva partidaria o facciosa que una preocupación por revisar la actuación del Poder Ejecutivo.

A continuación analizamos las cinco dimensiones del control exploradas. La información es presentada por dimensión, y no por período histórico.

### *3.2 El rol del Legislador*

Como vimos anteriormente, en esta sección buscaremos analizar aquellas intervenciones en la que los legisladores definieran, detallaran o conceptualizaran el rol, función y entidad que, para ellos, debía tener un legislador frente al control parlamentario. Una de las primeras intervenciones más interesantes al respecto la encontramos en el Legislador Zuviría en 1862. En el medio de una ardiente discusión acerca de la necesidad (o no) de controlar las cuentas de la administración pública, el mencionado Legislador preguntó “¿Qué importa [controlar] Sr. Presidente? ¿No somos acaso todos argentinos, todos animados por las mismas ideas?” (Diario de Sesión HCDN, 1862). Interpretamos esta intervención como un intento de desincentivar el control del Ejecutivo, destacando una misma pertenencia política y socio-económica. Esto es, desmotivar la rendición de cuentas en una etapa donde la democracia es restringida y ejercida por pocos, y “todos argentinos”, definiendo el control como una actividad poco útil. Como si la pertenencia compartida de una clase política restringida, acotada y homogénea justificaría la disminución del control: controlar resultaría poco fructífero por la ausencia de partes y diferencias (en términos políticos y económicos). Tal como veremos más adelante, esto se irá diluyendo más hacia el tercer período con la aparición de facciones “progresistas” dentro del “orden conservador”.

En el mismo sentido, en 1862, durante una interpelación parlamentaria, Juan Andrés Gelly y Obes, Ministro de Guerra del Presidente Mitre, afirmó: “se acaba de inculpar de morosidad al Gobierno, pero esto no se puede decir ante personas que han tenido parte en los acontecimientos y tienen pleno conocimiento de ellos” (Diario de Sesión HCDN, 1862). En esta intervención, el Ministro se defiende de las acusaciones declarándolas como injustificadas por venir de políticos que habían formado parte de la misma acción política sobre la cual se lo estaba interpelando. Esto nos remite a esta idea del carácter circular de quienes ocupan los cargos estatales en la sociedad política de aquel entonces. Lo que allí encontramos es una definición del control superfluo por la pertenencia compartida de quienes toman las decisiones políticas y quienes buscan controlarlas.

Durante otra interpelación al mismo Ministro celebrada el mismo año, el Diputado Mármol pide la palabra. Busca defender al Ministro y al Poder Ejecutivo, instando a contener el control del PLN (y dejar actuar al PEN): “tenemos a uno de nuestros viejos soldados más distinguidos, más queridos, del pueblo argentino, dejando el campo de batalla después de tres años, para venir a responder a la ley representando un poder que viene a cumplir con lo que la ley primera del país autoriza, es decir dar las explicaciones que los Representantes del pueblo piden al Gobierno;

nosotros debemos respetar a un viejo soldado que por la condición de Ministro viene a esta lucha parlamentaria a la que no está acostumbrado.” (Diario de Sesión HCDN, 1862). En su defensa, encontramos una búsqueda de contención del avance investigador legislativo. Y la razón la depositamos una vez más en cierta cercanía entre el controlado y el controlador.

En 1891 el Diputado Quesada interviene durante una acalorada discusión sobre la supervisión de las cuentas del Estado Nacional. Un Diputado más afín al Gobierno anunciaba que no cumplirán con el plazo estimado para entregar el informe que analiza las cuentas del Estado del corriente año, pero exhorta a la honradez de “todos” y “del Gobierno” (confiando en que no debería haber irregularidades). A continuación, y con euforia, Quesada denuncia, entre aplausos del público presente, “todos somos muy honrados, pero las cuentas no aparecen” (Diario de Sesión HCDN, 1891). Lo interesante, entendemos, es que busca romper con aquella lógica de contención del control por la similitud de los involucrados, desestimando la “honradez compartida” como causa suficiente para aprobar los estados contables del Ejecutivo. Esto, tal como veremos en los próximos apartados, comienza a romper la lógica colectiva y corporativa de la política (en tanto una misma cosa), fragmentando y “partidizando” la acción legislativa.

En el mismo sentido, más adelante en la misma discusión, el Diputado Osvaldo Magnasco afirma, mientras se retiraba ofuscado de la sesión: “Está visto que el Presidente de la República no tiene más amigos en esta cámara que los de la oposición” (Diario de Sesión HCDN, 1891), y a continuación el Diputado Mansilla afirma: “No sé qué mejor defensa puede pretender el Poder Ejecutivo que la que en su favor ha hecho la misma comisión de cuentas. Sí, pues, la comisión de cuentas ha defendido al poder ejecutivo” (Diario de Sesión HCDN, 1891). Lo interesante de ambas intervenciones es que comienza a desplegarse aquella lógica que caracterizará a la acción legislativa y al control parlamentario de agregación según su función dentro del proceso de gobierno, es decir, gobierno *versus* oposición. En efecto, ambos Diputados reinterpretarían la inacción o ineficiencia del control de las cuentas del Estado por cierta afinidad (¿“partidaria”?) entre el controlado y el controlador. Y esto modifica la visión, autopercepción y conceptualización del rol del legislador en la política. Ya no sería aquel miembro del PLN buscando controlar al PEN, sino un Legislador afín al Gobierno de turno, o en la oposición del mismo, que controla (o no) según la decisión de su controlado.

### 3.3 Capacidades de control

Otro resultado que ha arrojado la exploración de la historia decimonónica del control parlamentario en Argentina surge de las propias reflexiones y consideraciones de los diputados respecto de las capacidades de control. En el apartado anterior, y en el próximo, analizamos la supervisión desde la voluntad o desde características estructurales que facilitan (o no) el control. Lo destacado en este punto es que durante el período estudiado los legisladores denuncian constantemente las profundas deficiencias en cantidad y calidad de recursos para controlar. En esta etapa originaria

la principal fuente de descontento respecto del control surge de la baja cantidad de recursos con los que cuenta la cámara para poder controlar.

En una sesión de septiembre de 1868, el diputado Obligado reclama la incorporación de más contadores (personal técnico especializado) para poder llevar a cabo la revisión de las cuentas de la administración pública nacional: "... el año pasado la comisión de revisión de las cuentas, previendo dificultades, pidió autorización para llamar a algunos contadores para que hicieran la inspección de los libros [...] lo que quiero ahora es una oficina formal, con una mesa liquidadora porque es necesario hacer un examen prolijo, y que además venga el contador nacional a explicar una porción de diferencias que no he podido comprender" (Diarios de Sesión HCDN, 1868). En efecto, denuncian un impedimento al ejercicio de control, que no está relacionado directamente con la concepción teórica ni política del mismo, ni con la voluntad de controlar de los actores involucrados, sino "simplemente" con la ausencia de capacidades técnicas e infraestructurales suficientes para llevar a cabo la tarea. En concreto, los diputados denuncian la falta de infraestructura, de personal administrativo y de personal calificado/técnico capaces de asistirlos y guiarlos en el proceso.

Respecto de la misma comisión de cuentas atendida en el párrafo anterior, el diputado Mármol despliega un argumento contundente y clarificador de tal punto:

"Se trata de examinar las cuentas y se cree que tres diputados son suficientes; pero es que entre los Diputados no habrá dos que sean capaces de desempeñar en esa Comisión, porque no se eligen para este cargo a diputados tenedores de libros, ni a hombres especiales en contabilidad. Van tres miembros de la cámara a examinar las cuentas, pero de ese examen no han de entender absolutamente nada. Entonces qué hay que hacer... darle los elementos indispensables para que puedan dar valor a su cometido" (Diarios de Sesión HCDN, 1868).

Y más adelante el mismo Diputado sentencia: "Se necesitan contadores para examinar esas cuentas. De lo contrario, no digamos que las examinamos, digamos que hacemos la apariencia de examinar esas cuentas raras que en el libro aparecen por desorden, y que ha dado por resultado que los libros no se entiendan. ¡O se nombran contadores, o no se nombra comisión!" (Diarios de Sesión HCDN, 1868). El control sin capacidades de control puede resultar una empresa poco efectiva.

Por otro lado, en 1883, el Diputado Astigueta considera que "las comisiones deben ser constituidas eligiendo entre los presentes a los diputados más competentes, que se supongan capaces de abordar el estudio de la diversidad de cuestiones que les sean sometidas". En esta intervención el diputado reclama la especialización de los legisladores y la conformación de las comisiones siguiendo criterios más meritocráticos y técnicos, para garantizar un mejor funcionamiento del Congreso. Esto es, que las comisiones cuenten con legisladores idóneos en la temática que trata una comisión. La no especialización, tal como la falta de recursos humanos, infraestructurales y técnicos, desincentiva el control, tal como analiza Krehbiel en su texto clásico de 1992.

### 3.4 Relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo

El control parlamentario resulta una institución que implica la relación entre dos poderes de gobierno. Como vimos, dispone el control de uno sobre el otro. En consecuencia, un punto central de esta exploración surge de analizar las intervenciones de los actores respecto de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Una primera cuestión que registramos en aquel primer período *teórico del control* es la buena predisposición, por lo menos en lo manifiesto, del Poder Ejecutivo a ser controlado. Así, los legisladores repetidas veces anuncian que el Gobierno les ha facilitado y enviado la información reclamada, y que los Ministros han asistido a responder interpelaciones, contestando todas las preguntas, sin eludir ninguna. En este sentido, a modo de ejemplo, el Ministro de Hacienda, González, durante una interpelación de la Cámara Baja, y ante reiteradas preguntas del Diputado Montes de Oca, contesta “si alguno duda de la verdad del hecho que acabo de mencionar a la Cámara, si alguno duda de las cifras que he dado, los libros de la Contaduría y de la Tesorería Nacional están a su disposición, allí pueden ver si hay verdad o no en lo que he dicho” (Diarios de Sesión HCDN, 1868).

A su vez, registramos aquella efusividad teórica con la que caracterizábamos al primer período. Esto es, legisladores enmarcados en un orden constitucional y legal “joven”, buscando acatar y cumplir su deber y responsabilidad. En este sentido, en 1868, Montes de Oca declama durante una interpelación al Ministro de Guerra: “tenemos un deber como Representantes del Pueblo de no permitir que continúe esa desigualdad que afecta tan hondamente el crédito del Gobierno, esa desigualdad que destruye la moral del ejército” (Diarios de Sesión HCDN, 1868). Así, comenzamos a atender cómo los Legisladores en este primer período sienten la obligación de controlar, averiguar, indagar, supervisar en tanto forma de observar su deber.

Encontramos, pues, Legisladores vigorosos en sus acusaciones, preocupados por contener la acción “desmedida” e irresponsable del Ejecutivo. Así, el Diputado Quintana lanza también en 1868, “¿De quién es la culpa de tanta imprevisión, de tanto descuido, de tanto abandono? ¿Es acaso del Congreso Argentino que jamás negó un hombre, que jamás negó un peso, cuando el PEN lo ha reclamado en obsequio del honor y la seguridad el país, o es del PEN, que muchas veces ha venido al seno de esta misma Cámara a oponerse a proyectos nacidos en ella, proporcionando armas, balas y ejércitos?” (Diarios de Sesión HCDN, 1868). En efecto, el PLN es interpretado por los mismos legisladores como aquel poder democrático y representativo capaz de proteger los intereses del pueblo: un poder sensato y medido en sus intervenciones, que controla a otro poder, insensato, desmedido e ineficiente. En consecuencia, esto justifica su interpelación y supervisión.

Más adelante en la interpelación, el mismo Quintana denuncia: “El legislador que no se puede contentar con tan vagas seguridades [las dadas por el Ministro de que la guerra va bien y pronto terminará], tiene que ir más adelante, por más que la contestación sea difícil”. Tal como veíamos cuando analizábamos el rol del legislador, encontramos en esta intervención una consideración sobre el legislador como último garante de los intereses del pueblo, y último vestigio de racionalidad y cordura.

En repetidas oportunidades, los legisladores buscan restringir la participación del PEN en su propio control. Esto lo podemos registrar en 1868, cuando el Diputado Civit considera que “no es el PEN el que debe tener intervención en este Tribunal, y creo que es al Congreso al que le corresponde nombrar a los empleados del Tribunal de Cuentas” (Diarios de Sesión HCDN, 1868). El propio gobierno resulta incapaz de controlarse a sí mismo en su accionar —o resulta ineficiente al hacerlo. Por eso, el Diputado Civit reclama la no participación del Ejecutivo en un tribunal encargado de controlar los gastos del mismo Ejecutivo. Esto refiere a la separación entre controlado-controlador, depositando en esa externalidad cierta garantía de eficiencia y transparencia.

El Diputado Mármol analiza esto con una gran claridad y contundencia, el 2 de septiembre de 1868:

“Un Diputado indica la necesidad de ciertos auxilios y elementos que hagan fácil lo que la Constitución ordena: se habla del Gobierno, del colegislador, de que el Gobierno tiene que intervenir. No Señor. Todo poder debe tener los elementos propios, es preciso que vayamos abandonando las viejas costumbres de apelar para todo al Superior Gobierno: la policía de la Cámara está confiada a su propio poder, los gastos de su ejercicio económico están confiados a sus propias fuerzas, los medios de llevar a cabo los preceptos de la Constitución son de su propio poder. La Constitución lo manda a examinar las cuentas nacionales y de todo no tiene que dar cuenta a nadie: son los elementos que necesita para llenar el mandato que se le impone” (Diarios de Sesión HCDN, 1868).

Así, la Constitución Nacional manda al Legislativo a controlar al Ejecutivo. Por lo que este último debería abstenerse de participar en su control, y facilitar los instrumentos y material necesario para que aquel pueda cumplir su cometido. En este sentido, el Diputado Quintana denuncia la forma en la que el Poder Ejecutivo lleva las cuentas del Estado, y le reclama prolijidad para que el PLN pueda hacer mejor su trabajo, si no “se podría introducir otro inciso que diga: el Poder Ejecutivo gaste lo que quiera, y en la forma que se le antoje” (Diarios de Sesión HCDN, 1868).

En 1873, el Diputado Sáenz Peña también reclama el deber constitucional que tiene el PLN de controlar lo que el Gobierno había hecho respecto de un empréstito. Durante una sesión, el Diputado denuncia la influencia que el PEN había ejercido sobre la Cámara, en la figura de alguno de sus legisladores. Frente a esto, Sáenz Peña reacciona afirmando: “El PEN carece de atribuciones constitucionales para decidir en un asunto de esta naturaleza. Se trata de una Comisión llamada precisamente a fiscalizar los actos oficiales del PEN, ¿sería legal que el mismo Poder llamado a ser fiscalizado viniese a ejercer presión sobre alguno de los miembros de esta Cámara para que se expida precipitadamente?” (Diarios de Sesión HCDN, 1873). Aquí, el futuro Presidente de la Nación, en su calidad de Diputado, hace un punto central. En la concepción *Madisoniana* originaria la forma de controlar las acciones del Ejecutivo

era mediante otro Poder autónomo (en este caso el Legislativo). El Diputado señala con claridad la separación que debe reinar entre ambos poderes para poder garantizar el cumplimiento del mandato constitucional. Por lo tanto, busca demarcar los límites, atribuciones y capacidades de cada uno de los dos poderes involucrados. Y continúa afirmando: “yo no acepto presión de nadie para cumplir mis deberes de Diputado. ¿El Poder Ejecutivo puede exigir a una Comisión interna de la Cámara a que se expida porque a él le parece conveniente? Sólo nosotros somos jueces de esa conveniencia” (Diarios de Sesión HCDN, 1873). Así, Sáenz Peña nos enseña que un control parlamentario efectivo es uno autónomo, no partidario y protegido constitucionalmente; exhortando a los legisladores a no sucumbir ante la presión del PEN.

Finalmente, en 1891, el Diputado Quesada señala los problemas que puede provocar la no colaboración del PEN en las tareas de control parlamentario: “si el Ejecutivo, por olvido, omisión o negligencia no envía estos antecedentes a la cámara, resultaría lo que ha resultado siempre, que el congreso se verá en el caso de dictar presupuestos que están muy lejos de interpretar los verdaderos intereses de la nación, y que son votados sin el estudio suficiente para saber si los gastos que se autoriza son o no los estrictamente necesarios” (Diarios de Sesión HCDN, 1891).

### *3.5 La opinión pública y el control*

La relación de la opinión pública y el control parlamentario no ha sido tan estudiada empíricamente por la academia. La idea rectora es que la opinión pública podría funcionar como mecanismo de presión sobre la maquinaria de control institucional. La figura más reconocida es la del escándalo mediático/político. A su vez, la publicidad de los actos de gobierno habilitaría la corrección de las acciones políticas. La teoría que nos permite vincular la opinión pública con el control parlamentario se basa en lo desarrollado por McCubbins y Schwartz (1984) respecto de las “alarmas de incendio”: la existencia de una petición de la sociedad civil frente a una irregularidad en la gestión o aplicación de una ley o política pública. El mecanismo causal explica que cuando hay una activación de la opinión pública se activan los sensores de “la política” y así el control parlamentario.

Resulta interesante explorar algunas consideraciones que hicieran respecto a la relación entre opinión pública y control, a partir de estudiar el efecto del escándalo mediático, los legisladores argentinos del siglo XIX. Lo más interesante que arroja la exploración es una referencia constante de los legisladores al “pueblo”, la “ciudadanía” y la “opinión pública”. Sin embargo, como mostraremos a continuación, a pesar de definirse como servidores del “pueblo” y buscar atender los reclamos de la opinión pública, encontramos ciertas resistencias a fomentar su participación activa en la política, o difundir aún más la publicidad de los actos de gobierno. Esto podría estar relacionado con lo que enseña Botana acerca de la hostilidad y clausura del sistema político “conservador” de la segunda mitad del siglo XIX. Encontramos entonces legisladores con una profunda vocación de servicio y atención a las necesidades del “pueblo” y los reclamos del público, combinada con una separación fomentada, mantenida y defendida entre la política y la ciudadanía.

En 1868, durante una interpelación al Ministro de Hacienda, Montes de Oca declara: “Yo desearía por consiguiente mayores explicaciones, no por mí, sino por el pueblo que nos escucha” (Diarios de Sesión HCDN, 1868). Aquí encontramos un ejemplo de esa dedicación en tanto servidor público que, creemos, cruzaba a la clase política de aquel entonces. En ocasión de una interpelación al Ministro de Guerra, en el mismo año, Montes de Oca declara nuevamente: “Hay un grito general, no sólo del ejército sino del pueblo y la prensa, y esta Cámara no puede permanecer sorda a esos clamores”, otra intervención donde el Legislador busca responder a los reclamos populares y mediáticos. O, como dice Quintana, “al pueblo no se le debe ocultar la gravedad del peligro que semejante revisión entraña” (Diarios de Sesión HCDN, 1868).

Sin embargo, esta protección y vocación de los Legisladores choca con la modalidad de ejercicio de su representación. En 1868 el Diputado Mármol declara: “Conociendo la deficiencia de los medios para hacer desalojar la barra, o más bien para hacer respetar a la Cámara, yo declaro que si se insisten en las manifestaciones ofensivas que se están haciendo, unas veces al Gobierno, otras a la Cámara, pediré que la sesión sea secreta: que el pueblo ignore lo que está pasando ya que no se quiere respetar a sus representantes” (Diarios de Sesión HCDN, 1868). En esta intervención encontramos una evidencia de aquello que señalábamos: el legislador como protector de los intereses del pueblo, pero como representante alejado y protegido del mismo.

En este mismo sentido, el 30 de julio de 1868 la Comisión de Peticiones decide rechazar las propuestas de los Diputados Varela y Gutiérrez que buscaban publicar las sesiones además en los diarios *Tribuna* y *Nación Argentina*. Así, se rechaza una acción que podría implicar una mayor participación de la ciudadanía.

En este mismo espíritu de alejamiento entre representante y representado, en junio de 1872, el Diputado Garrigós produce la siguiente intervención: “Paso a estudiar los perniciosos efectos que produce en los cuerpos legislativos la actitud de una barra irrespetuosa [se refiere al público presente en la sala] que toma parte en los debates, aplaudiendo a unos oradores, y silbando a otros, lo que significa una coacción en el ánimo de los legisladores. Estos deben encontrarse libres de esas influencias dañosas para poder cumplir debidamente con la misión que el pueblo les ha confiado” (Diarios de Sesión HCDN, 1872). Así, el Legislador considera que para proteger los intereses del pueblo, el mismo legislador debe estar protegido del pueblo.<sup>1</sup> Obviamente no pretendemos con esto caer en un argumento anacrónico. Sin embargo, consideramos acertado atender a las consideraciones de los legisladores, los cuales no buscan -por lo menos no en lo manifiesto- correrse de su misión legal-constitucional (servir al pueblo), pero entienden que para hacerlo deben ser autónomos de las potenciales presiones de la prensa y la opinión pública. Un ejercicio democrático, aunque restringido.

---

1 Esto responde también a la concepción de democracia y participación reinante en aquel entonces.

### 3.6 Acciones y definiciones de control

Finalmente, nos interesa explorar cuáles fueron las acciones concretas y consideraciones específicas sobre el control parlamentario en el período histórico estudiado. La primera experiencia de control parlamentario que encontramos en la historia argentina es la creación de la Comisión de Cuentas en 1864. La misma estaba integrada por dos Senadores y tres Diputados. Su función era examinar las cuentas de la Administración Pública nacional. Sesionaba durante el período ordinario de las Cámaras, y debía producir un informe a fin de año. Su confirmación debía ser definida cada año. Esta Comisión tuvo los problemas y deficiencias que atendimos en distintas oportunidades durante este escrito.

Por otro lado, encontramos que al momento de realizar acciones concretas de control una de las preocupaciones más recurrentes de los legisladores está relacionada con los plazos del mismo. Esto es, concluir todos los informes, pedidos y controles antes del fin de las sesiones ordinarias, ya que de no hacerlo se perdería todo (porque no se puede dejar pendiente para el año siguiente). Al respecto, el diputado Mármol denuncia preocupado que “faltan veinte o veinticinco días para concluirse el período. Entre tanto no se habrá hecho nada sobre los libros de la administración y quedarán como han quedado los anteriores, sin que nadie haya dado su juicio sobre ellos” (Diarios de Sesión HCDN, 1868).

Respecto de las acciones concretas de control encontramos que la más recurrente resultó el pedido de interpelación a los funcionarios del PEN. En particular a los Ministros del Gabinete de las diversas Presidencias. Los principales cargos interpelados fueron el Ministro de Hacienda y Ministro de Guerra. La segunda forma concreta de control más recurrente resultó la creación de Comisiones encargadas de revisar las acciones del PEN y sus burocracias. Las principales áreas en las que se ejerció este tipo de control durante el período analizado resultaron: a) las cuentas de la administración pública nacional, b) la construcción de ferrocarriles, represas y puentes, c) la ejecución de los diversos préstamos que el Estado Nacional distribuyó entre las provincias y d) la administración de la/s guerra/s en las que participó Argentina.

## 4. Conclusión: entre el pasado y el presente

El control parlamentario resulta una institución fundamental para el funcionamiento de la democracia porque habilita la separación de poderes y tiene la capacidad de contener dentro de los marcos legales toda acción de gobierno. A pesar de su importancia política y teórica, en América Latina resulta una institución poco practicada por los políticos y poco estudiada por los académicos.

En este estudio buscamos comenzar a explorar la etapa fundacional argentina, analizando las primeras experiencias del control parlamentario. Nos focalizamos principalmente (y por una cuestión de recursos y disponibilidad de información) en las intervenciones de los Legisladores, a partir de lo manifestado y registrado en los Diarios de Sesión. Al respecto podemos señalar dos deficiencias en las que incurre

esta investigación, por su metodología y fuentes de trabajo. En primer lugar, tan sólo pudimos capturar lo que los legisladores dicen, o dicen que hicieron (o no hicieron). Así, no podemos dar con lo efectivamente hecho. Esto nos condena a limitarnos simplemente al plano manifiesto, donde la política tiende a moderarse y normalizarse dentro de lo correcto y educado, y nos limita también a estudiar las consideraciones y definiciones conceptuales de los legisladores (y no tanto su actuación en las comisiones). Aun así, encontramos intervenciones ricas en contenido. En segundo lugar, luego de analizar las 113 intervenciones referidas al control, encontramos que muchas de estas fueron pronunciadas por los mismos diputados. Así, el otro problema es si el control resultó una cuestión de agencia o estructura. Es decir, si las acciones y consideraciones sobre el control parlamentario que encontramos fueron sólo el producto de hombres virtuosos (la gran mayoría de los que apuntamos aquí son personalidades centrales de la política argentina) o responde a una cuestión más estructural de toda la cámara. La pregunta aún permanece abierta.

El objetivo principal que guió esta exploración fue caracterizar el período fundacional de la acción legislativa en general, y del control parlamentario en particular. En efecto, encontramos en primer lugar el surgimiento de lógicas de agregación por partido político, comenzando a inaugurar una organización de gobierno versus oposición.

En segundo lugar, encontramos una lenta ruptura de aquella lógica fundacional que contenía el control por la similitud y cercanía entre el controlado y controlador. La apertura de la política habría comenzado a habilitar la extensión del control a más ámbitos. La pertenencia a una clase social, o a una elite, lentamente habrían dejado de ser recursos suficientes para la resolución de conflictos, y comenzaría a surgir la política, los partidos, las facciones, etc.

En tercer lugar, encontramos un período muy marcado por la restricción de la participación del público en la política (esto es, un alejamiento de la opinión pública). Y su fundamento es que la publicidad de los actos de gobierno podría entorpecer el ejercicio efectivo de la acción de los Legisladores.

Finalmente, encontramos un período marcado por la denuncia de la constante falta de recursos humanos y administrativos para el ejercicio del control.

Para concluir, entendemos que resultaría interesante poder continuar la línea histórica avanzando sobre los Diarios de Sesión de todo el Siglo XX, y a su vez atender la Cámara de Senadores.

## Bibliografía

- Bieda, Tomás (2015) "El Control Parlamentario en Argentina", *Revista Postdata* 20 (1): 185-219.
- Botana, Natalio (1985) *El Orden Conservador*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- Bunge, Mario (2005) *La Ciencia: su método y su filosofía*. Buenos Aires: De Bolsillo.
- Chasqueti, Daniel (2014) "Control parlamentario en Uruguay: el gobierno bajo la lupa de los legisladores". En *Supervisión Legislativa del Poder Ejecutivo en América Latina*, México DF, CIDE (en prensa).
- Evans, Peter (2007) "El Estado como problema y como solución", en Acuña, Carlos H. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Programa de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Ferraro, Agustín (2006) "Parlamento y Gobierno en Sistemas Presidencialistas. Contribución al análisis del Control Parlamentario de la Burocracia en América Latina". En Mustapic, Ana María y Mariana Llanos *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Politeia.
- Ferraro, Agustín (2008) "Friends in high places; Congressional influence on the Bureaucracy in Chile", *Latin American Politics and Society*, 50 (2): 101-129.
- Huber, John y Charles Shipan (2002) *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krehbiel, Keith (1992) *Information and Legislative Organization*. Estados Unidos: University of Michigan Press.
- Mann, Michael (2007) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en Acuña, Carlos H. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Programa de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Mahoney, James y Dietrich Rueschemeyer (2003) "Comparative Historical Analysis. Achievements and Agendas". En *Comparative Historical Analysis in Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlook: Police Patrols vs. Fire Alarms", *American Journal of Political Science* 28 (1): 165-179.
- McCubbins, Matthew (1985) "The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Journal of Political Science* 29 (4): 721-748.
- McCubbins, Matthew, Roger Noll y Barry Weingast (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, & Organization* 3 (2): 243-277.
- McCubbins, Matthew y Kiewiet, Roderick (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Méndez, José Luis (1995) "Estudio Introductorio". En Peters, Guy *The Politics of Bureaucracy*. Londres: Longman Publishers.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (2006) "Estudio introductorio". En *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Politeia.
- Ogul, Morris y Bert Rockman (1990) "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems", *Legislative Studies Quarterly* 15 (1): 5-24.
- Oszlak, Oscar (2012) *La Formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Palanza, Valeria (2006) "Delegación y control parlamentario en Argentina". En Mustapic, Ana María y Mariana Llanos *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Politeia.
- Peters, Guy (1995) *The Politics of Bureaucracy*. Londres: Longman Publishers.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Siavelis, Peter (2000) "Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (1): 71-98.