

## El zorro a cargo del gallinero: El control parlamentario sobre la corrupción en Argentina

*The fox in charge of the chicken coop: Parliamentary control of corruption in Argentina*



**Federico Saettone**

(1974, argentino, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina)  
f\_saettone@hotmail.com

### Resumen

Esta investigación aborda el control parlamentario sobre la ética pública del gobierno en Argentina como estudio de caso, desde una perspectiva neoinstitucionalista e informacional. En tal sentido, el artículo, en primer lugar, desarrolla algunas nociones teóricas sobre la organización parlamentaria y la función de control a partir de la elaboración de la bibliografía especializada de política comparada. Seguidamente, se analizan las iniciativas de los presidentes argentinos de creación de agencias de control de la corrupción en el ámbito del Poder Ejecutivo (Oficina Nacional de Ética Pública y la Oficina Anticorrupción), como así también la aprobación de la primera ley nacional de ética de gobierno que creó la denominada Comisión Nacional de Ética Pública (CNEP) en el ámbito del Congreso Nacional. Los datos empíricos de esta investigación comprenden el período que va desde la elección a la presidencia de Carlos Menem en 1989, hasta 2013, año de la última modificación relevante de la ley de ética de gobierno, que disolvió la CNEP. Este artículo concluye confirmando que los presidentes argentinos (en calidad de titulares del Poder Ejecutivo) no solo son quienes fijan las reglas de control en materia de corrupción, creando y designando las autoridades de esas agencias, sino que además eluden el control parlamentario promoviendo modificaciones a la actual legislación nacional en materia de ética del gobierno.

**Palabras clave:** control parlamentario, comisiones parlamentarias, ejecutivo, ética pública, proceso legislativo.

**Recibido:** 07-06-2020. **Aceptado:** 24-08-2020.

### Abstract

This research approaches parliamentary control of government ethics in Argentina as a case study from a neoinstitutionalist and informational framework. In this sense, the article firstly advances a theoretical analysis of parliamentary organization and the control function taking into account the specialized bibliography in comparative politics. Consecutively, the article analyzes president's initiatives in government ethics matters, for which, among other things, it created government ethics control agencies in the Executive branch (National Government Ethics Office and the Anti-Corruption Office). The article also analyzes the parliamentary approval of the first government ethics national law that created the so-called Government Ethics National Committee (GENC), in the National Congress environment. The empirical data of this research comprises the period between the presidential election of Carlos Menem in 1989, till 2013 legislative amendment of government ethics national law that abrogated the GENC. The major conclusions arising in this article is that argentine presidents fix the rules in corruption matters by the creation of those agencies in the Executive branch. And if this were not enough, they promote amendments to the government ethics national law to counteract the parliamentary control.

**Key words:** executive, law-making, government ethics, parliamentary control, parliamentary committees.

# Introducción

Este artículo es un estudio de caso de control parlamentario sobre corrupción en Argentina, entendiendo por ella el mal desempeño ético de los funcionarios de gobierno. Si bien el tema de la corrupción en este país ha sido abordado desde la mirada del derecho, no se registran actualmente investigaciones que aborden específicamente el control parlamentario en esa materia. No obstante, sí pueden mencionarse investigaciones especializadas sobre control parlamentario en país, entre las cuales, pueden mencionarse las de Moscoso(2015), Palanza (2006), Bieda (2015) & De Negri (2018). Sin embargo, ninguna de ellas conecta el control parlamentario con el desempeño ético de los funcionarios de gobierno.

El principal interrogante que se propone responder en este artículo es: ¿Qué recursos de control dispone el Congreso argentino? ¿Cómo los usa en relación al desempeño ético de los funcionarios de gobierno? Este interrogante de investigación se abordará en un período particular de la democracia argentina, que va desde la elección del presidente peronista Carlos Menem en 1989, hasta 2013, año de la última modificación relevante de la normativa de ética de gobierno. La década de 1990 en Argentina es recordada como el período de aumento sin precedentes de la corrupción. Paradójicamente, en ese mismo período no sólo se crearon las primeras agencias de control de la corrupción, sino además se sancionó la primera ley nacional de ética de gobierno.

En virtud de ello, este artículo analiza algunas nociones teóricas sobre la organización parlamentaria y su función de control a partir de la literatura especializada en la materia, y sus implicancias en la relación Ejecutivo-Legislativo en Argentina. Seguidamente, se estudia el contexto político e institucional por el cual se creó la agencia de control de la corrupción en el ámbito del Ejecutivo y luego los procesos legislativos de aprobación de dos leyes: una que creó la primera y única agencia de control de la corrupción en el ámbito del Congreso Nacional, y la otra que la disolvió. Dicho análisis se basa en decretos, leyes nacionales y en los diarios de sesión del Congreso Nacional<sup>1</sup>.

En breve: esta investigación da cuenta que en Argentina no existe un control institucionalizado del parlamento sobre el comportamiento ético de los funcionarios de gobierno, en la medida que a los presidentes argentinos les interesa que las

agencias de control funcionen en el ámbito del Ejecutivo, pudiendo designar y destituir a discreción a sus autoridades, sin intervención del Congreso. Asimismo, como surge del análisis del proceso legislativo en el Congreso, a los presidentes les interesa promover trámites parlamentarios rápidos y expeditivos para garantizarse la aprobación de leyes de su propia iniciativa minimizando la posibilidad de modificaciones durante su tratamiento legislativo. Esto explica, en buena medida, el débil control parlamentario en esa materia.

## ¿Qué es el control parlamentario?

El control parlamentario es una actividad específica de todo Congreso o legislatura moderna por el cual sus miembros “intentan detectar y subsanar las violaciones de los objetivos legislativos por parte del poder ejecutivo” (McCubbins y Schwartz, 1984, p. 165)<sup>2</sup>. Por lo tanto, unas de las condiciones importantes de control parlamentario es la información en manos de los legisladores. El ámbito específico donde la obtienen y la procesan son las comisiones/comités parlamentarios (Krehbiel, 1992)<sup>3</sup>. Estas no son otra cosa que los agentes de las Cámaras legislativas del parlamento; y como tales, suelen perseguir una serie de propósitos, a saber:

“1. Servir [a la Cámara] como medios de investigación de campos especiales de la legislación propuesta [por ella] y recolectar la correspondiente información; 2. Deliberar (...) y dar una cuidadosa consideración a las materias referidas a la [comisión]; 3. Permitir la aplicación de conocimiento especializado de modo que la legislación propuesta esté [disponible] de tal forma que permita alcanzar el fin deseado y en donde la Cámara se beneficiará en mayor o menor grado del consejo experto” (Krehbiel, 1992, p. 105)<sup>4</sup>.

Como surge de la definición de Krehbiel, en las comisiones los legisladores adquieren expertise en determinadas áreas de política pública (educación, salud, presupuesto, etc.). Sin embargo, es importante advertir que el expertise -y la especialización del trabajo legislativo que ello entraña- no necesariamente es una cualidad propia de una organización parlamentaria, donde las decisiones (aprobar o no un proyecto de ley o cualquier otro asunto) no son tomadas individualmente, sino de manera colectiva, es decir, las toman el total de los miembros del cuerpo en base a la regla de decisión de mayoría<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Al final del artículo se indican las bases de datos donde se obtuvo esta información.

<sup>2</sup> Traducción propia.

<sup>3</sup> En adelante, las comisiones parlamentarias.

<sup>4</sup> Traducción propia.

<sup>5</sup> Claramente las mayorías varían según los asuntos y el procedimiento parlamentario.

¿Por qué el Congreso delega en comisiones u otros órganos similares atribuciones y competencias legislativas que forman parte, por así decir, de su soberanía parlamentaria original? ¿Por qué tiene que deliberar y aprobar proyectos despachados previamente por los legisladores en las comisiones?

Esas interrogantes pueden abordarse desde dos grandes postulados sobre la organización parlamentaria: “el mayoritario y el informacional” (Mattson & Strøm, 1995, p. 253).

De acuerdo al primero, todas las decisiones parlamentarias que tienen que ver con la agenda legislativa (qué proyectos se tratan y cuáles no), como así también de la distribución de cargos de dirección parlamentaria (por ejemplo, la elección del presidente de la Cámara y los presidentes de las comisiones parlamentarias, etc.) las toman los líderes de la mayoría<sup>6</sup>. Por lo tanto, el expertise es visto con cierta desconfianza por aquellos, al entender que es una forma de apropiación de la información por parte de los legisladores que la mayoría no controla.

En cambio, de acuerdo al postulado informacional, los líderes consideran el factor incertidumbre como aspecto clave del proceso legislativo en la medida en que sí estiman conveniente anticipar el impacto de las políticas públicas creadas por las leyes. En este sentido, es importante la información que obtienen los legisladores en las comisiones, la cual puede ser aprovechada por la mayoría para tomar decisiones sobre determinados asuntos sobre los que no tienen información completa. En otros términos, desde una perspectiva informacional, la labor en las comisiones es la de reducir las “asimetrías de información” (Krehbiel, 1992, p. 62); y en donde la información es producida por la comisión para (y a favor de) la mayoría.

Así, entonces, el nervio del control parlamentario radica en la información en manos de los legisladores y en cómo la procesan. Para responder a ello, es preciso tener en cuenta que la literatura especializada distingue dos técnicas de control parlamentario: el control *ex ante* y el *ex post* (McCubbins & Schwartz, 1984; Llanos & Mustapic, 2006).

## Técnicas de control

El control *ex ante* implica que los parlamentarios deben escoger cuidadosamente las técnicas para producir un diseño de ley que les permita anticipar la mayor cantidad de cuestiones que hacen a la ejecución de la política pública. Cuanto más aspectos regulatorios, institucionales y mecanismos de sanción contengan la legislación, mayor el control hacia quienes la ejecutan. Por el contrario, cuanto más general es el proyecto de ley, mayor la autonomía que adquiere el Ejecutivo para la implementación de la política pública.

En cuanto al control *ex post*, si bien este varía en cantidad y calidad según los parlamentos, en última instancia, siempre se activa una vez que la política pública está en su fase ejecución. Las técnicas de control *ex post* más comunes en los Congresos presidencialistas son los pedidos de informes al Ejecutivo firmados por los legisladores y las citaciones a funcionarios, ministros, magistrados, etc., para ser interpelados en la Cámara o en una o más comisiones. También es digno de mencionarse la creación de comisiones o juntas especiales para la investigación, las cuales, una vez concluido su propósito, se autodisuelven<sup>7</sup>.

En síntesis, más allá de la mayor o menor eficacia que puedan tener estas técnicas de control, en lo que concierne al Congreso argentino, este se caracteriza por ser un poder reactivo (Morgenstern & Nacif, 2002) que, por así decir, corre detrás del Ejecutivo. Por ello, es más importante poner la mirada en el control *ex ante*.

¿Qué puede decirse de esta técnica de control en el Congreso argentino? Lamentablemente no existen investigaciones empíricas que den cuenta de esta dimensión. No obstante ello, hay consenso entre los especialistas en cuanto a una serie de factores que impactan en la función de control del Congreso, entre las cuales, se pueden mencionar: a) el aumento sin precedentes de los denominados Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), que son aquellos firmados por el Presidente sin la aprobación previa del Congreso nacional<sup>8</sup>, y que entre 1983 y 2013 fueron utilizados en una medida sin precedentes, registrándose “nada menos que 756 DNUs” (Bonvecchi & Zelaznik, 2012, p. 148); b) que “entre el 50% y el 60% de las leyes aprobadas por el Congreso corresponden a

<sup>6</sup> Hay una literatura sobre parlamento que asume una perspectiva universalista, por la cual las comisiones parlamentarias son consideradas como ámbitos de especialización de los legisladores. Y, otra que asume una perspectiva partidista, que entiende que las comisiones parlamentarias son agentes del partido o coalición de partidos de mayoría. Sobre este tema se remite a Mattson & Strøm (2004).

<sup>7</sup> El juicio político, previsto en todas las constituciones presidencialistas, es el último y más extremo recurso en manos de los legisladores para destituir al Presidente y Vicepresidente y demás funcionarios públicos.

<sup>8</sup> La facultad del Ejecutivo de firmar DNUs está regulada por el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional. Si bien estos no son sometidos al proceso ordinario de deliberación y aprobación de los proyectos de ley en el Congreso nacional, esto no significa que aquél sí tenga la obligación de expedirse sobre ellos, para lo cual incluso ese mismo artículo constitucional crea una Comisión Bicameral Permanente para su estudio.

las iniciativas legislativas del Ejecutivo” (Bonvecchi *et al*, 2018, p. 3), en desmedro de las de los legisladores<sup>9</sup>; y c) los proyectos presentados por los presidentes en el Congreso se caracterizan por trámites legislativos rápidos y expeditivos, para evitar que los legisladores modifiquen y/o los bloqueen, una tendencia que se profundizó en el período de gobierno de los Kirchner<sup>10</sup>, “en el que el promedio de duración de los trámites fue, nada menos, de 3,3 meses” (Zelaznik, 2012, p. 107-108).

En la siguiente sección se abordará el contexto político e institucional de la creación de la primera agencia de control de la corrupción en Argentina, y la aprobación parlamentaria de la primera ley de ética de gobierno.

## Las agencias de control

Así como en casi toda América Latina, en Argentina, la corrupción es un problema tan viejo como su historia constitucional. Sin embargo, aquella no ha sido una preocupación central de los líderes de los dos grandes partidos que gobiernan el país desde siglo XX: el Partido Peronista (PP) y la Unión Cívica Radical (UCR). Esto es cierto, al menos hasta las dos presidencias del peronista Carlos Menem (1989-1999)<sup>11</sup>, cuando la corrupción se convirtió en el principal problema público (Mauro, 2012).

A ello se sumó la creciente presión internacional para que el país incorpore en su agenda doméstica medidas legislativas de lucha contra la corrupción, lo que llevó a que el gobierno de Menem proceda a crear por medio del Decreto 152/1997 la primera agencia de control de la corrupción (llamada “Oficina Nacional de Ética Pública”), en el ámbito del Poder Ejecutivo. A cargo de aquella fue designando un director y subdirector con rango de secretario y subsecretario de Estado, respectivamente.

El mencionado decreto le encargó a esa oficina elaborar un Código Nacional de Ética Pública, que debía ser presentado para su aprobación en el Congreso Nacional. Y, si bien ese código fue hecho, el presidente Menem nunca lo presentó en el Congreso y lo aprobó por medio del del Decreto 41/1999. Entre otras cosas, el artículo 2 de este decreto faculta a la Oficina Nacional de Ética Pública “aprobar los instrumentos

necesarios para la aplicación del Régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras para funcionarios públicos y demás sujetos obligados”.

Mientras que el presidente Menem avanzaba con su agenda en materia de ética pública en el gobierno, el Congreso nacional hizo lo propio sancionando en septiembre de 1999, la Ley 25.188 de “Ética en el Ejercicio de la Función Pública”.

Dicha ley (actualmente vigente) establece detalladamente quiénes son los sujetos comprendidos que deben presentar las declaraciones juradas para el control de la evolución de su patrimonio. También establece la modalidad de acceso a la información de aquellas por parte de la ciudadanía, y por otra parte, fija las condiciones sobre la incompatibilidad de cargos, conflicto de intereses y la adquisición de obsequios. Por último, tipifica los delitos de corrupción a ser incorporados en el Código Penal Nacional.

Lo más importante, ley creó la Comisión Nacional de Ética Pública (CNEP) en el ámbito del Congreso nacional, como agencia de control en materia de ética de gobierno. La integran once ciudadanos con reconocidos antecedentes y prestigio público, de los cuales, uno es designado por el poder judicial, uno por el Ejecutivo, uno por el Procurador General de la Nación (el titular del Ministerio Público Fiscal) y ocho ciudadanos por ambas cámaras.

Entre sus funciones, pueden mencionarse: a) recepcionar y archivar las declaraciones juradas de los funcionarios; b) canalizar las denuncias por corrupción de los ciudadanos y cualquier otro organismo del estado; c) redactar un borrador de Código de Ética Pública a ser elevado al Congreso de la Nación; y e) investigar a los funcionarios a requerimiento de las autoridades superiores del investigado.

La aprobación de esa ley fue posible, en buena medida, gracias a un entendimiento entre el bloque parlamentario peronista y una oposición parlamentaria integrada por una inédita coalición entre la UCR y el Frente del País Solidario (FREPASO), un nuevo partido fundado por un grupo de peronistas anti menemistas que logró un impensado segundo lugar en la elección presidencial de 1995. Dicha coalición, formalmente constituida en 1998, triunfó en la elección presidencial de octubre de 1999, en la que el peronismo fue derrotado.

<sup>9</sup> La Constitución y los reglamentos parlamentarios permiten al Presidente presentar proyectos de ley en el Congreso; es decir, le otorga iniciativa legislativa.

<sup>10</sup> Comprende las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2013).

<sup>11</sup> Carlos Menem fue el primer presidente reelegido gracias a la reforma de la Constitución de 1994 que introdujo la reelección presidencial inmediata.

Sin embargo, el triunfo de esa coalición en la elección presidencial de octubre de 1999, no trajo buenas noticias para el control parlamentario de la corrupción. En efecto, el nuevo presidente electo –el radical Fernando de la Rúa- suprimió la Oficina Nacional de Ética Pública, y la reemplazó por la ahora llamada Oficina Anticorrupción (OA), creada en el ámbito del Ministerio de Justicia; es decir, en un ministerio del Poder Ejecutivo Nacional.

Si bien hay que admitir que la OA no fue creada por decreto, sino por ley nacional (Ley 25.233), se trató de una reforma de ministerios que le encargó a esa oficina la “elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional (Art. 13)”.

En breve, es digno de destacar que la CNEP nunca se puso en funcionamiento desde su creación, y catorce años más tarde de la sanción de la Ley 25.188, el Congreso argentino sancionó la Ley 26.857, por iniciativa de Cristina Fernández de Kirchner, un Presidente también surgido del peronismo<sup>12</sup>.

La Ley 26.857, que consta de 9 artículos, establece que las declaraciones juradas patrimoniales son de libre accesibilidad y podrán ser consultadas por toda persona interesada en forma gratuita a través de Internet. Asimismo, reformula la lista de funcionarios y demás sujetos obligados a presentar las declaraciones juradas, equiparando las declaraciones juradas públicas a las que cualquier sujeto presenta en la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina. Por último, confirma la continuidad de la OA como única agencia autorizada a requerir las declaraciones juradas de los funcionarios y a publicar en su sitio web la nómina de los cumplidores e incumplidores. Debido a esto, el artículo octavo deroga el Capítulo VIII de la Ley 25.188, por la que deja de existir la CNEP, con el pretexto que esta nunca se puso en funcionamiento desde su creación.

## El trámite legislativo

Como se mencionó en el párrafo anterior, la Ley de ética pública sancionada en septiembre de 1999, fue modificada catorce años después por la Ley 26.857, que suprimió la CNEP. El Cuadro 1 brinda una panorámica del proceso legislativo de ambas leyes.

**Cuadro 1:** Comparativo del proceso legislativo de las leyes 25.188 y 26.857

Proceso legislativo de aprobación de las leyes	Ley 25.188		Ley 26.857	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
Iniciativa del proyecto de ley y Cámara originadora	Parlamentaria (Cámara de Origen)	Cámara revisora	Ejecutivo (Cámara de Origen)	Cámara revisora
Tiempo total de tratamiento legislativo desde su fecha de ingreso al Congreso	26 meses	11 meses	9 días	21 días
Cantidad de sesiones para la aprobación del proyecto y tipo de sesión.	3 (ordinaria)	3 (ordinaria)	1 (especial)	1 (especial)
Mayoría propia del partido de gobierno.	Si, desde el 12/1995 al 12/1997. No, desde el 12/1997 al 12/1999.	Si	No	Si
Cantidad de aprobaciones del proyecto en cada cámara.	2 (aprueba la modificación del Senado)	1 (modifica la media sanción de Diputados)	1 (se aprueba sin modificaciones)	1
Cantidad de comisiones afectadas al giro del proyecto	3	4	1	3
Cantidad de dictámenes de comisión en minoría	1	2	4	1

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo al Cuadro 1, lo primero que se observa es que la Ley 25.188 fue de iniciativa de los legisladores que representaban diferentes partidos parlamentarios que lograron consensuar una sola norma que fue puesta a consideración de ambas Cámaras. En cambio, la Ley 26.857 (que modifica la Ley 25.188) fue una iniciativa del Ejecutivo, a cargo de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, que formó parte de un paquete de seis leyes de reforma judicial que fueron aprobadas en el Congreso nacional en un lapso no mayor a un mes.

La grosera diferencia de tiempo en el tratamiento legislativo en una y otra, pone al descubierto que la Ley 26.857 no fue

<sup>12</sup> La Ley 26.587, se denomina: Carácter público y de libre accesibilidad por internet de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios públicos

estudiada detenidamente en las comisiones. Sí fue el caso de la Ley 25.188, cuyo estudio empezó en la Cámara de Diputados junto a otros 21 expedientes con propuestas de ley sobre el mismo asunto. Las comisiones de esa Cámara despacharon un solo texto consensuado el 17/07/1997, que fue debatido en la sesión ordinaria del 20-21/08/1997, y aprobado en la del 27/08/1997.

En el Senado, la media sanción de Diputados fue estudiada junto a otros 8 expedientes de iniciativa legislativa de los senadores, obteniendo el despacho de comisiones el 14/04/1998, y se debatió en las sesiones ordinarias del 24/06/1998 y del 01/07/1998. Finalmente, fue aprobado en la del 19/08/1998.

Otro dato a tener en cuenta es que, para la sanción de la Ley 25.188, hicieron falta unas 5 reuniones (dos en Diputados y tres en Senadores), las cuales todas se hicieron en sesiones ordinarias, es decir, en días y horarios programados para el tratamiento en la Cámara de los proyectos y demás asuntos legislativos.

En cambio, para la aprobación de la Ley 26.857, se realizaron solo dos sesiones especiales (una en Diputados y otra en el Senado), pedidas excepcionalmente por legisladores del partido de gobierno para el tratamiento de ese asunto<sup>13</sup>. Cada vez que se convoca una sesión especial, los peticionarios deben garantizar el quórum parlamentario de mayoría absoluta (129 diputados y 37 senadores). De no conseguirlo, la sesión no se puede llevar a cabo.

La cantidad de dictámenes es otro dato a tener en cuenta. El reglamento parlamentario establece que las comisiones despachan un solo dictamen proponiendo un proyecto para su deliberación en la Cámara. Sin embargo, dicho reglamento permite a sus miembros presentar dos o más dictámenes de minoría, cuando no hay consenso entre los miembros de la comisión. Lo cierto es que la cantidad de dictámenes que despecha una comisión indica el mayor/menor grado de consenso sobre ese asunto; por lo que, a mayor cantidad de dictámenes, menor el consenso entre los miembros, y viceversa.

Se observa entonces que, mientras que durante el tratamiento de la Ley 25.188 se despacharon solo tres dictámenes (uno en la Cámara de Diputados y dos en la de Senadores), en el tratamiento de la Ley 26.857 se despacharon, nada menos que

cuatro dictámenes de minoría en Diputados; uno de ellos, incluso solicitando a la Cámara el rechazo *in limine* del proyecto del Ejecutivo. El Senado, a su vez, no hizo otra cosa que despachar el dictamen de la media sanción de Diputados para asegurarse la sanción de la ley en menor plazo de tiempo posible.

Por último, cabe destacar que la Ley 25.188 fue debatida en ambas cámaras (una incluso modificó la media sanción de la Cámara de origen) en el orden y en el tiempo acordado entre los líderes parlamentarios antes de iniciarse la sesión. Una vez comenzada la sesión, cuando el debate empezó a extenderse más tiempo de lo previsto, se llamó a un cuarto intermedio, postergando su tratamiento para una nueva sesión ordinaria. Esto sucedió en la Cámara de Diputados, donde se retomó el tratamiento en la sesión ordinaria del 20-21/08/1997 y en la Cámara de Senadores, donde se retomó en las sesiones ordinarias del 26/04/1998 y 01/07/1998).

En cambio, en cuanto a la Ley 26.857, una vez que obtuvo el despacho de comisiones, fue deliberada y aprobada en dos sesiones especiales convocadas a solo efecto de su tratamiento, permitiéndole al Ejecutivo la aprobación de esa ley sin modificaciones, ni contratiempos<sup>14</sup>.

## Conclusiones-Discusión

Esta investigación es la primera en Argentina que aborda la corrupción como un problema de instituciones de gobierno y no como una cuestión del derecho. A partir del análisis del proceso legislativo, es claro que en Argentina la aprobación de normas contra la corrupción tuvo lugar en un marco institucional caracterizado por un Congreso reactivo, con débiles poderes de control. Sin embargo, en lo que respecta a la normativa sobre ética pública, el Congreso argentino exhibió un cierto grado de control *ex ante*, en donde los legisladores invirtieron tiempo en estudiar y deliberar los proyectos de iniciativa parlamentaria en las comisiones.

De este modo, por primera vez, el Congreso argentino sancionó una ley que compromete éticamente a los funcionarios y políticos, obligándolos a presentar regularmente sus declaraciones juradas, dando cuenta del conflicto de intereses e incompatibilidades, lo que no es poco en un país donde la

corrupción es tan vieja como su historia constitucional.

<sup>13</sup> El Artículo 35 del reglamento de la Cámara de Diputados establece que: las sesiones especiales se realizarán por resolución de la Cámara, a petición del Poder Ejecutivo; o por un número no inferior a diez diputados...

<sup>14</sup> La Ley 26.857 se trató en ambas cámaras en un solo temario con las leyes 26.861 (Ingreso democrático e Igualitario) y 26.856 (publicación en internet de las decisiones de la Corte Suprema).

Sin embargo, al no existir en Argentina mecanismos eficaces de destitución parlamentaria de funcionarios y ministros (salvo el recurso excepcional del juicio político), el presidente se siente con el poder de fijar las reglas de juego en temas tan delicados, como es la corrupción, instituyendo “sus” agencias de control (primero, fue la Oficina Nacional de Ética Pública, y luego la Oficina Anticorrupción).

La respuesta informacional del Congreso a esta propensión de los presidentes a instituir agencias de control en el ámbito del Poder Ejecutivo, fue la Comisión Nacional de Ética Pública, creada en el ámbito parlamentario, e integrada por ciudadanos ilustres, la mitad de ellos elegidos por el mismo Congreso, a condición que no sean miembros de esa institución, ni menos del Ejecutivo (solo designa un representante).

La reacción del Ejecutivo a esa iniciativa de control parlamentario no se hizo esperar. En efecto, no solo todos los presidentes elegidos a partir de 1999 desconocieron la autoridad de la CNEP, sino que además, luego de transcurridos catorce años desde la sanción de la Ley 25.188, un presidente tomó la iniciativa de suprimir esa comisión de la normativa.

Esto confirma que en Argentina, en materia de control de corrupción, el Ejecutivo es quien fija las reglas cómo y a quién controlar. Como dice el dicho popular, el zorro queda a cargo del gallinero.

## Referencias bibliográficas

- Bieda, T. (2015). “El control parlamentario en la Argentina”, en POSTData 20 (1): 185-219.
- Bonvecchi, A. & Zelaznik, J. (2012). “El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo”, en Mustapic, A.M.; Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Bonvecchi, A.; Nicolás Cherny N. & Cella, L. (2018). *Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados*. Documentos de Políticas Públicas, Argentina: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- De Negri, M. V. (2018). *Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013*. Tesis de maestría. Argentina: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Krehbiel, K. (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Llanos, M. y Mustapic, A. M. [comp.], (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Mattson, I. & Strøm, K. (1995). “Parliamentary committees”, en Döring, H., Herbert, A. [ed.] (1995). *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Campus & St. Martin´s, Frankfurt/New York.
- Mattson, I. & Strøm, K. (2004). “Committee Effects on Legislation”, en Döring, H. y Hallerber, M., (ed.). *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation across Western Europe*, Asgante: England and USA.
- Mauro, S. (2012). “La tematización de la corrupción como clivaje de la política argentina en los noventa”. *Revista de Estudios Sociales*, México, vol.20 no.40 México jul./dic.
- McCubbins, M. & Schwartz, Th. (1984). “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Political Science*. Vol. 28, N. 1 (Feb.), 165-179.
- Morgenstern, S. & Nacif, B. [ed] (2002). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moscoco, G. (2015). “Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia”. *Revista SAAP*, Vol. 9, Nº 1, mayo, 175-197.
- Palanza, V. (2006). “Delegación y control parlamentario en Argentina”, en Llanos, M. y Mustapic, A.M. (comps.). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Zelaznik, J. (2012). “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”, en Mustapic, A.M.; Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.