

¿Son los medios, estúpido?
**Los efectos del escándalo político sobre el control
parlamentario**

Tomás Bieda

Universidad Torcuato Di Tella – CONICET

tbieda@utdt.edu

Resumen

Este estudio analiza los efectos que los escándalos políticos tienen sobre la activación del control parlamentario en la Argentina. El argumento es que los escándalos tienen una función activadora del control, poniendo el tema rápidamente en la agenda pública. Sin embargo, para que haya control efectivo es necesario que este se combine con algún tipo de mecanismo de *enforcement* partidario o policial. Para ello, analizamos dos comisiones de control del Congreso Nacional argentino: la Comisión de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia y la Comisión Investigadora del Comercio de Carnes.

Palabras Clave:

Control Parlamentario – Escándalo Político – *Enforcement*

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

¿Son los medios, estúpido?

Los efectos del escándalo político sobre el control parlamentario

Por Tomás Bieda

En 1992, durante la campaña presidencial en Estados Unidos, James Carville, jefe de campaña del candidato demócrata Bill Clinton, inmortalizó la frase: “es la economía, estúpido”. Esta enseñaba la necesidad de rápidamente reorientar el eje de la campaña desde la política internacional (recordemos que competía con el entonces Vicepresidente George H. W. Bush) al principal problema doméstico que estaba sufriendo aquel país: el desempleo y la pobreza crecientes.

Inspirados en esa lección, nos proponemos analizar si los determinantes del control parlamentario se los puede encontrar primordialmente en la figura del escándalo político y la actuación de los medios de comunicación masivos.

El control parlamentario puede ser entendido como toda acción deliberada de monitoreo del Poder Legislativo sobre las acciones del Poder Ejecutivo y la administración pública. Como tal, resulta una institución central para el funcionamiento democrático de un régimen, ya que garantiza el sostenimiento de la voluntad soberana inscripta en el texto de las leyes, a partir de habilitar la supervisión y una potencial corrección en la implementación de una política pública.

A pesar de la importancia teórica del tema, poco se sabe sobre el funcionamiento real y las características concretas de los mecanismos de supervisión y monitoreo del Poder Ejecutivo y su burocracia en Argentina. En trabajos anteriores (Bieda 2013; Mustapic y Bieda 2014) hemos analizado los determinantes de la activación del control, encontrando lógicas político-partidarias en torno a la composición de la comisión del control, y de la experiencia y especialización de los legisladores encargados del control.

En esta ocasión, nos proponemos estudiar los efectos que tienen los escándalos políticos en tanto mecanismos de activación del control parlamentario en una era de creciente mediatización de la vida pública. Para ello, analizamos el tratamiento mediático que se ha hecho de determinados eventos buscando dilucidar si el escándalo político resultó condición suficiente para activar el control. La hipótesis que guía este estudio es que la mediatización tiene un efecto positivo sobre la activación del control, pero no sobre el control en sí mismo. Argumentamos que los escándalos políticos pueden activar aspectos procedimentales del control, “alarmas de incendio” (como la creación de una comisión investigadora), pero si no interviene un *enforcement* policial o partidario, es probable que el control posterior quede en una dimensión superficial, declamatoria, o tan sólo mediática. Esto es, que se cree la comisión pero no se controle.

Para dar cuenta de este fenómeno estudiaremos el surgimiento, la conformación y actuación de dos comisiones especiales de seguimiento en Argentina: la Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismos y Actividades de Inteligencia (CBFOAI) y la Comisión Investigadora del Comercio de Carnes (CICC).

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el siguiente apartado desarrollaremos el marco teórico, intentando combinar dos literaturas distintas: la de control parlamentario y la de opinión pública. Posteriormente se explicará la metodología. A continuación, describiremos las dos comisiones estudiadas. Luego, analizaremos el funcionamiento de la comisión a la luz de su exposición mediática para concluir con una serie de reflexiones finales, implicancias teóricas y posibles derivaciones.

Marco Teórico

El Control Parlamentario

El enfoque más difundido para abordar el control parlamentario es la teoría de la delegación, desarrollada centralmente por McCubbins y Kiewiet, a través del modelo agente-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 este 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: 9-12). 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 selección 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 afecten estratégicamente el tipo de información provista al principal, sacando provecho de la situación (Mustapic y Llanos, 2006: 18-19).

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, 35). Finalmente, porque su conocimiento de los procedimientos y mecanismos “reales” del *policy-making* les provee ventajas estratégicas frente al principal (Ogul y Rockman, 1990: 7). 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 al control para el principal.

En este marco, el control parlamentario es una acción deliberada del Poder Legislativo nacional 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*, la más importante son las precisiones que se pueden introducir a través de los reglamentos y las disposiciones de la ley

(Huber y Shipan, 2002). De este modo, se busca controlar a quien implementará la ley, limitando su discreción y libertad de acción. Así, se puede optar por estatutos más específicos y prescriptivos –que limitan el accionar de los burócratas–, u otros más vagos y ambiguos, que habilitan una mayor libertad de acción.

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: 728). 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, 166).

Opinión Pública y Medios de Comunicación

Habermas desarrolla en su clásico libro del 2006, *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, cómo el surgimiento de la opinión pública se debe en gran medida a la actuación de una naciente e incipiente burguesía en los siglos XVI y XVII (Habermas, 2006). Su advenimiento implicó el fin de la clausura de la política a todo “extranjero”, creando y ampliando la arena pública a un grupo mayor de personas. La burguesía naciente reclamaba entonces más participación, exigiendo saber además qué era lo que hacían los gobernantes. El resultado de este reclamo fue un principio fundacional de la Modernidad, la democracia y la libertad: el principio de la publicidad de los actos de gobierno y el derecho a publicarlos (generalmente en la prensa). Todo lo que desde entonces hicieran los gobernantes debía ser publicado y visible a los ojos de la ciudadanía, quien ahora podía ver, criticar y controlar lo público (Thompson, 2005: 31).

En sociedades complejas y extensas como las modernas, los medios masivos de comunicación permiten actualizar aquel principio fundacional liberando las interacciones entre los individuos de la necesidad del contacto y la cercanía espacio-temporal (Thompson, 2005: 35). La radio, la televisión, los diarios y –hoy en día- internet permiten al individuo observar, “estar ahí”, conocer, sin la necesidad de su presencia física.

Sin embargo, esta actualización provoca que la principal forma de “experimentación” de la realidad sea través de los medios, y en consecuencia *lo que los medios de comunicación no muestran no “existe”*. Desde ya, no en un sentido material (las cosas siguen existiendo a pesar de que nos las veamos), sino en términos simbólicos. Como mencionamos, vivimos en una

sociedad mediatizada construida sobre una realidad multidimensional. El mundo se ha vuelto cada vez más complejo, multiplicando la cantidad de eventos que suceden. Cada vez hay más información, cada vez “suceden” más cosas. Sin embargo, la capacidad de atención y reporte del ser humano continúa siendo limitada. No se puede saber *todo* lo que sucede en *todo* el mundo *todo* el tiempo. Se abre entonces una brecha entre la realidad reportada y la realidad efectiva. Y sobre esta fisura teórico-conceptual operan los medios: recortando la realidad y reduciendo su complejidad. Esta operación no es –por lo menos no en primera instancia– política o partidaria¹, sino esencial. Es necesario limitar “lo que sucede” para poder seguir manteniendo cierto control (en un sentido laxo) y conocimiento sobre el entorno.

Al respecto, a partir de estas consideraciones, en los años 70 se constituyó un corpus académico denominado la “teoría de los efectos cognitivos”. Tal como enseña Saperas (1987), este estudia la noción de la noticia, en tanto conocimiento no sistemático y fragmentado, enmarcado y procesado por los medios de comunicación (Saperas, 1987). Esta teoría le da un lugar especial a la noticia ya que, tal como analizábamos anteriormente, determina lo que el individuo sabe de su entorno. Así, los medios de comunicación tienen el poder de construir un ambiente y conformar la realidad, presentando y potenciando ciertos temas y no otros. Al decir clásico de Bernard Cohen, “la prensa no tiene éxito diciéndole a la gente qué ha de pensar, pero sí sobre qué temas ha de hacerlo”.

Así, agrega esta teoría, los medios tienen la capacidad de operar sobre la atención del público, decidiendo a qué temas les prestarán más atención, a cuáles menos, y a cuáles ninguna (Saperas, 1987). Esto, mediante la decisión del *gatekeeper* del medio (generalmente el editor) sobre qué es noticiable, cuán relevante es, qué lugar ocupará en la transmisión o impresión y cómo se lo tratará (McCombs y Shaw, 1972). De tal modo, los medios tienen la capacidad de “*settear* agenda” si consiguen que la agenda pública reproduzca la agenda de los medios. Esto lo podrían hacer, mediante tres modelos: el de conocimiento (si los medios no “levantan” un tema, este no existe), el de prioridades (el público reproduce el mismo orden de prioridades que le da los medios) y el de ítems de actualidad o *issue salience* (el público da más o menos importancia a los distintos temas de actualidad según el tiempo que estos estén en los medios) (McCombs y Shaw, 1972).

Esta teoría nos recuerda que los medios tienen cierto poder: no son “poderosos” como afirmaba la “teoría de la bala” o la “aguja hipodérmica” de Lasswell; tampoco son “limitados”, como concluía Lazasfeld luego de su estudio de campañas en Ohio. Sino que afectan la percepción que la opinión pública tiene sobre la realidad. En este sentido, una figura que consideramos central dentro de la formación y captura de la atención del público es la del escándalo político,

¹ Este artículo no trabaja a los medios de comunicación en tanto actores *en* la política. Por lo tanto, no se considerarán las eventuales acciones estratégicas que los medios puedan tener sobre ese recorte.

ya que tiene la capacidad de acelerar y saltarse los tiempos del “*setteo*” de agenda. El escándalo político refiere a una publicidad amplificada de una falta, error, omisión, corrupción, delito etc. de algún miembro de la sociedad política (Pérez-Liñán 2007: 65). Y en esta amplificación, los medios son protagonistas. Producen el escándalo al amplificar una noticia. Y tal como enseña Balán, el escándalo político se caracteriza por generar un impacto y revuelo sobre la sociedad civil (Balán, 2011: 165).

Así, los escándalos movilizan la opinión pública, y esta presiona sobre la sociedad política para que reaccione. En democracias, los escándalos tienen la capacidad potencial de provocar acciones políticas porque funcionan como un test de credibilidad para los políticos, cuya meta principal es la supervivencia política (Thompson, 2005: 46). De tal modo, la opinión pública se concentra en cómo los políticos atenderán y resolverán un suceso que está en el foco de su atención, en forma de escándalo. Este está sostenido en el tiempo (días, semanas) afectando aún más la agenda pública. El escándalo está “en la calle... todos hablan de ello”. De tal modo, se presiona y obliga a la clase política a tener que enfrentar lo que sucede, a actuar. En consecuencia, una de las posibles formas de encarar un escándalo político es mediante la activación del control en tanto mecanismo para corregir y castigar lo sucedido. Así, el escándalo político podría funcionar potencialmente como una *alarma de incendio* que pone en movimiento determinados mecanismos institucionales, tales como la supervisión y el monitoreo horizontal (esto es, entre los propios organismos del Estado).

Metodología

En este estudio utilizamos el método cualitativo. Este nos permite bucear en los significados profundos de los procesos, pudiendo manejar gran cantidad de variables a la vez y comprendiendo los mecanismos causales. Sus técnicas permiten abstraerse de las tendencias generales que describen la totalidad de los casos del universo, focalizándose en la particularidad y singularidad de lo estudiado. En concreto, realizamos entrevistas en profundidad: a expertos en la temática, a Legisladores, a asesores y a Ministros. A su vez, realizamos un trabajo de relevamiento de fuentes secundarias, buscando en los Diarios de Sesión del Congreso de la Nación los determinantes del surgimiento y creación de las Comisiones Investigadoras. Finalmente, para medir el impacto mediático, relevamos los principales diarios del país. Allí rastreamos la existencia o no de escándalos mediáticos y políticos sobre la temática pertinente a las Comisiones Investigadoras.

La hipótesis de este artículo es que existirá control parlamentario si se produce un escándalo mediático *combinado* con un *enforcement* policial o partidario. Si alguna de las dos variables

independientes no está presente, entendemos que no habrá control en un sentido sistemático, o que la situación se torna incierta.

De tal modo, el modelo teórico cuenta con una variable dependiente y dos independientes. La variable dependiente es la existencia o no de control. En este punto vale aclarar que nos referimos a la existencia de control parlamentario en un sentido sistemático. Esto es, la existencia de condicionantes estructurales que llevarían a que se controle, más allá de situaciones contextuales o fortuitas que también podrían activar el control. Estas, desde ya, son más difíciles de teorizar o explicar.

La primera de las dos variables independientes es exógena al control y a la comisión de control: la existencia de un escándalo político. Esto implica la aparición de una noticia en varios medios en forma simultánea y sostenida en el tiempo. En este caso, consideraremos la existencia de un escándalo si el tema está por lo menos en dos diarios relevados y mínimo durante una semana. Y, obviamente, tiene que incluir algún tema de corrupción, delito, error u omisión por parte de algún miembro o institución de la sociedad política. La segunda variable independiente es endógena al mismo proceso de control: el *enforcement*. Este refiere a la existencia de algún tipo de presión o fuerza (generalmente exterior al objeto) que garantice la ejecución o cumplimiento real de aquello que el escándalo mediático puso en marcha (mecanismos institucionales del control parlamentario).

Como mencionamos en un comienzo, de no mediar algún tipo de *enforcement* es probable que el control activado por el escándalo resulte estéril o poco profundo. Encontramos dos tipos de *enforcement*. El primero de ellos es el policial. Este refiere a la intermediación de algún tipo de fuerza de seguridad que, en tanto aparato represivo del Estado, garantice el cumplimiento de lo dictaminado por la Comisión Investigadora. Como veremos, una acción de control parlamentario acompañada por la amenaza real de sanción, apercibimiento o incluso encarcelamiento por parte de la policía, la dota de efectividad y materialidad. En segundo lugar, el *enforcement* puede ser partidario. Los partidos políticos implican muchas veces cadenas jerárquicas y verticales de mando, por lo que las cúpulas pueden “presionar” sobre los legisladores para que lleven a cabo la tarea que se les encomendó. Además, muchos partidos ocupan posiciones en las burocracias estatales (entidades a las que se suele controlar). Así, también puede presionar sobre el agente o controlado para que “colabore” con la investigación. Y como veremos en el siguiente apartado, la presión también puede ser en sentido contrario, instando a que no se controle. Esto es, “controlando el control” (Bieda 2013).

La combinación de estas dos variables independientes configura el siguiente cuadro de doble entrada:

CUADRO 1 - Modelo Teórico

		VI 2	
		<i>Enforcement</i>	
		SI	NO
VI 1	SI	CONTROL	NO CONTROL
ESCÁNDALO	NO	INCIERTO	NO CONTROL

El cuadro 1 nos muestra que para que haya control existen dos condiciones necesarias: escándalo y *enforcement*. A su vez, la existencia de escándalo y *enforcement* –combinadas– resultan condiciones suficientes para que haya control. Esto lo vemos en que el único cuadrante en el que el modelo teórico predice que habrá control es en el (1,1). Por el contrario, si hubiera escándalo pero no *enforcement* (cuadrante 1,2) no habría control, reflejando un escenario con activación de mecanismos institucionales de control, pero sin efectividad por la falta de “fuerza” o “voluntad” para usarlos. Si no hubiera escándalo ni *enforcement* (cuadrante 2,2) el modelo teórico predice que no habría control, ya que la clase política no tendría la necesidad de responder a alguna irregularidad –no se activaron las alarmas de incendio– y tampoco habría “voluntad” de investigar. Finalmente, tenemos un escenario incierto en el modelo (cuadrante 2,1). En este no hubo escándalo, pero sí habría *enforcement*. El modelo teórico no dispone qué sucedería en este escenario, decretándolo incierto. Esto porque puede o no haber control, dependiendo del tema a investigar y del contexto en el cual se desarrolla la investigación. Debido a la incertidumbre teórica de este escenario y la falta de evidencia que esclarezca el resultado, no lo estudiaremos en esta ocasión.

En este artículo analizaremos dos comisiones, y para entender mejor el modelo teórico haremos referencia a una tercera. Tal como muestra el cuadro 2, las mismas ocupan los cuadrantes en los que el modelo teórico puede predecir comportamientos sistemáticos (cuadrantes 1,1 – 1,2 – 2,2)

CUADRO 2 - Comisiones estudiadas

		VI 2	
		<i>Enforcement</i>	
		SI	NO
VI 1	SI	CICC	CFOAI
ESCÁNDALO	NO	N/A	Violencia en el fútbol

La Comisión Investigadora del Comercio de Carnes la presentamos como un caso exitoso de control, ya que hubo un escándalo mediático –producto de la intervención del Senador De la Torre– y hubo *enforcement* policial. La Comisión de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Inteligencia la presentamos como un caso de control no exitoso porque, aunque se suscitan constantemente escándalos en torno a la actuación de los organismos de inteligencia, la misma no controla por la ausencia de un *enforcement* partidario (o como veremos a continuación, por un *enforcement* partidario negativo). Finalmente, el caso de la Comisión que controla la Violencia en el Fútbol suscita noticias en los medios, aunque no escándalos políticos, y tampoco presenta *enforcement* policial o partidario. En consecuencia, no controla.

El control en Argentina: las comisiones especiales de seguimiento

En la actualidad, el Congreso Nacional argentino tiene 69 comisiones (permanentes y especiales) en la Cámara de Diputados y 34 en el Senado.

El artículo 87 del reglamento vigente de la Cámara de Senadores de la Nación dispone que

“La Cámara puede disponer la creación de comisiones investigadoras en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de control. La resolución de creación de estas comisiones debe especificar taxativamente el alcance de su competencia y el plazo de su duración, el que sólo podrá ser prorrogado por única vez por seis meses como máximo, por decisión de los dos tercios de los miembros de la Cámara”

Entre 1923 y 2003 se dispuso la creación de 136 comisiones especiales de control. 23 de las mismas fueron específicamente Comisiones Investigadoras y el resto Comisiones Especiales encargadas de la fiscalización de determinadas actividades del Poder Ejecutivo y sus burocracias. Sin embargo, la mayoría no funcionó: no cumplieron su cometido, no pudieron constituirse, no pudieron controlar. La pregunta es por qué.

Comisión de Fiscalización de las Actividades y Organismos de Inteligencia

La CFOAI fue creada por la ley de Inteligencia Nacional (25.520), promulgada el 3 de diciembre de 2001. La misma reformó la estructura del Sistema de Inteligencia Nacional (SIN). El artículo 6 de dicha ley establece que los organismos del SIN son: la Secretaría de Inteligencia (organismo superior), la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal y la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (Ley 25.520). El SIN depende de y responde al Poder Ejecutivo. Dicha ley, en su artículo 32, crea la Comisión Bicameral Permanente de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia, con “amplias facultades para controlar e investigar de oficio”. Estableciendo que “los organismos del Sistema de Inteligencia Nacional deberán suministrar la información o documentación que la comisión solicite”. De tal modo, esta

comisión bicameral tiene la finalidad de “fiscalizar que su funcionamiento [el de los organismos del SIN] se ajuste estrictamente a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, verificando la estricta observancia y respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional, así como también a los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia Nacional”.

Como vemos, esta comisión se encuentra legalmente capacitada para controlar y supervisar todas las actividades de inteligencia. Específicamente, sus tareas consisten en: a) analizar y evaluar la ejecución del plan de inteligencia nacional (artículo 33, punto 1), b) considerar el informe anual de las actividades de inteligencia (punto 2), c) controlar los planes de estudio empleados por la escuela nacional de inteligencia para la formación del personal, d) supervisar la ejecución de las partidas de carácter secreto asignadas por la Ley de Presupuesto al SIN y e) controlar el desempeño de la Dirección de Observaciones Judiciales (división encargada de la interceptación de las comunicaciones).

Para ejercer sus funciones, según el artículo 39 de la ley de referencia, tiene la potestad de exigir la presencia y colaboración de todos los miembros del SIN, así como de cualquier otro miembro de la administración pública nacional.

Desde su creación la CFOAI tuvo una media de permanencia de los legisladores en la comisión de cuarenta y dos meses (tres años y medio), y una media de permanencia de los legisladores en el Poder Legislativo (más allá de su permanencia estricta en la CFOAI) de ochenta y cuatro meses (siete años). El porcentaje medio de permanencia en la comisión es del 53%. Si se considera que el Congreso Nacional argentino es uno de los que mayor rotación de legisladores tiene en el mundo, con un porcentaje de permanencia cercano al 20% (Jones et al., 2002), entendemos que estamos tratando con una comisión con legisladores con bastante experiencia y *seniority*².

Salvo por el período 2009-2011, estuvo siempre presidida por un legislador miembro del partido de gobierno, contando a su vez siempre con mayoría oficialista.

Comisión Investigadora del Comercio de Carnes

El 1ro de marzo de 1933, el Vicepresidente de la República Argentina, Julio A. Roca (hijo), y el encargado de negocios de Gran Bretaña, Walter Runciman, celebraron un acuerdo comercial ganadero entre Argentina y Gran Bretaña. En un contexto internacional de cierre de las economías, producto de la crisis de 1929, y de “encierro” de Gran Bretaña en los países miembros del Commonwealth, el pacto garantizaba la exportación de carne argentina al

² Para un análisis más específico sobre este tema, confrontar Bieda (2013).

mercado británico. Así, mantenía abierto el flujo comercial con uno de los principales compradores y socios comerciales ganaderos de la Argentina. Se aseguraba una cuota de exportación importante de carne enfriada, aunque debía realizarse en su mayoría (85%) a través de frigoríficos extranjeros (generalmente de capitales británicos o relacionados indirectamente con este país). Y Gran Bretaña asumía el 94% de la exportación local de carnes (Yasky, 1969: 51). A su vez, todo lo que Gran Bretaña pagara por compras en la Argentina, podía volver a su país deduciendo un porcentaje para pagos de deuda externa.

El pacto fue criticado por varias razones. En primer lugar, porque se establecía desde una asimetría y desigualdad entre las partes. Los términos resultaban favorables para Gran Bretaña. En segundo lugar, porque se denunciaba el perjuicio económico que ello tendría sobre la producción ganadera local, fundiendo a los frigoríficos nacionales. Y en tercer lugar, desde cierto nacionalismo típico de la época, por “arrodillarse” ante el “imperio británico”. Sin embargo, quienes lo defendían argumentaban que ese era el precio necesario a pagar para mantener abierto el flujo comercial, recordando además el contexto de crisis internacional y caída de las exportaciones.

El pacto encontró su principal crítica en el Senador Nacional por Santa Fe, el Dr. Lisandro De la Torre, quien denunció los términos desiguales del tratado. Estos, según el Senador, habilitaban un manejo monopólico de los precios de la carne enfriada perjudicando al productor local, y al “pueblo” argentino en general (De la Torre, 1947: 155-175). Por ello, el 1ero de septiembre de 1934 él ingresó un proyecto en el Senado Nacional para crear una Comisión Investigadora del negocio de la carne habilitado por este tratado. “Desígnese una comisión investigadora compuesta por tres senadores, con todas las facultades inherentes a dichas comisiones, a fin de que establezca cuál es la situación del comercio de exportación de carnes argentinas y verifique si los precios que pagan los frigoríficos en la Argentina guardan relación con los que obtienen en sus ventas en el exterior” (Yasky, 1969: 56).

Así nació la Comisión Investigadora del Comercio de Carnes en el Senado. La misma fue conformada el 11 de septiembre de 1934 por los Senadores Serrey, Landaburu y De la Torre. El Presidente de la misma fue el Senador Landaburu. Tanto este como Serrey representaban al oficialismo, mientras que De la Torre, a la oposición. Contaba con un *staff* permanente de contadores encargados de auditar todas las empresas frigoríficas. Ellos fueron Gonzáles Galé, Greffier y Yasky. Según la resolución del 25 de octubre de 1934, la Comisión estaba habilitada, entre otras funciones, a revisar: las planillas de costos de compra de la hacienda, las planillas de tarifas de gastos, las planillas de clasificación y costo de la carne, las planillas de precios, toda la contabilidad de la empresa, los balances contables, los gastos en personal obrero y administrativo, los gastos en agua, vapor, luz y fuerza, etc. (Yasky, 1969: 62). Tal como declara De la Torre “el objeto de esta investigación se puede concretar en pocas palabras: se desea saber

en qué condiciones se realiza el comercio de carnes y si los productores y los intermediarios reciben cada uno lo que en justicia les debe corresponder” (De la Torre, 1947: 160).

El Control Parlamentario y el Escándalo

El argumento de este estudio es que el escándalo mediático tiene la capacidad de activar los mecanismos institucionales del control, pero si estos no están acompañados de alguna forma de “presión” externa de tipo partidario o policial, el control queda en un mero dispositivo declamatorio (y por lo tanto estéril). Sostenemos que el escándalo resulta un mecanismo poderoso, pero no suficiente. Consigue poner el tema en la agenda, presionando a los políticos para que respondan. Sin embargo, “la política” tiene la capacidad de administrar ese emergente, demorándolo o controlándolo. Es necesaria su intervención para encontrar un control parlamentario efectivo de las acciones del Ejecutivo y de las burocracias.

A modo de ejemplo, durante la realización del trabajo de campo, un ex Diputado de la Nación argentina nos graficaba esta lógica con su experiencia personal:

“Si uno analiza cualquier encuesta electoral el tema de la seguridad está siempre primero. Parece extraño que las áreas de seguridad y las áreas de seguridad no fueran tratadas en el Congreso. Yo soy autor de una ley de Seguridad Bancaria “Antisalidera”. Pero la verdad es que nosotros habíamos presentado el proyecto y sólo conseguimos que el Congreso lo votara (Diputados por unanimidad y en el Senado con un voto en contra) cuando se produjo el hecho violento de Carolina Píparo (una salidera donde se le disparó a una embarazada y perdió el bebé). Y eso que nosotros ya habíamos presentado el proyecto. La importancia de la sensibilidad social. Cuando la opinión pública aprieta a cualquiera de los espacios de la política es cuando funciona el control. Lo del “Caso Píparo” y la ley de Seguridad Bancaria se activó porque había una indignación social por la muerte del niño y el oficialismo ya no pudo poner una pared en el Legislativo, y tuvo que dejar que se aprobara”³

El Control de la Inteligencia

Como vimos, la CFOAI se creó en el 2001. Desde entonces, y hasta el 2013, el (des)control de la inteligencia apareció repetidas veces en los medios de comunicación. El principal canal de “denuncia” se registró en el diario La Nación, manifestando el funcionamiento deficiente de la comisión. La crítica surgía a partir de denunciar constantemente las operaciones políticas realizadas desde la Secretaria de Inteligencia del Estado (ex SIDE, actual SI)⁴.

Pero, sin dudas, el principal escándalo que involucró en los últimos años a los servicios de inteligencia, y en consecuencia a la CFOAI y su deficiente intervención, fue el denominado

³ Entrevista realizada por el autor a un ex Diputado de la Coalición Cívica, 2014.

⁴ Recordemos que según la ley 25.520 la SI no tiene permitido intervenir en política interna.

“Proyecto X”. Este fue un escándalo político que sucedió en el año 2011. Según lo define la ex Ministra de Seguridad, Nilda Garré: “El Proyecto X es un sistema informático de inteligencia criminal para la investigación de delitos complejos. Es una base de datos con vinculadores que permiten entrecruzar información y acelerar el análisis en determinadas circunstancias”⁵. El escándalo surgió porque en 2011 el Diario “Página 12” denunció que gendarmes se “entremezclaron en la multitud vestidos de civil para identificar a los cabecillas” de las manifestaciones y que en el caso del ex delegado de Kraft Ramón Bogado, informaron sobre reuniones que se hicieron en su casa y lo que allí se decidía⁶. Esto es, infiltraron espías en manifestaciones sociales para hacer inteligencia.

El escándalo surgió entonces porque se descubrió la utilización de los servicios de inteligencia, y su tecnología, para la política interna (prohibido por la ley 25.520). La investigación judicial reveló la existencia de videos, fotos e información personal sobre decenas de líderes sindicales, de organizaciones de derechos humanos y de movimientos sociales. En consecuencia, este escándalo provocó el reemplazo de casi la totalidad de la cúpula de Gendarmería Nacional (pasando a retiro a 19 de 30 Comandantes jerárquicos) y precipitó el desplazamiento de Garré de la cartera de seguridad.

El “Proyecto X” resultó ser uno de los escándalos políticos más graves y de mayores repercusiones en la actuación de la inteligencia argentina, desde el retorno de la democracia (el otro fue la actuación de la SIDE en los atentados a instalaciones judías en 1992 y 1994). Sin embargo, la CFOAI no actuó ni reaccionó activando los mecanismos *legales* de control. De hecho, varios de los legisladores miembros de la CFOAI que más se involucraron en el tema (pidiendo explicaciones, informes, y hasta incluso la citación de la Ministra al recinto para dar explicaciones) tuvieron que “controlar” en tanto privados (recurriendo al decreto 1172/03 de acceso a la información pública) o desde otras comisiones.

La pregunta que subyace entonces es por qué, por ejemplo, luego de tamaño escándalo no se activó el control. La respuesta, creemos, la encontramos en la falta de *enforcement* partidario. Si analizamos la composición partidaria de la comisión, encontramos que esta siempre tuvo mayoría oficialista y un presidente también del partido de gobierno. Salvo por el período 2009-2011, donde el Frente para la Victoria (partido en la Presidencia de la Nación) “perdió” las elecciones legislativas de mitad de término, traduciéndose entonces en una reducción en las Cámaras Legislativas. En ese período la oposición tuvo mayoría en la CFOAI y la Presidencia de esta Comisión estuvo en manos del Peronismo Federal (nominalmente de la oposición).

⁵ <http://www.infobae.com/2012/02/24/633781-que-es-el-proyecto-x>

⁶ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-187784-2012-02-17.html>

Durante el período en que la Comisión estuvo constituida se produjeron la siguiente cantidad de dictámenes por año:

Cuadro 3 - Dictámenes de CFOAI por año	
Año	FOAI
2001	0
2002	0
2003	0
2004	19
2005	4
2006	3
2007	0
2008	2
2009	3
2010	0
2011	0
2012	0
Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación	

Los resultados resultan contundentes: en doce años de existencia la comisión tan sólo produjo treinta y un dictámenes. Es decir, salvo el valor extremo del año 2004, durante toda su historia la comisión fue aparentemente improductiva.

La ley que le dio vida a esta comisión es considerada un “modelo” a nivel mundial: una ley de avanzada que ha inspirado otras leyes de control de la inteligencia⁷, precisamente porque diseña una comisión eficiente, productiva y poderosa. Sin embargo, cuando confrontamos esta concepción teórica con su funcionamiento real encontramos una comisión aparentemente estéril. Tal como nos informa un Diputado de la oposición “Nosotros detectamos que durante varios años esa comisión sólo se reunió a los efectos de constituirse para designar autoridades, y que había cero reuniones de comisión para redactar informes o controlar. La CFOAI no está cumpliendo su misión legislativa ni las obligaciones que emanan de la ley.”⁸

Luego de realizar entrevistas a diversos actores claves de la comisión (legisladores, asesores, personal administrativo, Ministros y Viceministros, etc.) y estudiar en profundidad el funcionamiento de la misma podemos entender que esta baja productividad y aparente pereza se debe a una decisión política. La comisión está “viva” y activa, sólo que su actividad no produce

⁷ Entrevista realizada por autor a Ex Viceministro de Defensa de la Nación, 2013.

⁸ Entrevista realizada por el autor a un ex Diputado de la Coalición Cívica, 2014

emergentes visibles. Tal como enseña Lukes en su clásico libro de 1985, una de las formas más poderosas del ejercicio del poder surge como “no acción”, a partir de frenar una actividad.

En efecto, no encontramos un control efectivo a pesar de la existencia de escándalos, porque los legisladores del partido de gobierno se habrían encargado de realizar un *enforcement* negativo. La composición oficialista mayoritaria en la CFOAI habría conseguido “controlar el control” (Bieda 2013), administrando el proceso y decidiendo “qué pasa” y “qué no”: “el oficialismo en la comisión quiere defender de cualquier forma que no se controle su inteligencia”⁹. De tal modo, encontramos que la actuación partidaria (oficialista) permitió torcer la voluntad de control plasmada en la ley. “La mayoría en el Congreso arma una barrera, y terminan protegiendo cualquier actividad fuera del marco normativo”¹⁰.

La experiencia del “Proyecto X” permite sostener el argumento de este artículo. Hubo escándalo, con importantes consecuencias políticas, pero el principal órgano no judicial de control no intervino durante el proceso por la falta de voluntad político-partidaria. Es decir, la inexistencia de *enforcement* partidario: *sonó la alarma de incendio, pero el oficialismo frenó los coches de bomberos*. Esto lo logró gracias a controlar ciertos resortes institucionales básicos de la comisión de control. En primer lugar, contó con la mayoría dentro de la comisión, lo que permitió desaprobado cualquier iniciativa o dictamen. En segundo lugar, tuvo casi siempre la presidencia de la comisión. Este resulta un puesto clave para el control, ya que funciona como el *gatekeeper* de la comisión, armando la agenda de la misma, y por lo tanto determinando qué temas se han de tratar (y cuáles no). Y finalmente, garantizó que la comisión se reúna lo menos posible. En consecuencia, la CFOAI se presenta como un caso de no control porque hubo escándalo político, pero no *enforcement* (incluso, hubo uno negativo).

El Control de la Carne

Samuel Yasky, contador designado de la Comisión Investigadora del Comercio de Carnes, afirma que el éxito en la labor de monitoreo y auditoría del comercio de carnes realizado por la comisión investigadora durante la década de 1930 se debió principalmente a la actuación de De la Torre. En sus palabras:

La investigación del comercio de carnes y el alegato del Dr. De la Torre se han incorporado a nuestra historia como una cruenta batalla contra los poderosos intereses feudales y contra las omnipotentes empresas extranjeras que succionan tenazmente la riqueza madre del país. Puso al descubierto las maniobras y despojos de las empresas frigoríficas, tanto en perjuicio de la ganadería –excepto la élite de grandes hacendados– como en fraude del Fisco en materia impositiva y cambiaria. Permittedescorrer el velo de los

⁹ Entrevista del autor a ex Asesor de la CFOAI, 2011.

¹⁰ Entrevista realizada por el autor a un ex Diputado de la Coalición Cívica, 2014.

entresijos de la industria frigorífica, considerada hasta entonces una ciencia oculta y complicada” (Samuel Yasky 1969: 126)

Yasky le atribuye el éxito del control a la voluntad política, empeño, insistencia y virtud de un Senador. Aquí no ponemos en juicio este punto, e incluso reconocemos que parcialmente podría explicar parte del proceso. Sin embargo, como vimos, consideramos que para entender el éxito del control parlamentario resulta pertinente analizarlo desde el funcionamiento de los arreglos institucionales operantes (variables de corte estructural/sistémico).

Como mencionamos, esta comisión desarrolló su accionar durante la década de 1930. Obviamente, las tecnologías de comunicación se encontraban en una etapa incipiente, mucho menos desarrolladas que en la actualidad. Sin embargo, el caso obtuvo una gran repercusión mediática hasta convertirse en un escándalo. En primer lugar, por las enérgicas intervenciones del Senador De la Torre: “Es necesario plantearla [la investigación sobre el comercio de carnes] como una gran cuestión, como un gran escándalo administrativo, porque sólo así podría provocar una reacción en la opinión pública, que es el último recurso cuando los gobernantes no reaccionan” (Yasky 1969: 58). En estas palabras ante la asamblea legislativa registramos cómo él mismo confiesa la necesidad de “mediatizar” esta investigación, y llevarla al plano del escándalo, para provocar una reacción política, y por lo tanto el avance de la investigación (Pérez-Liñán 2007).

Las enérgicas intervenciones del Senador Santafecino tuvieron un verdadero impacto mediático (dadas las limitaciones de la época). Y lo que terminó de poner este tema en la agenda pública fue un trágico hecho fortuito (exterior a la investigación en sí misma). El 23 de julio de 1935, durante la exposición de algunos resultados parciales de la investigación en el recinto del Senado, el Senador De la Torre entabló una potente discusión con el Ministro de Hacienda, el Dr. Federico Pinedo, durante una de sus intervenciones. Estos iniciaron una pelea de puños y en defensa de De la Torre (ya tumbado en el piso) intercedió el otro Senador santafesino, el Dr. Enzo Bordabehere. En un confuso hecho, Bordabehere recibió un disparo de Valdez Cora (un asesino a sueldo), provocando su posterior fallecimiento. Este asesinato, y el posterior (y fallido) duelo a muerte entre Pinedo y De la Torre, pusieron a la Comisión Investigadora en el foco de atención del público, convirtiendo la investigación sobre el pacto Roca-Runciman en un verdadero escándalo. La crónica del diario *La Prensa* informaba el hecho de la siguiente forma:

"Hasta ese momento [Valdez Cora] había permanecido de pie, en una pacífica actitud de expectación, como ajeno a todo lo que allí se desarrollaba. Sin embargo, no separaba sus ojos vigilantes de Bordabehere. Valdez Cora disparó contra Bordabehere por la espalda. Lo hirió así de dos balazos y cuando Bordabehere giró para enfrentarlo le descargó otro proyectil, que impactó en el pecho. Una cuarta bala hirió levemente al senador Rafael Mancini.” (Diario *La Prensa*).

Tal como la CFOAI, la CICC resultaba una comisión reglamentariamente poderosa: estaba facultada para apereibir y sancionar el no acatamiento y toda interferencia en la investigación. Durante su investigación encarceló a varios gerentes de empresas frigoríficas por negarse a presentar la información solicitada. Incluso ordenó a Prefectura Naval que impidiera la partida del vapor “*Norman Star*” (perteneciente al frigorífico Anglo) que se encontraba zarpando del puerto de Buenos Aires hacia Gran Bretaña, secuestrando veintiún cajones con toda la información financiera y contable de la empresa (Yasky 1969: 65).

Pero a diferencia de la CFOAI, la CICC auditó, encarceló y apereibió; produjo dos informes muy completos sobre las operaciones del comercio de carnes en Argentina; denunció maniobras fraudulentas; encontró responsables; provocó la renuncia del Ministro de Agricultura (Dahau) y de Hacienda (Pinedo). Y todo esto, a pesar de la resistencia de la mayoría oficialista en la Comisión (Landaburu y Serrey) que firmó en disidencia los dictámenes (en un intento de “reducir” y “minimizar” lo descubierto), y del constante entorpecimiento del Poder Ejecutivo. La pregunta que subyace es cómo pudo hacer todo esto pese a tantas resistencias.

Como vimos, una organización primordialmente partidaria de la acción legislativa y las comisiones, acaba produciendo legisladores que actúan con una lógica de gobierno y oposición. Esto invita al oficialismo en las comisiones de control a entorpecer, disminuir o bloquear toda acción de monitoreo, ya que este está resignificado como una acción contra “su” Gobierno. En este sentido, los Senadores oficialistas de esta Comisión no se involucraron en la investigación, y aislaron a De la Torre. Buscaban así “congelar” la acción de la Comisión. Y cuando ya resultó inevitable su intervención, firmaron en disidencia el dictamen producido, a pesar de que la información recolectada enseñaba claras anormalidades en el comercio de carnes. “La mayoría de la Comisión Investigadora ante las comprobaciones fehacientes efectuadas se vio obligada a presentar un dictamen que a regañadientes reconocía anomalías” (Yasky 1969: 79). El oficialismo buscó disminuir y minimizar los resultados de la investigación, presentando un dictamen con tan sólo cuatro anomalías (contra las cuarenta y ocho anomalías presentadas por la minoría).

Ya vimos que los primeros movimientos de control de la Comisión ofrecieron resistencia por parte de los frigoríficos, ya que estos denunciaban que no tenían ninguna obligación legal de presentar esa información. Ante esta negativa De la Torre decidió someter este debate de potestades y jurisdicciones al plenario de la Cámara. Tanto el plenario como la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado se pronunciaron unánimemente a favor de aquella Comisión Investigadora, extendiendo sus facultades. En consecuencia, este respaldo resignificó la investigación de la Comisión en tanto acción de la Cámara Alta, entorpeciendo el accionar disuasivo de los Senadores oficialistas en la CICC.

Y a su vez, cada uno de los requerimientos de la Comisión Investigadora, fueron acompañados por el Comisario del Senado. El artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Senadores (del año 1862) establece que “la policía de la casa dependerá del comisario del cuerpo, quien será responsable del cumplimiento de las disposiciones que se adopten”. Así, las acciones de control de la comisión pudieron ser efectivas porque revestían de un mecanismo de *enforcement* policial. La Cámara Alta interpretó que para hacer cumplir las disposiciones de control resultaba necesaria la intervención de su “propio” cuerpo policial. Tal como relata Yasky “Acompañados del comisario del Senado, nos dirigimos el 14 de noviembre a las oficinas del Frigorífico Anglo, donde esta vez sí nos recibieron altos funcionarios de la empresa, acompañados de su letrado Dr. Béccar Varela. [A diferencia de veces anteriores] Sobre una mesa directorio se hallaban depositados una cantidad de libros encuadernados, de los corrientes, usados para contabilidad” (Yasky 1969: 63). En consecuencia, los frigoríficos y otros involucrados comenzaron a ofrecer “voluntariamente” su participación, entregando los libros contables sin dudarlos.

Entendemos que el éxito de la investigación se debió entonces a la combinación de dos factores. En primer lugar, la existencia de una comisión investigadora luego del escándalo mediático suscitado por la firma del Pacto Roca-Runciman. Esto permitió institucionalizar la investigación, formalizando y jerarquizando los pedidos. Y en segundo lugar, el respaldo del Senado. Esto enseñó que la investigación no resultaba una acción de un Senador individual, sino que –por ejemplo– detrás de un contador auditando se encontraba el Senado de la Nación argentina. Así, la Cámara Alta “decidió” sobreponerse a las diferencias partidarias y actuar como un cuerpo “homogéneo” que controla a otro poder. Este respaldo se tradujo en la intervención del Comisario de la policía del Senado (así como en algunas ocasiones, de la Prefectura Naval). El *enforcement* policial garantizó la respuesta y el acatamiento de los investigados, ya que aquel que se negara a facilitar información podía ser encarcelado (y así fue en repetidas ocasiones). Este funcionó como mecanismo disciplinante sobre los potenciales/futuros investigados.

Conclusión

La literatura especializada en analizar el efecto de los medios de comunicación en la política tiende a afirmar que los escándalos políticos tienen la capacidad de movilizar la acción política en tanto reacción “de control de daños” de la comunidad política. Así, se le asigna un efecto poderoso al escándalo. Sin embargo, en este estudio intentamos relativizar los efectos poderosos de los medios y los escándalos en tanto dispositivo suficiente para activar el control.

Los escándalos mediáticos tienen la capacidad de provocar reacciones en la sociedad política. Pero *no son sólo los medios*. Por lo menos, no sólo eso. En este artículo estudiamos el

funcionamiento de dos comisiones encargadas del control del Poder Ejecutivo y distintas burocracias. En primer lugar, la comisión encargada de controlar los organismos de inteligencia. Y en segundo lugar, otra autorizada para investigar las negociaciones detrás del comercio de carnes con Gran Bretaña.

El principal *finding* es que los escándalos políticos tienen una capacidad (moderada) sobre el control: activan o aceleran los procedimientos, dispositivos e instituciones normales y formales del control. Esto, porque tienen el poder de rápidamente hacer ingresar un tema en la agenda pública, en el foco de atención. Y “obligan” a la clase política a tener que reposicionarse, controlando, o controlando el daño. Sin embargo, el *finding* es que lo que determina la suerte del control, en última instancia, es la política. Los partidos políticos son los que tienen el poder de permitir el avance del control, o contenerlo, ya que poseen los resortes institucionales para hacerlo (mayoría la composición partidaria y la presidencia de la comisión). En efecto, la voluntad de los partidos políticos funciona como *enforcement* al proceso. Pero, como vimos, este puede ser positivo (habilitando el control) o negativo (conteniendo el control). A su vez, la efectividad del control se ve beneficiada si media un *enforcement* de tipo policial. Una fuerza de seguridad puede presionar para permitir el acatamiento del controlado.

En este sentido, analizamos que la CFOAI no pudo aún concretar su misión legal porque, a pesar de los escándalos, existe un *enforcement* del partido de gobierno (mayoritario en la comisión) que frena y contiene el monitoreo. A su vez, la CICC pudo controlar efectivamente porque los escándalos combinados con un *enforcement* policial viabilizaron el control.

Consideramos pertinente continuar estudiando los determinantes del control parlamentario en Argentina, así como los efectos que los escándalos políticos tienen sobre él. Entendemos necesario ampliar la base empírica aquí analizada, examinando nuevos casos. A su vez, la comparación con las experiencias de otros países también puede resultar productiva.

Referencias bibliográficas

- Bieda, Tomás. 2013. *El Control Parlamentario en Argentina*, Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella.
- Ferraro Agustín. 2006. “Parlamento y Gobierno en Sistemas Presidencialistas. Contribución al análisis del Control Parlamentario de la Burocracia en América Latina”, en Mustapic y Llanos, *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Politeia, Buenos Aires.
- De la Torre, Lisandro. 1947. *Las Carnes Argentinas y el Monopolio Extranjero*, Colegio Libre de Estudios Superiores, Buenos Aires.
- Huber, John y Charles Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*, Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen. 2006. *Historia y crítica de la opinión pública*. Editorial Gustavo Gilli. Barcelona.
- Hwang, Wonjae, Mark P. Jones y Juan Pablo Micozzi. 2009. “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, N°1.
- McCombs, Maxwell y Donald Shaw. 1972. “The agenda-setting function of mass media”, en *The Public Opinion Quarterly*, Vol 36, N°2.
- McCubbins, Matthew y Kiewiet, Roderick. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, University of Chicago Press.
- McCubbins, Matthew. 1985. “The Legislative Design of Regulatory Structure”, en *American Journal of Political Science*, en Vol 29, N°4.
- McCubbins, Matthew y Thomas Schwartz. 1984. “Congressional Oversight Overlook: Police Patrols vs. Fire Alarms”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N°1.
- Méndez, José Luis. 1995. “Estudio Introductorio”, en Peters, Guy. *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishers.
- Mustapic, Ana María y Mariana Llanos. 2006. “Estudio introductorio” en Mustapic y Llanos *El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Politeia, Buenos Aires,
- Mustapic, Ana María y Tomás Bieda. 2014. “¿Controla el Congreso Argentino?”, en *Supervisión Legislativa del Poder Ejecutivo en América Latina*, CIDE, México DF, México (en prensa)
- Ogul, Morris y Bert Rockman. 1990. “Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems”, en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. XV, N°1
- Ogul, Morris. 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy. Studies of Legislative Supervision*, University of Pittsburgh Press.
- Pérez-Liñan, Aníbal. 2007. *Juicio Político al Presidente*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Peters, Guy. 1995. *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishers.
- Saperas, Enric. 1987. *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Thompson, John. 2005. “The new visibility”, en *Theory Culture Society*, 22:31.
- Yasky, Samuel. 1969. *Lisandro De la Torre de cerca. Los momentos culminantes de su vida pública*, Metrópolis. Buenos Aires.