

PODER CIUDADANO (LOGO)

¿Cómo monitorear instituciones legislativas?

**Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la
sociedad civil**

Área de Acción con Políticos

La edición e impresión de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada de Suiza.

PODER CIUDADANO (LOGO)

¿Cómo monitorear instituciones legislativas?

Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil

Autora

Laura Alonso

Asistentes de investigación

Martín Astarita

Pablo Secchi

Florián Volweiller

Colaboradores-pasantes de Compromiso Joven de la Universidad de San Andrés

Damián Cazachkoff

Florencia Groesman

Edición

Zulema Cukier

Diseño de Tapa

Ricardo Luza

Corrección

Inés Gugliotella

Diagramación

Mariana Cukier

PODER CIUDADANO (logo)

Consejo Honorario

Teresa Anchorena
V́ctor Garća Laredo
Mona Moncalvillo
Manuel Mora y Araujo
Luis Moreno Ocampo
Martha Oyhanarte

Consejo de Administraci3n

Vicepresidente (a cargo de la Presidencia)
Carlos Facal

Vocales
Rafael Di Tella
Renato Meyer
María Tezanos Pinto

Director Ejecutivo

Carlos March

Área de Acción con Políticos

Coordinadora
Laura Alonso

Asistentes
Pablo Secchi
Martín Astarita

Redes internacionales a las que pertenece Poder Ciudadano (TITULO)



Transparencia Internacional (TI), única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, congrega a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global. A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

En el ámbito internacional, TI impulsa campañas de concientización sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas y el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia, alienta la adhesión a éstas y luego observa la implementación de dichos acuerdos por parte de los gobiernos y las empresas. Asimismo, en el ámbito nacional, los capítulos de Transparencia Internacional actúan en procura de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI vigila el desempeño de algunas instituciones clave y ejerce presión para la adopción no partidista de las reformas que sean necesarias.

www.transparency.org



En 1994, amplios sectores de la sociedad civil interamericana iniciaron la construcción de una red dedicada a promover la participación ciudadana, y complementar y acompañar la democratización en América latina. Coincidentemente, los gobiernos del hemisferio, en el marco del proceso de las Cumbres de las Américas, hicieron un llamado para preservar y fortalecer la comunidad de las democracias del continente por medio de la prosperidad económica, la democracia y los derechos humanos.

Así, en 1995, se creó la Red Interamericana para la Democracia (RID). Las seis organizaciones fundadoras fueron Compañeros de las Américas (Estados Unidos); Asociación Conciencia y Fundación Poder Ciudadano (Argentina); Corporación Participa (Chile); Instituto de Investigación y Autoformación Política (Guatemala) y Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes (Colombia).

Desde entonces, la RID se transformó en la red más grande de organizaciones de la sociedad civil en el hemisferio, con más de 250 miembros en 24 países que promueven la participación ciudadana en la región por medio de la cooperación, la capacitación y la divulgación de información.

www.redinter.org



El Acuerdo de Lima es una Red de Movimientos Cívicos de América Latina y el Caribe, constituida el 15 de septiembre del 2000 en la ciudad de Lima, Perú, por un grupo de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de la región, comprometidas con el fortalecimiento de la democracia, las cuales acordaron establecer una alianza para promover el intercambio de experiencias, proveer un sistema de mutuo apoyo en aspectos políticos y técnicos del monitoreo electoral, y desarrollar actividades y proyectos conjuntos.

www.acuerdodelima.org



El Proyecto Internacional de Presupuesto –IBP por sus siglas en inglés– del Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas (CBPP) asiste a organizaciones no gubernamentales (ONG), así como a investigadores en sus esfuerzos por analizar políticas presupuestarias y mejorar los procesos y las instituciones del presupuesto. El proyecto está especialmente interesado en asistir con investigación aplicada relevante a los debates políticos vigentes, así como con investigación sobre los efectos de las políticas presupuestarias en sectores marginados y de pobreza. La meta última del proyecto es hacer que los sistemas de presupuesto respondan más eficazmente a las necesidades de la sociedad y, por consiguiente, sean más transparentes y responsables ante el público. El proyecto colabora principalmente con investigadores y ONG en países en vías de desarrollo o democracias emergentes.

www.internationalbudget.org



La Fundación AVINA es una red de líderes de la sociedad civil y del sector empresario que impulsan iniciativas por el desarrollo sostenible en Iberoamérica.

El desarrollo sostenible es una opción viable para el mejoramiento de la dignidad humana, a través de la cual se satisfacen las necesidades del presente compatibilizándolas con las de las generaciones futuras. AVINA identifica líderes y se asocia en la realización de sus proyectos, aportando diversos servicios. Apoya la formación de redes a partir de la demanda de los líderes, ya que considera que la sinergia entre ellos y sus iniciativas permite superar la suma de los resultados de cada proyecto. Busca vincular a líderes de la sociedad civil y del sector privado, porque cuando trabajan juntos logran desarrollar soluciones de largo plazo para sus comunidades.

www.avina.net



El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es una entidad intergubernamental autónoma, cuya misión es apoyar a los Estados de la región en sus procesos de reforma a la justicia. Su sede se encuentra en Santiago de Chile y sus miembros son todos los países integrantes activos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Nace en 1999, por resolución de la Asamblea General de la OEA, en cumplimiento de los mandatos que enfatizaban la necesidad de incorporar el fortalecimiento del sistema judicial y la administración de justicia como tópico relevante para la gobernabilidad y el desarrollo económico de los países.

www.cejamericas.org



La Red Puentes es una alianza internacional integrada por organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la Responsabilidad Social Empresaria y apoyada por la Agencia de Cooperación al Desarrollo, NOVIB y fondos públicos de Holanda. Su propósito es contribuir al desarrollo y fortalecimiento de la RSE desde la perspectiva de la sociedad civil. Esta alianza integra a 21 organizaciones de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Holanda y México. En la Argentina, estuvo conformada originalmente por las fundaciones SES, El Otro y Geos, y en 2004 se incorporaron a la Red la Fundación de Ambiente y Recursos Humanos (FARN) y Poder Ciudadano.

www.redpuentes.org

Otras publicaciones de la Biblioteca Poder Ciudadano

ÍNDICE

Introducción

Siglas

Glosario legislativo

Capítulo 1: ¿Por qué monitorear instituciones legislativas?

Legislaturas, representación y ciudadanía

¿Tenemos derecho los ciudadanos y las ciudadanas no electos a participar de la vida legislativa? ¿Cómo podemos hacerlo?

El Congreso Nacional en la Constitución Argentina

¿Puede el Congreso delegar atribuciones en el Poder Ejecutivo? ¿Debe hacerlo? ¿Puede evitarlo?

Los decretos de necesidad y urgencia

La Auditoría General de la Nación

Capítulo 2: ¿Cómo planificar una estrategia de monitoreo?

Los momentos de la planificación

Momento 1: Mirar hacia adentro

¿Cuál es la relación entre el proyecto y los ciudadanos comprometidos o la institución?

Momento 2: Objetivos del monitoreo

¿Qué nos proponemos?

Hacer las preguntas clave

¿Qué esperamos que suceda con nuestras acciones?

Con el calendario en la mano

Momento 3: Los recursos: ¿con quién y con qué?

El presupuesto habla

¿Quiénes conformarán el equipo de trabajo?

El consejo asesor

¿Es necesario contar con equipamiento?

Cronograma de acciones y actividades

Contingencias, riesgos y oportunidades

Recursos humanos: perfiles y descripción de tareas

Momento 4: Definir acciones, herramientas y estrategias

¿Qué monitorear?

Acciones

Capítulo 3: ¿Cómo monitorear?

Momento 5: Procesar la información

¿Dónde y cómo guardar los datos y los documentos?

Archivo de la documentación y registro de llamados telefónicos y otro tipo de contactos

Momento 6: Análisis de la información

¿Qué nos dicen los datos?

Elaboración de informes de fortalezas y debilidades. Recomendaciones

Periodicidad de los informes

Forma de publicación de los informes

Momento 7: Período de prueba

¿Qué ajustes necesitamos hacer?

Momento 8: Difusión de los resultados

Momento 9: Vínculos y relaciones públicas

Estrategia de acción conjunta con la institución monitoreada o con alguno de sus miembros: convenios o compromisos públicos

Momento 10: Evaluación.

¿A quiénes consultar durante nuestra evaluación?

¿Qué preguntar?

Momento 11: Sistematización de la experiencia

Anexo 1: Los que hicieron y hacemos “El Congreso bajo la lupa” en Poder Ciudadano

Anexo 2: Congreso nacional y legislaturas provinciales: ¿una o dos Cámaras? Cantidad de legisladores

Anexo 3: Atribuciones constitucionales del Congreso argentino

INTRODUCCIÓN (TITULO)

Poder Ciudadano pone a disposición de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad una serie de propuestas para el monitoreo cívico de instituciones legislativas. En este texto, hemos plasmado nuestra experiencia en el Congreso argentino, además de nuestra cooperación con otras organizaciones no gubernamentales de la Argentina y el continente americano, nuestro intercambio con ellas y nuestra asistencia en la materia.

Esperamos que la lectura de este texto despierte el interés de grupos de ciudadanos y organizaciones por fortalecer las legislaturas a través de la promoción de la transparencia y la participación ciudadana. A lo largo del texto, damos cuenta de algunas de las experiencias de monitoreo de instituciones legislativas que otras organizaciones no gubernamentales argentinas están desarrollando o han desarrollado. Lo mismo se aplica para los casos de aquellas organizaciones localizadas en otros países. Durante los últimos años, el esfuerzo se ha incrementado. Sin embargo, el camino es largo y, por eso, queremos comprometer a la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas posible a animarse a participar.

Agradecemos el apoyo de la Embajada de Suiza en la Argentina, que ha hecho posible esta publicación, a Isabelle Petersen, Delia Ferreira Rubio, Ana María Mustapic, Zulema Cukier y las decenas de voluntarios y voluntarias que colaboraron y colaboran con nosotros en esta ardua pero siempre placentera tarea.

Fundación Poder Ciudadano
Marzo de 2005

SIGLAS (TIT)

ADC	Asociación por los Derechos Civiles
AGN	Auditoría General de la Nación
CA	Consejo Asesor
CBP	Comisión Bicameral Permanente
CEPPA	Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CN	Constitución Nacional
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
FAVIM	Familiares Víctimas Indefensas de Mendoza
FNGA	Fundación Nueva Generación Argentina
PE	Poder Ejecutivo
PJ	Poder Judicial
PL	Poder Legislativo
SIDE	Secretaría de Inteligencia del Estado

Las siglas van en versalitas. En esta página y en el interior del libro.

GLOSARIO LEGISLATIVO¹ (TITULO)

Asamblea legislativa: Es la sesión que reúne a todos los diputados y senadores, el 1 de marzo de cada año, y de la que participa el presidente de la Nación, cuyo discurso inaugura el período de sesiones ordinarias. La Asamblea Legislativa también puede reunirse en aquellos casos de grave crisis institucional; por ejemplo, ante la renuncia de un presidente o la presencia de un jefe de Estado extranjero.

Bloque: Es un agrupamiento de legisladores que, sobre la base de sus afinidades políticas, actúa de manera conjunta y orgánica para incidir en el debate y la producción legislativos. Para conformar un bloque, se requieren grupos de tres o más diputados, y dos o más senadores. Cada bloque tiene una estructura política (presidente, uno o más vicepresidentes y un secretario general) y una administrativa, compuesta por un conjunto de empleados.

Comisión legislativa: Es un órgano de asesoramiento de la Cámara. Dada la complejidad que implica el tratamiento de los proyectos por parte de la Cámara en sesión plenaria, se conforman grupos de legisladores, de diferentes bloques políticos, a fin de analizar proyectos específicos relacionados con una misma temática.

Las comisiones dictaminan sobre los proyectos discutidos para que luego se traten en la sesión.

Existen diferentes tipos de comisiones:

- Por su composición, pueden ser unicamerales, es decir, integradas por miembros de una sola Cámara, o bicamerales, conformadas por diputados y senadores. Por ejemplo, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado argentino es unicameral, mientras que la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur es bicameral.
- Por la modalidad de creación, pueden deberse a una resolución interna de cada una de las Cámaras, o a resoluciones conjuntas en caso de tratarse de comisiones bicamerales. Existe un tercer tipo de comisiones que ha sido creado por ley. Por ejemplo, la Ley 25.520 creó la Comisión Permanente Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia.
- Por su perdurabilidad, existen comisiones permanentes y específicas por tiempo determinado. Por lo general, este tiempo está vinculado al cumplimiento de la tarea para la cual fue creada la comisión.
- Por su objeto, existen las comisiones administradoras, que desempeñan tareas de administración (Comisión Administradora de la Biblioteca de la Congreso de la Nación); las de control, que el Congreso puede crear para realizar un seguimiento de aspectos puntuales de la gestión del Poder Ejecutivo (Comisión Especial de Seguimiento del Cronograma de Ejecución de Obras Complementarias en Yacyretá), y las legislativas propiamente dichas, descriptas anteriormente.

Asimismo, ambas Cámaras tienen la facultad de constituirse en comisión, para considerar en calidad de tal los asuntos que estime convenientes.

En la actualidad, existe un total de 45 comisiones legislativas en la Cámara de Diputados de la Nación y hay 24 en el Senado.

¹Los conceptos aquí desarrollados se basan en el funcionamiento del Congreso nacional argentino. Por eso es que algunas fechas o datos se ajustan a la dinámica de éste.

Cupo o cuota femenina: Es una medida de acción afirmativa, que influye directamente sobre el acceso a los cargos legislativos, mediante la exigencia de que un número determinado de bancas sean ocupadas por mujeres. En la Argentina, la Ley 24.012, aprobada en 1991, y conocida como ley de Cupo, estipula que el piso mínimo de bancas que deberán ocupar las mujeres es del 30%. Es importante recordar que la citada ley fue la primera norma en el mundo establecida para aumentar la representación de las mujeres en el ámbito parlamentario nacional.

Diario de sesiones: Es la recopilación de toda la información relativa al desarrollo de la sesión. Está a cargo del secretario parlamentario y debe incluir, entre otros puntos, el nombre de los diputados y senadores presentes y ausentes, con aviso o sin él, en las sesiones de sus respectivas Cámaras; la hora de apertura y cierre de la sesión, y el lugar en que se hubiese celebrado; el orden y la forma de la discusión en cada asunto, los legisladores que tomaron parte en ella, la versión taquigráfica de los argumentos expuestos y la resolución de la Cámara en cada asunto.

Dictamen: Es la posición que fija una comisión sobre un determinado asunto y que transmite por escrito o en forma verbal al presidente de la Cámara, para que ésta proceda a su votación. Los dictámenes de comisión pueden ser de mayoría, de minoría o producidos separadamente por los miembros que no lleguen a conciliar su opinión en un solo dictamen, los que pueden sostener su postura durante la discusión en el recinto. En el caso de que haya más de un dictamen con igual número de firmantes, se considera el de mayoría, aquel que apoye el presidente de la comisión.

Inasistencia: Los reglamentos internos, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, estipulan la obligatoriedad de los legisladores a asistir a todas las sesiones. Si no pudieran concurrir, deben dar aviso por escrito al presidente del Cuerpo. De lo contrario, la ausencia se les descuenta de su dieta.

Labor parlamentaria: Esta comisión tiene como tarea la planificación del trabajo de la sesión. Entre otras cuestiones, prepara el orden del día; fija los horarios de votación en función de los temas que componen el orden del día; se informa del estado de los asuntos en las comisiones; promueve medidas prácticas para la agilización de los debates en las comisiones y en el recinto, y determina la forma de votación. Está integrada por el presidente de la Cámara, los vicepresidentes y los presidentes de los bloques.

Ley: Es toda manifestación de voluntad del Poder Legislativo ajustada en su ejecución a las reglas, los procedimientos y las formalidades exigidos para la formación y sanción de las leyes en la Constitución.

Mayorías simple y absoluta: Para la aprobación de un proyecto, pueden exigirse distintos tipos de mayoría. Una mayoría simple exige la mitad más uno de los legisladores presentes en la sesión. Para los casos en que se necesita una mayoría absoluta, se exige la mitad más uno del total de los legisladores que conforman la Cámara, estén o no presentes en esa sesión. Otro tipo de mayorías calificadas exigen dos tercios de los legisladores presentes o, incluso, dos tercios del total de los miembros la Cámara.

Moción: Es toda proposición hecha por un legislador, que tenga por objeto originar una resolución particular del Cuerpo. Existen diferentes tipos de mociones, a saber:

- **Moción de orden:** Toda proposición destinada a introducir modificaciones en el desarrollo de la sesión, como levantarla, pasar a cuarto intermedio, declarar el libre debate y clausurar el debate. Este tipo de mociones deben ser tratadas antes que cualquier otro asunto.
- **Moción de preferencia:** Toda proposición que tenga por objeto anticipar el momento en que, con arreglo al reglamento, corresponde tratar un asunto, tenga o no despacho de comisión.
- **Moción sobre tablas:** Toda proposición realizada con el fin de tratar un asunto, tenga o no despacho de comisión.
- **Moción de reconsideración:** Toda proposición que tenga por objeto revisar una sanción de la Cámara, ya sea en general o en particular.

Organigrama: Es la descripción gráfica de la organización y el funcionamiento de las Cámaras.

Orden del día: Contiene el dictamen producido por la comisión o las comisiones que consideraron un asunto, además de los antecedentes de éste.

Proyecto de declaración: Es toda propuesta formulada por un legislador o un conjunto de legisladores para expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos.

Proyecto de ley: Es toda proposición destinada a crear legislación o modificar la vigente, de acuerdo con los procedimientos que ordena la Constitución Nacional para la formación y la sanción de las leyes.

¿Cuál es el recorrido de un proyecto para que se convierta en ley?

A fin de facilitar la descripción, analizaremos un proyecto con media sanción en la Cámara de Diputados y daremos detalles de las instancias que debe atravesar en el Senado para que se convierta en ley:

- 1) Ingresar el expediente por Mesa de Entradas, donde se lo registra y numera.
- 2) El secretario parlamentario recibe y prepara los expedientes para darles entrada en la Cámara.
- 3) En el recinto del Senado, se enuncian los expedientes; éstos toman estado parlamentario y se indica la comisión a la que se los gira.
- 4) La Dirección de Comisiones coordina la distribución de los expedientes a las respectivas comisiones.
- 5) Las comisiones estudian los proyectos y dictaminan sobre ellos.
- 6) En el recinto se procede a la lectura de los dictámenes y se dispone su pase al orden del día.
- 7) Considerado el orden del día, si éste fuese aprobado, la Dirección de Secretaría le da número al proyecto de ley, lo registra y se lo comunica al Poder Ejecutivo. Si el proyecto fuese modificado, vuelve a la Cámara de origen; en este caso, la de Diputados.

Quórum: Es la cantidad mínima de legisladores que deben estar presentes para dar inicio a una sesión. En su artículo 64, la Constitución Nacional establece que ninguna de las Cámaras puede entrar en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros, es decir que los miembros presentes deben superar a los miembros ausentes.

Reglamento: Cada Cámara se dicta un reglamento interno que, con fundamento constitucional, establece las normas para el funcionamiento interno de ambas Cámaras. Así se encuentran, entre otras, normas para el proceso de formación y sanción de leyes, para el uso de la palabra, para las distintas formas de votación y para el tipo de sesiones.

Sesión: Se trata de la reunión de los legisladores para tratar las cuestiones establecidas en el orden del día. En general, se realiza una sesión por semana. Existen diferentes tipos, a saber:

- Sesión preparatoria: Se realiza a fines de febrero, es decir, antes de que empiecen las sesiones ordinarias. Tiene dos funciones básicas: la designación de las autoridades que conducirán la Cámara a lo largo del año legislativo, y la fijación de los días y horarios de las sesiones ordinarias.
- Sesión ordinaria o de tablas: Durante el período de sesiones ordinarias, las Cámaras se reúnen en sesiones ordinarias.
- Sesión especial: Aquellas que se celebren fuera de los horarios fijados para la sesión ordinaria.
- Sesión extraordinaria: En el período de receso, que va de diciembre a febrero, las Cámaras pueden sesionar siempre y cuando sean convocadas por el Poder Ejecutivo. Las únicas cuestiones que se tratan en este tipo de sesiones son las que propone el Poder Ejecutivo.

Tipos de votación: Las votaciones pueden ser por signos, nominales o mecánicas. En el primer caso, los legisladores expresan su decisión poniéndose de pie o levantando la mano. Cuando el asunto sometido a votación tiene una fuerte trascendencia en la opinión pública o es de vital importancia para los destinos del país, suele utilizarse el sistema de *votación nominal*, en el que cada legislador, de manera individual, expresa su voto en voz alta. Desde 2004, en el Senado se utiliza el sistema de *votación electrónica*, que permite registrar el voto de cada senador. La ventaja de estos dos tipos de votación reside en que, al utilizarlos, queda registro del voto emitido por cada legislador. Para llevar a cabo una votación de acuerdo con estos procedimientos en la Cámara de Diputados, se requiere la mayoría absoluta de los presentes.

Versión taquigráfica: Se trata de la reproducción literal, en forma escrita, de cada una de las exposiciones de los legisladores y autoridades en una sesión. Deben publicarse en el diario de sesiones. Algunas reuniones de comisión son taquigrafiadas dada la importancia del tema debatido.

Fuentes:

- Barón, María, *El Poder Legislativo Nacional*, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2003.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.
- Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

CAPÍTULO 1: ¿POR QUÉ MONITOREAR INSTITUCIONES LEGISLATIVAS? (TÍTULO)

Legislaturas, representación y ciudadanía (SubTIT)

Las legislaturas constituyen un componente esencial del sistema republicano. Pensadas para contrarrestar la concentración del poder en el presidente o el primer ministro, cumplen tres funciones esenciales:

1. Representar a la sociedad.
2. Legislar, o sea, sancionar leyes que regulen la vida de esa sociedad.
3. Controlar a los demás poderes (Poder Ejecutivo y Poder Judicial).

En los sistemas presidencialistas, como el argentino, la figura de los presidentes es poderosa no sólo en lo simbólico, sino también en el proceso de toma de decisiones y producción de políticas públicas que afectan los intereses comunes y particulares. Varios califican al presidencialismo argentino como “hiperpresidencialismo”, esa tendencia de nuestro sistema político democrático a concentrar funciones, atribuciones y tareas en la figura presidencial. Sin embargo, la Constitución Nacional argentina, como veremos más adelante, asigna una gran cantidad de atribuciones, facultades y funciones al Congreso Nacional, máxima institución legislativa.

La adopción de la forma de gobierno representativa, republicana y federal en la CN establece la existencia de distintos niveles de gobierno y de toma de decisiones. En el nivel horizontal (o republicano), y para evitar la concentración de poderes, el sistema prevé la creación de tres autoridades o poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esta división de poderes se repite en el nivel vertical (o federal) de gobierno, que puede ser nacional, provincial o municipal. Esto quiere decir que encontraremos una Legislatura y un Ejecutivo en cada uno de estos tres niveles. La institución legislativa nacional es el Congreso; cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires poseen legislaturas provinciales, y cada uno de los 1925 municipios² tiene un Concejo Deliberante.

Todas estas instituciones legislativas representan diferentes niveles de la sociedad, forman y sancionan leyes nacionales, provinciales y ordenanzas municipales, y controlan a sus respectivos poderes ejecutivos (presidente, gobernadores provinciales e intendentes municipales).

Cantidad	Tipo de legislatura	Tipo de legislación
1	Congreso Nacional	Leyes nacionales
24	Legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Leyes provinciales
1925	Concejos deliberantes	Ordenanzas municipales

Proponemos aquí explorar algunas vías para el monitoreo de instituciones legislativas por parte de grupos de ciudadanos interesados o de otras organizaciones de la sociedad civil.

²Datos que corresponden al período 1999/2000.

Véase www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/publ_activ_elect/publ_estudios/municipiosarg.pdf.

¿Tenemos derecho los ciudadanos y las ciudadanas no electos a participar de la vida legislativa? ¿Cómo podemos hacerlo? (SubTIT)

Los ciudadanos tenemos derecho a presenciar sesiones legislativas y reuniones de comisión si los reglamentos de las instituciones legislativas establecen que éstas son públicas. Así ocurre, por ejemplo, en el Congreso Nacional de acuerdo con el Reglamento Interno del Senado.

Los ciudadanos tenemos derecho a obtener información sobre todo lo que deseemos conocer y que haga a la gestión y la producción legislativas. Por ejemplo, tenemos derecho a informarnos sobre la actividad que desempeñan nuestros representantes y nuestra institución legislativa; los expedientes y los proyectos de ley que se tratan o no; los horarios y días de las sesiones y las reuniones de comisión; el presupuesto, el personal, las compras públicas y los salarios que paga nuestra Legislatura. El derecho de acceder a la información pública está garantizado en nuestra Constitución Nacional.

Los ciudadanos podemos escribir a nuestros representantes para solicitar entrevistas y audiencias con ellos. En algunas Legislaturas, los ciudadanos tienen derecho a expresar su parecer en reuniones de comisión a través del régimen de audiencias públicas. Esto ocurre, por ejemplo, en el Senado Nacional y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A lo largo de este trabajo, esperamos ofrecer a nuestros lectores opciones de participación y monitoreo u observación ciudadanos en las diversas Legislaturas.

Experiencias de monitoreo de instituciones legislativas en la Argentina

FAVIM Acción Ciudadana Programa “Vigía Ciudadano”

En julio de 2004, FAVIM Acción Ciudadana comenzó a implementar el programa “Vigía Ciudadano” a través de la herramienta de participación Monitoreo de Instituciones Públicas, aplicada por la Fundación Poder Ciudadano en el Congreso de la Nación. El monitoreo fue realizado por ciudadanos voluntarios. Se centró en el trabajo legislativo de las comisiones de la Cámara de Diputados y Senadores, así como en la circulación de la información desde la Legislatura de la provincia de Mendoza hacia el ciudadano. Como resultado del primer año de trabajo, han realizado un informe en el que se incluyen una serie de recomendaciones de los ciudadanos con el fin de contribuir al fortalecimiento de la institución legislativa.

Para mayor información, consulte en www.favim.org.

El Congreso Nacional en la Constitución Argentina (SubTIT)

En la segunda parte la CN, se reconoce al Poder Legislativo como una de las autoridades de la Nación. Se establece que el Congreso Nacional está compuesto por dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la actualidad, la Cámara de Diputados cuenta con 257 miembros y la de Senadores, con 72.

La CN establece la forma en que nuestros representantes son elegidos directamente por el voto popular. También determina una serie de requisitos para aspirar a ser elegido en los cargos legislativos. Los legisladores pueden reelegirse indefinidamente. Los diputados duran cuatro años en su mandato, mientras que los senadores duran seis. Cada dos años se renuevan las Cámaras: la de Diputados, por mitades y el Senado, por tercios.

Artículo 48: *Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.*

Entre las facultades propias de la Cámara de Diputados, aparecen las de la iniciativa exclusiva de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas. Además, sólo los diputados pueden acusar ante el Senado al presidente, al vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros y a los miembros de la Corte Suprema en las causas de responsabilidad contra ellos por mal desempeño, o por delito, en el ejercicio de sus funciones. También puede hacerlo en el caso de crímenes comunes, después de haber sabido de ellos y dado lugar a la formación de la causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 55: *Son requisitos para ser elegido senador tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.*

Entre las atribuciones exclusivas del Senado, se destaca la de juicio político: juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados. Ninguno de los que sean juzgados puede ser declarado culpable sino con la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. El Senado puede destituir al acusado, declararlo incapaz de ocupar cualquier empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. No obstante, el acusado quedará sujeto a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios. Además, el Senado autoriza al presidente a declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior.

Entre las disposiciones comunes de la Cámara de Diputados y el Senado, figura el calendario de sesiones. Las sesiones ordinarias que son simultáneas tienen lugar desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre de cada año. Existe la posibilidad de que el presidente convoque sesiones extraordinarias o el propio Congreso prorrogue sus sesiones.

Ambas Cámaras se dictan un reglamento que ordena su funcionamiento interno. Además, pueden corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, removerlo por inhabilidad física o moral que apareciera luego de su incorporación, e incluso excluirlo de su seno. Los legisladores poseen fueros que les otorgan inmunidad frente a acusaciones o investigaciones judiciales, salvo en los casos en que cada Cámara puede suspender en sus funciones a todo aquel que sea acusado ante la justicia ordinaria y compruebe el mérito del sumario en juicio público. En ese caso, puede poner al acusado a disposición del juez. Los legisladores pueden convocar a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones y los informes que estime convenientes.

¿Cuáles son las tareas del Congreso?

El Congreso Nacional debe cumplir con una amplia variedad de atribuciones reconocidas por la CN. Éstas contribuyen a la salud del sistema republicano de pesos y contrapesos y controles sobre el Poder Ejecutivo. Muchas de sus atribuciones han sido delegadas al Poder Ejecutivo a lo largo del tiempo y las circunstancias. Sin embargo, es importante que las reconozcamos

para que nuestra máxima institución legislativa vaya recuperando el terreno perdido. (Véase el anexo en el cual se detallan las atribuciones)³.

¿Puede el Congreso delegar atribuciones en el Poder Ejecutivo? ¿Debe hacerlo? ¿Puede evitarlo? (SubTIT)

El artículo 76 de la CN prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública. Para esa delegación debe fijarse un plazo (seis meses, un año, etcétera) y el Congreso debe aclarar las condiciones de esa delegación.

En los últimos años, el Congreso ha estado proclive a delegar en los presidentes funciones que le son propias. Es habitual que se argumente que esto ocurre por circunstancias de emergencia pública, o que se trate de justificar la delegación en materias específicas debido a la premura con que deben tratarse esos temas a causa de la “lentitud” del Congreso.

Desde el retorno de la democracia, los créditos del Congreso ante la opinión pública han ido en baja debido a las acusaciones habituales de ineficacia y demora legislativas. Sin embargo, debemos reconocer que la tarea legislativa es lenta *per se*, dado que busca generar la mayor discusión y el mayor consenso posibles respecto de piezas legislativas variadas que afectan los intereses comunes y particulares de diversos sectores. En consecuencia, cabe preguntarse si la “lentitud” no es preferible al apuro ejecutivo en términos de validez y legitimidad de las decisiones tomadas.

Los decretos de necesidad y urgencia⁴ (SUBTIT)

La Constitución Nacional de 1853 impedía a los presidentes legislar. Ellos sólo se limitaban a impulsar y fiscalizar el proceso legislativo a través de la iniciativa, la promulgación y el veto. Prácticamente desde la organización nacional, los presidentes han desarrollado funciones legislativas no consagradas en la CN de 1853.

Desde entonces, los presidentes han tendido a hacer uso y abuso de la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso, así como de la firma de decretos de necesidad y urgencia, amparados en el discurso de la excepcionalidad y la emergencia (económica, social o política). La reforma constitucional de 1994 fue diseñada, en este punto, a medida y semejanza de la práctica existente.

Como afirman Sabsay y Onaindía, “una justificación fundada exclusivamente en el hecho de que el instituto ya existía en la práctica, acompañada del razonamiento conforme al cual, dada esa realidad, es mejor que estos reglamentos adquieran *status* constitucional, a fin de lograr

³Para un completo análisis del proceso de formación y sanción de las leyes en el Congreso Nacional, sugerimos la lectura de *El Poder Legislativo Nacional y Manual de incidencia en el Poder Legislativo*, elaborados por el CIPPEC.

⁴Este párrafo ha sido tomado del documento “Recomendaciones ciudadanas para la creación de la Comisión Bicameral Permanente”, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2005. Consulte en www.poderciudadano.org.

que desaparezcan los efectos nocivos de una situación *de facto* carente de controles, nos parece peligrosa *per se*⁵.

A esto podemos agregar el comentario de Guillermo Molinelli, referido a que “la admisión de los decretos de necesidad y urgencia creó inseguridad jurídica: la sanción de una ley puede tomar más tiempo, lo que permite a los afectados y especialistas señalar errores y efectos no previstos. Y los presidentes pueden vetarlas. Un decreto es decidido con mucha menor participación institucional y consenso social, y nos encontramos, de un día para el otro, frente a un *fait accompli* que puede cambiar las reglas del juego de casi cualquier actividad”⁶.

¿Qué es y qué no es una “emergencia”?

La ambigüedad que produce definir qué es y qué no es una “emergencia” allana el camino de la discreción presidencial. Suele suceder que los presidentes tiendan a hacer mayor uso de estas atribuciones legislativas en desmedro del proceso normal de formación y sanción de las leyes a través del Poder Legislativo. La excepcionalidad de los decretos de necesidad y urgencia se vuelve la regla. El Congreso, acusado de lento y engorroso, ha perdido (o eligió perder) la batalla frente a la rapidez ejecutiva en momentos de “emergencia”.

El control político de los decretos de necesidad y urgencia queda en manos de la Comisión Bicameral Permanente (CBP) de acuerdo con la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, ese mandato aún no ha sido cumplido. Esto quiere decir que la CBP no existe.

En estas dos décadas de continuidad democrática, el Congreso argentino ha sucumbido ante las aspiraciones (cuasi) imperiales de presidentes adictos a la firma de decretos. Además, el Congreso se ha vuelto permeable a los pedidos presidenciales de delegación de facultades legislativas y no ha cumplido con el mandato constitucional de controlar los decretos de necesidad y urgencia a través de la aún no creada CBP. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación también ha contribuido con jurisprudencia para facilitar este camino.

La delegación legislativa en los presidentes no es un invento argentino. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en nuestro caso, en otros países se establecen estrictos controles políticos y judiciales sobre estas atribuciones presidenciales a fin de evitar la concentración del poder político.

¿Qué dice la Constitución Nacional?

La CN reformada en 1994 le atribuye al presidente la facultad de participar en la formación de las leyes, siempre que se ajuste a lo que la Constitución establece; además, es responsable de su promulgación y de su publicación. El presidente no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, aunque la CN lo autoriza en casos de “excepción”. Cuando los temas regulan materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, no puede emitir disposiciones legislativas.

En el marco de la “excepción”, el presidente puede dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros. Éstos deberán refrendarlos,

⁵La Constitución de los argentinos, Buenos Aires, ERREPAR, págs. 325-6.

⁶“Los decretos de necesidad y urgencia”, *La Nación*, 29 de julio de 1999.

juntamente con el jefe de gabinete de ministros. Cuando el presidente firma un decreto de necesidad y urgencia, el jefe de gabinete de ministros –personalmente y dentro de los diez días– debe someter la medida a la CBP. No obstante, casi once años después de la reforma constitucional, la CBP aún no ha sido creada por el Congreso.

Efectos de la no creación de la CBP. La abdicación del Congreso

A pesar de la inexistencia de la CBP, el Congreso tiene la obligación y la facultad constitucional de controlar. La falta de control y la no reglamentación de la ley que regule los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa y la promulgación parcial reflejan la falta de decisión y voluntad políticas del Congreso, en el que prevalecen intereses particulares y a corto plazo.

Es así como muchos de los decretos de necesidad y urgencia, además de otras decisiones de carácter legislativo de los presidentes, no son controlados y, por lo tanto, permanecen vigentes.

Desde 1853 hasta el último día de la presidencia de Raúl Alfonsín, en 1989, el CEPPA contabilizó la firma de 35 decretos de necesidad y urgencia frente a los 545 que emitió Carlos Menem durante sus dos administraciones. A esto se suma que Menem “legisló” en cuestiones que son específicas del Congreso, tal cual lo establece la CN; por ejemplo, la modificación de impuestos como el IVA, los combustibles líquidos y los sellos. El CEPPA informó que el presidente Fernando de la Rúa firmó 38 decretos durante su primer año de gestión frente a los 64 de Menem para el mismo período. Entre aquéllos, figura el de modificación de las partidas financieras de la SIDE. En marzo de 2004, un nuevo estudio de la mencionada institución reveló que durante los primeros ocho meses de gestión Néstor Kirchner emitió 50 decretos de necesidad y urgencia. En este caso, el presidente cumplió con el requisito constitucional de notificar al Congreso dentro de los diez días de emisión del decreto, como lo establece la CN.

Decretos de necesidad y urgencia durante el primer año de gestión

Año	Presidente	Cantidad DNU
1995-1996	Carlos Menem	64
1999-2000	Fernando de la Rúa	38
2003-2004	Néstor Kirchner	67

Fuente: CEPPA, junio de 2004.

En este punto, se ponen de manifiesto dos cuestiones. La primera revela la tendencia abusiva de los presidentes a utilizar este mecanismo: se observa un aumento progresivo de la cantidad de decretos de necesidad y urgencia. Además, muchos de los temas sobre los cuales legislan los presidentes no suelen tener carácter excepcional.

A través de un decreto de necesidad y urgencia, el ex presidente Carlos Menem donó cemento asfáltico a Bolivia para pavimentar la ruta Tomatitas-El Picacho-San Lorenzo, así como una pista de aterrizaje en Yacuiba También dictó un DNU para dejar sin efecto los contratos de derecho exclusivo de transmisión de los partidos de fútbol preliminares al Mundial de 1994.

Por su parte, el presidente Néstor Kirchner hizo uso de sus facultades legislativas para firmar el decreto de necesidad y urgencia 810/2003, que trasladó el feriado nacional del 12 de octubre al 13 de ese mismo mes de 2003.

La segunda tendencia da cuenta de la inacción del Congreso Nacional, que se manifiesta en estos casi once años de incumplimiento constitucional en la no creación de la CBP y su literal abdicación de contralor político sobre el Poder Ejecutivo.

Según lo relevado por Poder Ciudadano, y desde 1994, se presentaron en el Congreso nacional 83 proyectos de creación de la CBP. De estos proyectos, 59 fueron iniciados por la Cámara de Diputados y 24, por la de Senadores. Éstos han sido firmados por una amplia variedad de bloques partidarios. Sin embargo, hasta el día de la fecha, no se ha logrado el acuerdo político necesario y suficiente para que ambas Cámaras legislativas transformen en ley el mandato constitucional.

La Auditoría General de la Nación (SubTIT)

En 1994, la CN reformada creó la Auditoría General de la Nación, que está a cargo del control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. La AGN es una atribución propia del Poder Legislativo. Además del control presupuestario, se ocupa de la existencia de comisiones de seguimiento del Poder Ejecutivo y la aún no creada Comisión Bicameral Permanente.

El examen y la opinión del Congreso Nacional sobre el desempeño y la situación general de la administración pública y de las acciones del Poder Ejecutivo están sustentados en los dictámenes e informes de la AGN.

La AGN es un organismo de asistencia técnica del Congreso, que posee autonomía funcional. La Ley 24.156 estableció que debe estar compuesta por siete miembros, designados cada uno como auditor general. Todos ellos deberán ser de nacionalidad argentina y poseer título universitario en las ramas de las ciencias económicas o el derecho. Además, tendrán que mostrar probada especialización en administración financiera y control. La CN establece que el presidente de la AGN se designe a partir de una propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

La AGN es responsable de controlar la legalidad, gestión y auditoría de todas las acciones de administración pública centralizada y descentralizada. Además, interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

El objetivo primario de la AGN es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos. La AGN enfrenta un importante desafío: lograr una mayor racionalidad del accionar del sector público.

Si desea conocer más sobre la AGN, ingrese en www.agn.gov.ar.

Ejercicio

Por favor, responda al siguiente cuestionario:

1. ¿Cuál es la institución legislativa de la jurisdicción de gobierno (provincial o municipal) que le interesa monitorear?
2. ¿Posee una o dos Cámaras?
3. ¿Cuántos miembros tiene?
4. ¿Cómo se elige a sus miembros? ¿Pueden reelegirse? ¿Cuántos años duran en sus mandatos? ¿Cada cuánto tiempo se renueva el cuerpo legislativo?
5. ¿Cuántos bloques partidarios existen? ¿Cuántos miembros posee cada uno? ¿Cuál es el nombre del presidente?
6. ¿Posee un reglamento interno para su funcionamiento? ¿Puede conseguir una copia?
7. ¿Cuántas comisiones existen?
8. ¿Las comisiones tienen un reglamento de funcionamiento?
9. ¿Esa institución legislativa cuenta con un sitio en Internet? Identifíquelo.
10. ¿Cuál es la dirección postal de la Legislatura?
11. ¿Cuál es el número telefónico o conmutador de la Legislatura?
12. ¿Las sesiones y las reuniones de las comisiones legislativas son públicas? ¿Qué debe hacer un ciudadano para poder asistir?
13. ¿Existe en el reglamento la figura de la audiencia pública? ¿Cómo debe gestionarse una? ¿La convocan los legisladores o pueden solicitarla los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil interesados?
14. ¿Los horarios y los días de las reuniones son publicados en Internet o en algún otro medio? ¿Cómo hace un ciudadano para conocer esa información?
15. Identifique las atribuciones que le otorga el texto constitucional a la institución legislativa seleccionada (constitución provincial o carta orgánica municipal).
16. ¿Prevé el texto constitucional o la carta orgánica la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo provincial o departamento ejecutivo?
17. ¿El texto constitucional prevé la existencia de un organismo de control externo de la administración pública que dependa de la institución legislativa? ¿Cuál es? Si no existe, ¿cómo controla la legislatura al Ejecutivo?

CAPÍTULO 2: ¿CÓMO PLANIFICAR UNA ESTRATEGIA DE MONITOREO? (TIT)

Los momentos de la planificación (SubTIT)

En este capítulo, presentaremos una guía de pasos para el desarrollo de una estrategia de monitoreo y observación de una institución legislativa. Intentamos facilitar a los lectores el diseño de un plan de acción. Asimismo, definiremos una amplia cantidad de objetos posibles de monitoreo e ilustraremos con algunas de las experiencias de Poder Ciudadano en el Congreso Nacional.

Momento 1: Mirar hacia adentro (SubTIT)

¿Cuál es la relación entre el proyecto y los ciudadanos comprometidos o la institución?

Como primera medida, antes de avanzar en los pasos de la estrategia de monitoreo y observación de una institución legislativa o algunos de sus comportamientos, debemos tener en cuenta cómo se relaciona esta actividad con los intereses y expectativas de los observadores. En este sentido, hablaremos de dos grupos diferenciados de potenciales monitores: ciudadanos asociados voluntariamente con un fin específico, u organizaciones o instituciones de la sociedad civil con características formales de constitución.

Un grupo de ciudadanos puede haberse asociado por la problemática ambiental en su barrio. Por ejemplo, pueden haber descubierto que una fábrica, amparada en un vacío normativo, tiene permiso para derramar tóxicos en un espejo de agua y contaminar así el medio ambiente. Esto ha provocado daños diversos a particulares y al bienestar general. Este grupo descubre que la inexistencia de una ley que prohíba a la fábrica realizar esta actividad explicaría la causa de semejante desastre. Consecuentemente, el grupo decide que para solucionar su problema es importante montar una observación legislativa. Esto implicará rastrear la existencia de proyectos de ley, redactar y presentar uno propio, entrevistarse con legisladores y asesores, presenciar reuniones de comisión para que se trate la temática, solicitar una audiencia pública para exponer la preocupación y la propuesta, y demás. En este caso, es pertinente que el grupo desarrolle una estrategia de monitoreo legislativo.

Una organización de la sociedad civil también podrá estar interesada en observar a una institución legislativa de acuerdo con los intereses que posea. Por ejemplo, un sindicato podría estar interesado en observar el tratamiento de un proyecto de ley o la modificación de una normativa ya existente. Otra organización podría estar interesada en observar hasta qué punto la legislatura es transparente en su proceso de compras públicas. Otros podrían estar interesados en observar hasta qué punto el Reglamento Interno de la Legislatura se cumple. Y así, sucesivamente.

Es importante definir que la observación y el monitoreo también se definen por el tiempo que insume llevarlos a cabo y por su duración. Solicitar una entrevista con un legislador y obtenerla no es un monitoreo. En cambio, sí puede serlo un componente de una observación que perdure a lo largo del año legislativo o mientras se trate un proyecto de ley específico.

Por último, aquellos que decidan embarcarse en un proceso de observación y monitoreo legislativo deben tener en cuenta que el producto de su observación generará efectos en el objeto observado. Estos resultados no son neutros, ya que el solo hecho de observar hace que la institución en cuestión se sienta efectivamente observada. Las reacciones pueden ser positivas o negativas. En consecuencia, todos aquellos que se inicien en el camino de la observación legislativa estarán incidiendo directa o indirectamente en la vida y la dinámica de la institución monitoreada.

Experiencias de monitoreo de instituciones legislativas en la Argentina FNGA (Fundación Nueva Generación Argentina)

La FNGA realizó un seguimiento de las sesiones del Concejo Deliberante de la ciudad de Rosario (Santa Fe) entre los meses de mayo y diciembre de 2004. Por iniciativa de la propia fundación, las sesiones se realizaron en cada uno de los seis distritos en los que se encuentra dividida la ciudad, a fin de promover un contacto más directo entre los miembros del órgano deliberativo y los vecinos de cada barrio.

En la evaluación que hace la FNGA de esta experiencia, se destacan como fortalezas el alto grado de participación ciudadana en las sesiones y el acercamiento entre los ediles y los vecinos. La debilidad radica en la falta de concretización de los proyectos que, por iniciativa de los vecinos, fueron aprobados por los miembros del Concejo Deliberante.

Para mayor información, consulte en www.fnga.org.ar.

Momento 2: Objetivos del monitoreo (SubTIT)

¿Qué nos proponemos?

Una vez definido que el monitoreo legislativo hace a los intereses de nuestra institución o nuestro grupo de ciudadanos, debemos definir sus objetivos. En este sentido, deberíamos pensar en objetivos generales y en objetivos específicos o particulares. Los objetivos generales suelen responder a situaciones ideales, más difíciles de concretar. Por eso es que utilizamos los objetivos específicos como pasos más sencillos de cumplimentar y que, de algún modo, tienden al logro de los objetivos generales.

Ejemplo

En 2001, Poder Ciudadano inició el monitoreo cívico del Senado de la Nación. Entre los objetivos principales, figuraron el mantenimiento de una mirada atenta y sostenida sobre el funcionamiento de esa institución política, para formar en la opinión pública un diagnóstico más cercano a la realidad institucional desde el inicio de las sesiones ordinarias, y la incidencia en sus actividades y acciones a partir de información rigurosa. Entre los objetivos particulares, se destacaron el ejercicio de un control directo sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado, el acceso a la información pública y la promoción de la transparencia, la participación activa de la ciudadanía, la instalación en la agenda pública de la importancia de transparentar y mejorar el funcionamiento del Senado, la petición a las autoridades a partir de información rigurosa, la facilitación de una vía directa para la incidencia en la fijación de políticas públicas, y la creación de un espacio de acercamiento y contacto directo entre empleados, asesores, legisladores y ciudadanos.

Experiencias en otros países

Congress Watch (el observatorio del Congreso), de la organización **Public Citizen**, promueve los intereses de los consumidores ante el Congreso de los Estados Unidos. Además, se utiliza como *watchdog* (organismo de control) del gobierno. Incide en el fortalecimiento de las protecciones de salud, seguridad y medioambiente; reclama que se ponga fin a los subsidios corporativos; lucha para preservar el acceso de los ciudadanos a los

tribunales a fin de reparar la mala conducta corporativa, y busca asegurar una democracia fuerte exponiendo el impacto dañino del dinero en política y reclamando por una reforma global del financiamiento de las campañas políticas.

www.citizen.org

Hacer las preguntas clave

Una vez definidos nuestro/s objetivo/s general/es y específico/s, debemos formular interrogantes para cada uno de ellos. La idea es que podamos dar cuenta de la importancia que tiene el monitoreo para los que realizaremos esta actividad, en particular, y para la democracia y la ciudadanía, en general.

Recomendamos que esta lluvia de preguntas e ideas acerca de los objetivos generales y particulares del monitoreo se realice en forma grupal.

Si el objetivo es el acceso a las declaraciones juradas de los legisladores, las preguntas podrían ser éstas:

- ¿Por qué es importante que los ciudadanos accedamos a la información pública?
- ¿Por qué es importante que los ciudadanos conozcamos las declaraciones juradas de nuestros legisladores?
- ¿Qué situaciones podríamos evitar o prevenir al obtener esta información?
- ¿Cómo contribuye nuestro acceso a esa información a objetivos más generales, como el fortalecimiento de la democracia o la promoción de la transparencia?

El objetivo también podría ser la sanción de una ley. Eso fue lo que se planteó Poder Ciudadano al impulsar, a través de una iniciativa popular, el proyecto de ley que preveía la derogación del régimen de jubilaciones de privilegio. Entre los interrogantes, figuraron éstos:

- ¿Por qué es importante que los ciudadanos utilicemos y conozcamos la iniciativa popular para presentar un proyecto de ley ante el Congreso?
- ¿Por qué el régimen de jubilaciones de privilegio debe ser derogado?

Otro objetivo podría ser la observación –a lo largo de un período determinado– del cumplimiento del Reglamento Interno de una Cámara o las dos (si es que existieran). Entre las preguntas para responder, podrían figurar las siguientes:

- ¿Puede accederse a la Legislatura con facilidad? ¿Cuáles son los requisitos? ¿Están publicitados?
- ¿Puede un ciudadano común presenciar sesiones o reuniones de comisión?
- ¿Los horarios de las sesiones y las reuniones de comisión son públicos?
- ¿Cómo debe hacer un ciudadano para acceder a información sobre proyectos de ley o resoluciones? ¿Se publican en Internet?
- ¿Se publican en Internet los listados de personal donde se distinguen función, categoría, destino y escala salarial?
- ¿Es pública la información acerca de las compras y contrataciones de la Legislatura?

Este monitoreo podría concluir que el reglamento interno o los reglamentos internos son obsoletos y no poseen cláusulas de acceso a la información pública, acceso a las reuniones y las sesiones por parte de la ciudadanía, régimen de audiencias públicas y demás. Esta

conclusión llevaría a los monitores a ofrecer un conjunto de recomendaciones ciudadanas referidas al mejoramiento de los reglamentos internos y el funcionamiento de la/s Cámara/s.

Ejemplo

A fines de 2001, Poder Ciudadano elaboró un informe de fortalezas y debilidades después de observar el funcionamiento de la Cámara de Senadores de la Nación. Ese año se observó el funcionamiento general de la Cámara y de las sesiones plenarias, así como de las comisiones permanentes, y se analizó el Reglamento Interno de esa Cámara y los de las siguientes comisiones (existentes en ese momento): Juicio Político y Bicameral de la Defensoría del Pueblo y de la Ley 24.284. También se estudió el Reglamento de la Comisión Administradora de la Biblioteca del Congreso de la Nación. Además, se controló la página Web del Senado para medir la cantidad de información a la cual tenía acceso libre e irrestricto la ciudadanía. Entre las fortalezas, se destacaron el carácter público de las sesiones plenarias establecidas en el Reglamento Interno de la Cámara, la fijación de los días miércoles y jueves para su desarrollo, y la colocación de carteles indicadores en las puertas de entrada, donde figuraban los requisitos para el ingreso a las sesiones, de acuerdo con las sugerencias presentadas por Poder Ciudadano. Respecto de las comisiones, se destacó positivamente el ingreso de voluntarios de Poder Ciudadano en las reuniones que mantenían los asesores de algunas comisiones. También se destacó como positivo que el reglamento del Senado estableciera que los pliegos enviados por el PEN para solicitar acuerdos fueran públicos, que se diera publicidad a las sesiones, que existieran sanciones para los legisladores que se ausentaran sin justificativo, que hubiera controles internos y un diario de sesiones. Entre las debilidades, se señalaron el incumplimiento –en la práctica– del libre acceso al Senado, la limitada publicidad de las reuniones (sólo telefónicamente era posible conocer día y horario), la falta de publicidad de las actividades, la imposibilidad de identificar a los legisladores en el recinto y en las reuniones de comisión.

En 2002, Poder Ciudadano continuó con el monitoreo del Senado Nacional. En el informe de ese año, se destacó como muy positivo el avance de la reforma del Reglamento Interno de la Cámara, el mayor volumen de información en la página Web www.senado.gov.ar y el alto nivel de presentismo en las sesiones plenarias. Sin embargo, se recalcó la escasez de reuniones de comisión con presencia de legisladores, la discrecionalidad respecto del acceso a esas reuniones (que dependía de la decisión del presidente de la comisión respectiva), falencias en la información sobre los legisladores en la página Web (muchos senadores dijeron desconocer el sitio Web y su utilidad) y el alto número de comisiones permanentes. Poder Ciudadano desarrolló una serie de recomendaciones ciudadanas para la reforma del reglamento. Entre éstas, se destacaron las siguientes:

- Establecimiento de un calendario fijo mensual de las reuniones de comisión.
- Carácter público de las reuniones de comisión.
- Publicación en la página Web de información variada: días, horas y temario de las reuniones de comisión; proyectos ingresados y tratamiento; presupuesto del Cuerpo y ejecución; contrataciones, licitaciones y adjudicaciones efectuadas.
- Sanciones por inasistencia a comisiones.
- Régimen de audiencias públicas.
- Redacción de las actas de las reuniones de comisión, en las que conste registro de los asistentes, orden del día, asuntos despachados y resoluciones adoptadas.
- Votación nominal.

- Eliminación de la Secretaría de Acción Social, así como de becas, subsidios y pensiones graciales.
- Reducción del número de comisiones.

¿Qué esperamos que suceda con nuestras acciones?

También es importante que tengamos en cuenta nuestras expectativas a la hora de encarar un monitoreo legislativo. Puede que nuestros objetivos sean tan generales que no alcancemos a satisfacer nuestras expectativas; esto podría desmotivarnos y hacer naufragar el monitoreo. Es importante, entonces, tener en cuenta que muchas veces los cambios son tan pequeños que quizá no los notemos. En otras ocasiones, el contexto podría ser absolutamente desfavorable y la reacción, absolutamente negativa, lo que marcaría un retroceso importante en cuanto a los resultados esperados.

Por eso, recomendamos que al iniciar el plan de acción de nuestro monitoreo distingamos entre tipos de resultados ordenados de acuerdo con expectativas de máxima y de mínima.

Por ejemplo, en la iniciativa popular que promovió la derogación del régimen de jubilaciones de privilegio, Poder Ciudadano se planteó utilizar por primera vez la herramienta constitucional de la iniciativa popular y lograr que el Congreso derogara el sistema en su totalidad. Si bien es cierto que el primer objetivo fue alcanzado, el segundo sólo se concretó en parte. El entonces presidente Duhalde vetó parcialmente la ley aprobada por el Congreso y mantuvo ese régimen jubilatorio para diplomáticos e investigadores, entre otros. ¿Podríamos atrevernos a definir la iniciativa como un fracaso?

Otras veces, el propio monitoreo va guiando los resultados. Quizás al inicio de éste, algún resultado no fue buscado y, sin embargo, la acción misma del monitoreo produjo ese resultado no buscado. Muchas veces el resultado no buscado puede ser negativo respecto de los objetivos de nuestro trabajo; otras puede ser positivo. Lamentablemente (o no), la contingencia y la coyuntura es algo que no podemos determinar. En cambio, es muy bueno que los monitores sepan aprovechar las oportunidades para hacer valer sus demandas.

Ejemplo

En 2001, los grandes objetivos del monitoreo del Senado de Poder Ciudadano –acceder a la información pública y promover la transparencia en el Senado– se redujeron al pequeño pero importantísimo objetivo de lograr que los ciudadanos pudieran ingresar en el Palacio Legislativo para presenciar las sesiones plenarias.

Muchas veces nos planteamos grandes objetivos y éstos terminan siendo relegados por otros pequeños, pero no menos importantes, que descubrimos en el camino de nuestros monitoreos.

Experiencias en otros países

En México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación es una institución independiente, interdisciplinaria y plural, dedicada a la reflexión, capacitación, difusión, experimentación y acción en torno a la democracia en México. Su trabajo parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Cuenta con un área especializada en seguimiento ciudadano al Poder Legislativo.

El proyecto “Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México” pretende realizar un monitoreo del trabajo y la agenda de cuatro comisiones de la Cámara de Diputados (Equidad, Género, Presupuesto y Cuenta Pública).

En este contexto, el proyecto busca identificar los espacios, dentro del proceso legislativo, en los cuales distintos actores de la sociedad civil pueden desempeñar un papel más activo y, así, fortalecer sus capacidades de incidencia, por medio del flujo sostenido de información con respecto a la agenda legislativa. Asimismo, el programa se apoya en una red de organizaciones de la sociedad civil, interesadas en los temas y trabajos de las comisiones seleccionadas, que buscan fortalecer un vínculo de retroalimentación entre los legisladores y su agenda, y las organizaciones de la sociedad civil y su agenda. La información y la acción del proyecto “Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México” tienen como principal escaparate su página Web, donde se actualizará la información sobre el trabajo diario de la Legislatura LIX, con una base de datos sobre iniciativas legislativas y los procesos de discusión en las cuatro comisiones seleccionadas. Con esta base de datos se presenta a la sociedad civil una perspectiva del tipo de modificaciones que se hacen, del resultado de las iniciativas y de las coaliciones que permiten su aprobación. Al mismo tiempo, en este sitio Web se informa sobre los proyectos de organizaciones de la sociedad civil, relacionados con los temas discutidos en las comisiones. www.fundar.org.mx

Con el calendario en la mano

El tiempo vale oro. Una vez que hayamos definido nuestros objetivos y respondido a las preguntas principales, debemos considerar la variable temporal. ¿Cuánto tiempo durará nuestro monitoreo?

Como sabemos, las instituciones legislativas funcionan según la figura de las sesiones ordinarias y las extraordinarias. El calendario que fija las primeras se establece habitualmente en el texto constitucional. Así, el Congreso Nacional sesiona ordinariamente desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre. Por ejemplo, la Legislatura catamarqueña lo hace desde el 19 de mayo hasta el 30 de noviembre. Respecto de las sesiones extraordinarias, la atribución de convocatoria le corresponde al propio Poder Legislativo o al Ejecutivo.

A los fines de nuestro monitoreo legislativo, debemos definir si realizaremos nuestro trabajo durante las sesiones ordinarias, las extraordinarias o ambas. Teniendo en cuenta nuestros objetivos y los resultados esperados, fijaremos el período de duración del monitoreo. Si nos proponemos monitorear el funcionamiento de una comisión o de varias, lo más probable es que determinemos presenciar sus reuniones a lo largo de las sesiones ordinarias. También podríamos agregar las extraordinarias, aunque eso depende no sólo de nuestros objetivos, sino también de nuestros recursos humanos, físicos y económicos.

Por lo tanto, no debemos tenerles miedo a los recortes arbitrarios. Estas decisiones son vitales para la salud del monitoreo. Sus tiempos deben fijarse sin titubear, justificando la decisión.

Ejemplo

En 2004 Poder Ciudadano monitoreó la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación durante el período de sesiones ordinarias, o sea, desde el 1 de marzo hasta el 30 de noviembre.

En consecuencia, si nuestro interés fuera monitorear el tratamiento de un proyecto de ley, nuestro trabajo se centrará en las sesiones ordinarias y extraordinarias, siempre y cuando el proyecto en cuestión se trate en reuniones de comisión o sesiones plenarias. Eso puede implicar una presencia semanal o esporádica de los monitores en la institución legislativa o la solicitud de pedidos de información periódicos a las autoridades de la institución, los presidentes de bloque, la Dirección de Comisiones o el secretario de la comisión respectiva.

Calendario de sesiones ordinarias

Distrito	Sesiones ordinarias	
	Inicio	Cierre
Congreso Nacional	1 de marzo	30 de noviembre
Buenos Aires	1 de marzo*	30 de noviembre
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1 de marzo	15 de diciembre
Catamarca	19 de mayo	30 de noviembre
Chaco	1 de marzo	15 de diciembre
Chubut	1 de marzo*	15 de diciembre
Córdoba	1 de marzo	30 de noviembre
Corrientes	1 de mayo	30 de setiembre
Entre Ríos	1 de julio**	31 de octubre**
Formosa	1 de mayo	31 de octubre
Jujuy	1 de abril	30 de noviembre
La Pampa	1 de marzo	30 de noviembre
La Rioja	1 de marzo*	15 de diciembre
Mendoza	1 de mayo	30 de setiembre
Misiones	1 de mayo	31 de octubre
Neuquén	12 de mayo	31 de octubre
Río Negro	1 de mayo	30 de noviembre
Salta	1 de abril	30 de noviembre
San Juan	1 de abril*	último día hábil de noviembre
San Luis	1 de abril	30 de noviembre
Santa Cruz	1 de marzo	30 de noviembre
Santa Fe	1 de mayo	31 de octubre
Santiago del Estero	1 de marzo	30 de noviembre
Tierra del Fuego	1 de marzo	15 de diciembre
Tucumán***	1 de abril	31 de mayo
	1 de septiembre	31 de octubre

Fuente: Constitución Nacional y Constituciones provinciales. Elaboración propia.

*La Constitución Provincial establece que se iniciarán las sesiones ordinarias el primer día hábil del mes de marzo.

**La Constitución Provincial establece, en su artículo 64, que el período ordinario de sesiones durará cuatro meses y podrá ser continuo o discontinuo según lo determine la ley.

***La Constitución Provincial establece dos períodos de sesiones ordinarias diferenciados.

Ejercicio

Por favor, responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los objetivos generales del monitoreo? Defina al menos uno y no más de tres.
2. ¿Cuáles son los objetivos específicos o particulares? Defina al menos tres.
3. ¿Qué va a monitorearse? Defina el objeto.
4. ¿Qué espera obtener de su monitoreo? Enumere al menos tres resultados esperados.
5. ¿Cuál de estos resultados esperados es prioritario?
6. Establezca la duración del monitoreo y justifique por qué se realiza en ese período temporal.
7. Imagine qué acciones o actividades debería llevar a cabo para la realización de su monitoreo.

8. ¿Qué cantidad de recursos humanos son necesarios? ¿Qué características y cualidades deben reunir? ¿Qué recursos económicos y físicos necesita? ¿Para qué?

Momento 3: Los recursos: ¿con quién y con qué? (SubTIT)

El presupuesto habla

Como en todo (o casi todo), los recursos económicos, físicos y humanos con los que contemos limitarán y condicionarán nuestra capacidad de monitoreo legislativo. Por eso, es importante tener en cuenta con qué recursos contamos a la hora de definir nuestra estrategia de monitoreo. Esto no quiere decir que debamos redefinir nuestros objetivos porque tenemos más, menos o nulo presupuesto. En todo caso, tendremos que optimizar los recursos disponibles –que siempre son escasos– y agudizar el ingenio para garantizar el éxito de nuestra acción.

Algunas organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos propios; otras están en condiciones de conseguir donantes o *sponsors* interesados en auspiciar esta actividad. En general, los grupos de ciudadanos reunidos voluntariamente no cuentan con recursos presupuestarios genuinos, y sus miembros suelen donar su tiempo y sus recursos, tales como llamados a través de su línea telefónica, uso de su computadora e impresora personales, artículos de librería, fotocopias y viáticos.

En el caso de aquellos que poseen recursos presupuestarios o estén en condiciones de obtenerlos, es importante que el cálculo de gastos corresponda a los ingresos para poder, así, cumplir en tiempo y forma con los donantes o auspiciantes. Si se convoca a voluntarios para realizar esta actividad, debe tenerse en cuenta la posibilidad de abonar viáticos y/o un refrigerio, aunque la ausencia de recursos para efectuar estos pasos no debería detener a los que planean el monitoreo en la convocatoria de los voluntarios.

Ejemplo

Poder Ciudadano realizó el monitoreo del Senado de la Nación durante los años 2001, 2002 y 2003 sin contar con ningún financiamiento. El 95% del monitoreo fue realizado por voluntarios coordinados por una persona que desarrollaba actividades profesionales en la institución. El éxito de la actividad durante estos años estuvo marcado por el alto grado de participación y compromiso de los voluntarios, así como por la colaboración de una gran cantidad de senadores, asesores y empleados del Senado, que facilitaron información de gran valor. No fue sino hasta 2004 que la institución de origen alemán Konrad Adenauer - Stiftung (www.kas.org.ar) decidió apoyar el proyecto “El Congreso bajo la lupa”. En esa oportunidad, el aporte fue destinado a cubrir los costos de un asistente de investigación de tiempo completo durante diez meses; el viático de una cantidad determinada de voluntarios; gastos de fotocopias, papelería, telefonía, conexión a Internet y otros servicios; edición, diseño e impresión de informe final, y realización del evento de presentación.

En aquellos casos donde las organizaciones o los grupos de ciudadanos no cuentan con la posibilidad de obtener recursos genuinos, es importante que el compromiso de cada uno de los participantes voluntarios pueda sostenerse mientras dure el monitoreo. Algunos voluntarios suelen abandonar la actividad por motivos personales o profesionales, por lo que es importante que los responsables del monitoreo cuenten con una base de datos de

voluntarios disponibles. Tenemos que considerar, además, otorgar y distribuir tareas de acuerdo con las posibilidades de tiempo y las capacidades técnicas de los voluntarios. Alguno puede sentirse más cómodo presenciando una reunión de comisión y elaborando un informe semanal, mientras que otro podrá realizar el seguimiento telefónico de una nota o solicitud de entrevista.

¿Quiénes conformarán el equipo de trabajo?

La cantidad de personas necesarias para realizar el monitoreo, sus capacidades técnicas y la dedicación exigida deberán definirse de acuerdo con las actividades del proyecto en sí mismo. A la vez, deberá determinarse si todos los miembros del equipo, algunos de ellos o ninguno recibirán un pago o viático por sus servicios, y eso siempre dependerá del presupuesto disponible.

En general, las actividades definidas en un monitoreo son variadas, por lo que los perfiles de trabajo también lo serán. Muchas veces buscamos ciudadanos interesados en participar; otras, estudiantes secundarios o universitarios con determinada especialización. Lo importante es que nuestro monitoreo debe tratar de incluir a la mayor cantidad de ciudadanos posible.

HACER GRÁFICO

Consejo asesor

Coordinador general

Asistente/s de investigación

Voluntarios

El consejo asesor

Cuando un monitoreo puede resultar novedoso y complejo, a la vez, sugerimos la conformación de un consejo asesor. Este equipo de asesores casi siempre se compone de personas relacionadas con la institución que va a monitorearse, ya sea porque son investigadores, periodistas, o miembros de ella. Las tareas de un consejo asesor suelen estar definidas por la organización o el grupo que los convoca. En general, brindan apoyo técnico y consejo estratégico respecto de la dirección que debe tomar el monitoreo y, de ser necesario, justifican los cambios en el rumbo.

En el caso del monitoreo de una Legislatura, podríamos pensar en los siguientes perfiles para los miembros del consejo asesor:

- investigadores o académicos relacionados con el estudio de las instituciones políticas, el proceso de sanción y formación de leyes, la constitucionalidad, la modernización legislativa y demás, y/o
- expertos en políticas públicas temáticas (salud, educación, vivienda y demás) si el monitoreo se orienta a una ley o un tema específicos, y/o
- autoridades legislativas en ejercicio o no, y/o
- presidentes de bloques partidarios en ejercicio o no, y/o
- legisladores individualmente convocados por estar relacionados con los objetivos del monitoreo, y/o
- periodistas parlamentarios, o sea, aquellos que se dedican a cubrir la información legislativa, y/o

- empleados o asesores clave que trabajen en la Legislatura o lo hayan hecho (detectar este tipo de contactos y aliados es muy importante, ya que ellos obtienen siempre información de primera mano).

Las reuniones del consejo asesor deberían estipularse de acuerdo con los tiempos preestablecidos de duración del monitoreo. Si se tratase de un monitoreo anual, probablemente las reuniones sean bimestrales, de acuerdo con las necesidades de los ejecutores del plan de acción. Cuando las acciones del monitoreo son de duración más corta, quizá las reuniones del consejo asesor deban hacerse con mayor periodicidad. Estas decisiones son variables y dependerán del contexto, los objetivos y el desarrollo del monitoreo.

Aconsejamos preparar un orden del día o temario para estas reuniones, a fin de que sea distribuido con anterioridad a los miembros del consejo asesor. Asimismo, y a sabiendas de que estas personas tienen muchas ocupaciones, sugerimos que la reunión tenga horario de inicio y de finalización para poder ordenar y acotar las discusiones. Por último, es importante que algún miembro del equipo realice un resumen o relatoría de lo discutido en la reunión a fin de archivar esta información y volver a ella cada vez que sea necesario.

Experiencias de monitoreo de instituciones legislativas en la Argentina CIPPEC

A partir de junio de 2003, el programa “Comisiones Transparentes” del Área de Transparencia del CIPPEC ha realizado un seguimiento semanal de distintas comisiones del Congreso de la Nación a los efectos de hacerle llegar al ciudadano un informe mensual sobre su funcionamiento. Para tal fin, un grupo de veinte voluntarios asisten periódicamente a las reuniones con el objeto de analizar los proyectos que se encuentran en tratamiento, la repercusión que éstos tienen en los medios periodísticos y la conformación de las comisiones seleccionadas, entre otras actividades.

Para mayor información, consulte en www.cippec.org.

¿Es necesario contar con equipamiento?

Entendemos por “equipamiento” todo el material físico, que puede incluir desde el alquiler de un local o una oficina hasta una línea telefónica. Esto dependerá de los recursos con los que cuente la organización o el grupo que decida hacer el monitoreo.

En algunos casos, los miembros del monitoreo podrían reunirse en una institución educativa (escuela primaria o secundaria, instituto terciario o universidad) o utilizar las instalaciones de un club o una sociedad de fomento. Eso dependerá de la disponibilidad para acceder a este espacio a fin de realizar sus reuniones de trabajo. El cronograma de reuniones del equipo completo del monitoreo y del consejo asesor determinará las necesidades de contar con un espacio físico para esas reuniones y allí cada uno definirá sus posibilidades.

En estos casos, recomendamos pensar una estrategia de alianza con alguna institución académica que pueda facilitar el acceso a espacios físicos, conocimientos y voluntarios (por ejemplo, estudiantes o investigadores).

Con respecto a escritorios, sillas, bibliotecas, estanterías, computadoras, material de librería, líneas telefónicas, conexión a Internet o desarrollo de página Web propia, su adquisición o alquiler dependerán de los recursos financieros disponibles.

Cronograma de acciones y actividades

Cuando se diseña un plan de acción, es muy importante que, una vez definidos los objetivos, las acciones, el tiempo y los recursos, todas estas variables se combinen en un cronograma de acciones y actividades. Esta matriz nos permitirá distribuir acciones y recursos a lo largo del tiempo en el que se ejecute nuestro monitoreo.

Ejemplo

A continuación, se presenta el cronograma de acciones y actividades desarrollado por Poder Ciudadano para el proyecto “El Congreso bajo la lupa 2004”.

Actividades	Meses										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Definición de objetivos y actividades											
Definición del perfil del voluntariado											
Convocatoria de voluntarios (publicación de avisos solidarios en el diario <i>La Nación</i>)											
Reuniones informativas con voluntarios											
Capacitación a voluntarios											
Inicio del monitoreo											
Pedidos de información											
Entrevistas con legisladores y autoridades parlamentarias											
Nota periodística en Infocívica (agencia de noticias de Poder Ciudadano)											
Informes bimestrales											
Corte del monitoreo para la elaboración del informe anual											
Diagramación e impresión del informe anual											
Evaluación con los voluntarios y algunos contactos clave											
Cierre del monitoreo											
Presentación pública del informe anual de fortalezas y debilidades											
Reuniones generales de replanificación con el grupo de voluntarios											

Contingencias, riesgos y oportunidades

Todo plan de acción o estrategia que se haya pautado corre el riesgo de no poder cumplimentarse. Estos riesgos vienen de la mano de situaciones coyunturales no esperadas, pero que, sin embargo, pueden producir cambios en la orientación del monitoreo. Por eso, es importante contar con el apoyo de un consejo asesor.

Muchas veces las contingencias son internas. Esto quiere decir que, si el monitoreo se inició con veinte voluntarios, puede que a los tres meses queden sólo diez u once y deba rediseñarse la estrategia para adaptarla a la nueva situación. Las contingencias externas pueden estar relacionadas con la reacción de la institución monitoreada. No siempre las reacciones son positivas. Por ejemplo, podría resultar que se dificulte el ingreso de voluntarios en la

Legislatura. Por el contrario, podría suceder que la institución legislativa facilite el trabajo de la organización monitreadora ofreciendo información y acceso máximos.

Una de las mayores cualidades de aquellos que participen en este monitoreo debe ser su capacidad para obtener información y detectar “oportunidades” de modo de incidir positivamente y provocar cambios alineados con los objetivos del monitoreo.

Ejemplo

En 2004, Poder Ciudadano fue convocado por el presidente del Senado, Daniel Scioli, para efectuar recomendaciones respecto del Plan de Fortalecimiento Institucional que él promueve. Esta actividad no estaba programada, pero resultó muy oportuna dado que, además, Poder Ciudadano participó en reuniones con expertos internacionales para analizar la temática en cuestión. Durante el mismo año, se publicó una información de manera errónea en un matutino. Esto provocó que, de inmediato, la presidencia del Senado cumpliera con el artículo del Reglamento Interno que prevé que se publiquen en Internet los decretos presidenciales y parlamentarios de ese Cuerpo.

Ejercicio

Confeccione su proyecto de monitoreo

- 1) ¿Posee recursos humanos, físicos y financieros para el monitoreo? Enumérelos.
- 2) Si se trata de una organización con personería jurídica y necesita recaudar fondos para realizar el monitoreo, ¿qué actividades de recaudación de fondos realizará? Enumere tres.
- 3) Supongamos que un donante le pide que envíe por escrito su proyecto. Defina los siguientes puntos:
 - Datos generales (nombre de la organización, historia de la organización, domicilio, registro legal, misión y visión de la organización, integrantes (consejo de administración o dirección y personal).
 - Fundamente la conexión de este proyecto con la misión de su organización y el contexto en el que se insertan.
 - Defina por qué el monitoreo es relevante para su organización y la comunidad en general.
 - Detalle el tipo de población objeto que se verá beneficiada por el monitoreo.
 - Enumere y describa los objetivos generales y particulares del monitoreo.
 - Detalle las acciones y actividades que llevará a cabo.
 - Defina la duración del monitoreo.
 - Diseñe un cronograma en el cual se combinen las variables “tiempo” y “acciones o actividades”.
 - Defina riesgos y potenciales contingencias.

ATENCIÓN:

- ❖ Algunos donantes poseen planillas prediseñadas, que se entregan a las organizaciones que aspiran a obtener fondos. Algunas pueden obtenerse de los sitios de Internet.
Tinker Foundation: <http://fdncenter.org/grantmaker/tinker/institu.html>
Kios: <http://www.kios.fi/forms.do>
Threshold Foundation: <http://www.thresholdfoundation.org/>

- ❖ Muchos donantes también solicitan que se les envíe una carta de intención en la que las organizaciones describan brevemente (en no más de dos páginas) el proyecto y el monto solicitado.

Tinker: <http://fdncenter.org/grantmaker/tinker/form.html>

Threshold Foundation: <http://www.thresholdfoundation.org/>

Es importante tener en cuenta que algún material deberá completarse en inglés.

Experiencias en otros países

Presencia Ciudadana

En 1999-2000, Presencia Ciudadana llevó a cabo un proyecto de monitoreo legislativo con muy buenos resultados. El programa logró un objetivo fundamental: hacer que el carácter público de las sesiones de los poderes legislativos monitoreados (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados Federal y del Estado de Hidalgo, Asamblea Legislativa del Distrito Federal) fuera una realidad práctica, efectiva y permanente. El seguimiento del poder legislativo se hizo *in situ*. Es decir que la observación se realizó a través de la *asistencia física a todas las sesiones* de un equipo de observadores debidamente capacitados.

Para mayor información, consulte en <http://www.presenciaciudadana.org.mx/>.

Ejercicio

Confeccione su propio presupuesto y los perfiles de recursos humanos

Para la concreción de todas las acciones y actividades definidas en el proyecto, deben calcularse los recursos humanos, físicos y financieros que serán necesarios. Esto exige fijar un presupuesto estimado de ingresos y gastos. Es importante que sepamos cuáles son los ítem que el donante está dispuesto a solventar, ya que muchas veces no donan recursos para alquileres, pagos de sueldos, o gastos fijos. También es fundamental tener en cuenta que en muchas ocasiones las organizaciones ofrecen –sin calcularlo– fondos de contrapartida: el tiempo donado por voluntarios profesionales tiene un costo que habitualmente olvidamos contar entre los aportes realizados por la propia organización.

Rubro	Cantidad	Precio unitario	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes N	Total
Recursos humanos							
Jefe de proyecto de medio tiempo							
Coordinador de proyecto de tiempo completo							
Otros							
Equipamiento							
Alquiler de oficina							
Amoblamiento							
Computadoras							
Impresoras							
Fotocopiadora							
Otros							
Gastos generales							
Servicios (telefonía, conexión a Internet, gas, luz, agua y otros)							
Insumos							
Papelería y librería							
Tinta, tóner							
Correo, cadetes							
Gastos de movilidad							

Otros							
Voluntarios							
Viáticos							
Refrigerios							
Eventos							
Alquiler de salón							
Equipo de proyección y audio							
Otros							

Recursos humanos: perfiles y descripción de tareas

En cuanto a los recursos humanos, es importante que se diseñe una descripción de tareas y un perfil del candidato o la candidata, también para los voluntarios. Por ejemplo:

Jefe de proyecto de medio tiempo

- Actividades por desempeñar.
- Antecedentes profesionales necesarios.
- Capacidades y habilidades requeridas.

En la búsqueda y selección de los voluntarios, deben alinearse las actividades con los perfiles y las capacidades. Si se trata de actividades más bien técnicas –por ejemplo, el seguimiento de una normativa específica–, es probable que se busque un voluntario que cuente con las capacidades y los conocimientos necesarios.

Para el seguimiento de una ley de turismo, por ejemplo, podría convocarse a una dupla: uno de los miembros del equipo debería conocer el proceso de formación y sanción de leyes, y el otro, la temática del turismo.

En el caso de los voluntarios⁷, se sugiere que éstos firmen un convenio de colaboración voluntaria. A continuación, presentamos el modelo utilizado por Poder Ciudadano.

CONVENIO DE COLABORACIÓN VOLUNTARIA

Entre la Fundación Poder Ciudadano, en adelante “LA FUNDACION”, con domicilio en Piedras 547, Buenos Aires, representada por su Director Ejecutivo,, y (el Sr./la Srta.), DNI N°, con domicilio en, en adelante “EL VOLUNTARIO”, se celebra el presente convenio de colaboración voluntaria a efectos de establecer el alcance, las características y las condiciones en que se desarrollará esta colaboración.

PRIMERA: El Sr. ofrece su colaboración como voluntario para desempeñar las tareas que en forma consensuada con LA FUNDACIÓN se le asignen, teniendo en cuenta el tema/los temas e inquietudes del Sr. y en el marco de las diversas áreas temáticas que desarrolla la Fundación.

SEGUNDA: La participación para colaborar ofrecida por EL VOLUNTARIO, y que LA FUNDACION acepta, es libre, voluntaria y ad honórem. Se deja expresa constancia de que EL VOLUNTARIO, en función de su carácter colaboracional, no tiene horario ni días fijos de concurrencia a la FUNDACIÓN, ni obligatoriedad alguna.

TERCERA: EL VOLUNTARIO no recibirá una asignación mensual como reembolso de los gastos estimados de movilidad ni por ningún otro concepto, y quedará a criterio y voluntad exclusiva de LA FUNDACIÓN, si así lo estimare, abonarle viáticos como consecuencia de la colaboración recibida. El presente convenio queda expresamente excluido de cualquier forma de contrato laboral y desvirtúa específica y fundadamente la presunción establecida por el art. 23 de la ley de Contrato de Trabajo y sus modificatorias.

⁷Para mayor información, consulte la Ley 25.855 de orden nacional en www.infoleg.gov.ar.

CUARTA: LA FUNDACION ratifica que su organización se caracteriza por ser apartidaria, independiente y sin fines de lucro, y se espera por parte del VOLUNTARIO un compromiso ético y responsable con los objetivos de LA FUNDACIÓN, aceptando las políticas de trabajo y comunicación institucional y comprometiéndose a cumplir con ellas.

QUINTA: LA FUNDACION asume potestad, control y responsabilidad absolutos de la totalidad de las actividades y programas que se desarrollen bajo su nombre.

SEXTA: EL VOLUNTARIO tratará la información obtenida en la Fundación confidencialmente, cuando así sea su naturaleza o cuando sea expresamente solicitado, y no utilizará la información o los materiales a los que acceda para ningún interés privado. La obligación continúa aún después de finalizada la relación con la Fundación.

SÉPTIMA: EL VOLUNTARIO se compromete al cumplimiento de las disposiciones internas de LA FUNDACION, tales como observar las normas de seguridad, higiene, disciplina y demás.

OCTAVA: Asimismo, EL VOLUNTARIO se compromete a la no realización de actividades político partidarias de ninguna índole dentro de LA FUNDACIÓN, en consonancia con lo prescripto en la cláusula CUARTA precedente. La infracción a lo anteriormente expuesto será considerada falta grave y causa suficiente para dejar inmediatamente sin efecto el acuerdo.

Ambas partes se reservan mutuamente el derecho de dar por finalizado el presente acuerdo sin invocación de causa debiendo notificar tal decisión a la contraria con una antelación de diez días corridos.

Ambas partes firman dos ejemplares de este acuerdo, de un mismo tenor y a un solo efecto, en la ciudad de Buenos Aires, el día del mes de de 20..... .

.....
Firma colaborador

.....
Firma Fundación

Ejercicio

Responda a las siguientes preguntas:

- ¿Cuántos recursos humanos necesita/n?
- ¿Qué perfiles requiere/n?
- Elabore una planilla de descripción de tareas para cada puesto de trabajo.

Momento 4: Definir acciones, herramientas y estrategias (TITULO)

Una vez definidos los objetivos, debemos alinear las acciones para alcanzarlos. Las herramientas y las estrategias desplegadas deberán apuntar también en ese sentido. Por ejemplo, si el objetivo es acceder a la información patrimonial de los legisladores, podremos utilizar la herramienta Pedido de Información, amparados en el derecho constitucional de acceso a la información pública, o el desarrollo de un Banco de Datos de candidatos.

A continuación, ofreceremos un listado de objetos de monitoreo que, por supuesto, siempre puede ampliarse. Además, trataremos de dar cuenta del grupo de herramientas con las que contamos las organizaciones de la sociedad civil y los voluntarios para llevar adelante nuestro monitoreo legislativo.

¿Qué monitorear?

El universo de una institución legislativa nos permite pensar en una *amplia variedad de objetos de monitoreo*. Éstas son algunas de nuestras sugerencias:

- Solicitud de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los legisladores y autoridades.

- Funcionamiento de una o varias comisiones.
- Desarrollo de las sesiones plenarias.
- Ejecución del presupuesto de la Legislatura.
- Una o varias compras, licitaciones o adjudicaciones de la Legislatura.
- Cumplimiento del Reglamento Interno.
- Nombramientos del personal y concursos.
- Información publicada en los sitios Web.
- Tratamiento de un proyecto de ley específico o de las modificaciones a una ley ya vigente.
- Realización de audiencias públicas.
- Presentismo y ausentismo de los legisladores en sesiones plenarias o reuniones de comisión.
- Licencias tomadas por los legisladores.
- Aplicación de sanciones de acuerdo con lo estipulado por el Reglamento Interno.
- Publicidad de las decisiones administrativas y/o parlamentarias del Cuerpo.
- Actividad legislativa por bloque o por legislador.
- Participación de la mujer en la actividad legislativa.
- Participación de la ciudadanía a través de audiencias públicas, iniciativas populares y demás.

Experiencias en otros países **American Civil Liberties Union**

La American Civil Liberties Union (ACLU) se autodenomina la “guardiana nacional de la libertad” y su objetivo es realizar un control regular de distintos ámbitos gubernamentales, como cortes y legislaturas, para defender y proteger los derechos individuales y las libertades constitucionales. Entre los temas cuyo tratamiento monitorean en el Congreso norteamericano figuran los siguientes: justicia penal, pena de muerte, drogas, libertad de expresión, HIV, derechos de los inmigrantes y los homosexuales, seguridad nacional, prisiones, privacidad y tecnología, igualdad racial.

Para mayor información, consulte en <http://www.aclu.org>.

Acciones

Para cada objeto de monitoreo seleccionado, deberán estipularse una serie de acciones y actividades que los monitores deberán llevar adelante. A continuación, mencionamos algunas de ellas.

1. Búsqueda, selección y capacitación de voluntarios y/o personal rentado

Mariana: esto es **sub-subtítulo**. Yo lo puse en cuerpo 11,5 itálica, para diferenciarlo del subtítulo que va en cuerpo 12 itálica. Igualmente, me parece mejor confiar en tu propio criterio.

En 2004, Poder Ciudadano publicó una búsqueda de voluntarios a través de los avisos solidarios del diario *La Nación*. El aviso fue publicado cuatro veces durante el mes de febrero (5, 8, 17 y 20).

Estudiantes universitarios

La Fundación Poder Ciudadano es una institución sin fines de lucro cuya misión es generar información cívica y promover la acción colectiva para construir ciudadanía. Solicita la colaboración voluntaria de estudiantes universitarios para

participar del monitoreo cívico del Congreso Nacional que periódicamente realiza esta institución. Los interesados pueden comunicarse con la señora María al teléfono (011) 4331-4925, int. 213 o vía e-mail: mery@poderciudadano.org.

2. *Acción presencial*

Uno de los objetivos de un monitoreo legislativo podría ser “ejercer un control directo sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado”. Una de las acciones desarrolladas para la consecución de ese objetivo sería la “acción presencial” después de haberse definido que los voluntarios observen reuniones de una o varias comisiones y/o las sesiones plenarias. Para llevar adelante la “acción presencial”, es necesario conocer los días y horarios de las reuniones, los requisitos para el ingreso en las mismas, el temario o el orden del día. Se sugiere que los voluntarios completen una planilla de registro de datos de interés diseñada de acuerdo con los objetivos del monitoreo (véase un modelo más adelante). Asimismo, en aquellos casos en que sea posible, recomendamos que los voluntarios soliciten copia de las actas de las reuniones, así como de las versiones taquigráficas. El voluntario debería ser capaz de diferenciar las posiciones de los legisladores en el debate, en comisión, aunque ésta no es una característica excluyente.

Días y horarios de las reuniones, orden del día y temario. Actas y versiones taquigráficas de las reuniones de comisión o sesiones plenarias:

Mariana: esto es **sub-sub-subtítulo**. Yo lo puse en cuerpo 11 itálica, para diferenciarlo del subtítulo que va en cuerpo 12 itálica y el sub-subtítulo que puse en 11,5. Igualmente, me parece mejor confiar en tu propio criterio.

Algunas Legislaturas publican esta información en Internet. En otros casos, es necesario confirmarla o solicitarla por teléfono comunicándose con la comisión correspondiente que funciona en el edificio de la Legislatura. Algunas comisiones poseen dirección de correo electrónico.

En las comisiones, existe una mesa de autoridades (presidente, vicepresidente y demás), conformada por legisladores, pero también hay un plantel de empleados administrativos. Por lo general, cada comisión tiene un secretario o una secretaria que dispone de esta información. Nota: Los secretarios de comisión y su personal administrativo son aliados esenciales para obtener información.

Planilla de registro de datos para los voluntarios:

De acuerdo con los objetivos del monitoreo, definiremos qué tipo de información nos interesa que los voluntarios registren cuando presencian una reunión de comisión o sesión plenaria. A continuación, presentamos el modelo que Poder Ciudadano utilizó en el año 2004. La planilla puede adaptarse a los diferentes objetos del monitoreo.

Planilla modelo

Nombre y apellido del/de la voluntario/a:	
Comisión/Sesión:	
Comisión monitoreada:	
Cámara:	

Fecha del monitoreo:	
Horario pautado para el inicio de la sesión:	
Horario de comienzo de la sesión:	
Horario de finalización:	
¿Se chequeó el horario en página Web o telefónicamente?	
MONITOREO	
Senadores/diputados presentes	
Quién preside la reunión	
Notas sobre horario de llegada de los senadores/diputados	
Actitudes de los senadores/diputados durante la reunión	
Orden del uso de la palabra de los senadores/diputados	
Promedio de la duración de la exposición de cada legislador. Contenidos generales.	
Orden del día	
Proyectos efectivamente tratados	
Dictámenes de comisión sobre qué temas (definir si se trata de mayoría o minoría)	
Comentarios/Observaciones	

Recomendamos que los voluntarios soliciten a las autoridades administrativas de las comisiones o al secretario parlamentario de la Cámara copias del orden del día o la planilla de labor parlamentaria, de las actas o las versiones taquigráficas, de los dictámenes de mayoría y minoría, y de las leyes votadas, para la conformación de un archivo informativo. Este se utilizará como fuente principal para la redacción de los informes sobre el monitoreo.

3. Entrevistas con legisladores, autoridades legislativas, asesores y/o empleados

Cuando el plan del monitoreo está listo y las acciones han sido definidas, recomendamos iniciar una ronda de entrevistas de presentación del equipo de trabajo y del plan. Aquellos que sean elegidos para entrevistar deben considerarse *actores* o *informantes clave* en todo el proceso de monitoreo. Puede entrevistarse a las siguientes personas:

- Autoridades legislativas (presidente, vicepresidente, secretario parlamentario, secretario administrativo y otros).
- Legisladores (presidentes de bloque, presidentes o autoridades de comisiones y otros).
- Asesores (directamente contratados por los legisladores o de las comisiones).

- Empleados administrativos (de las áreas de información parlamentaria, secretaría administrativa, recursos humanos, contaduría y demás).
- Periodistas parlamentarios.

Las audiencias pueden solicitarse telefónicamente, aunque sugerimos que se envíe una nota por Mesa de Entradas y luego se reitere el pedido telefónicamente o por fax. Algunos funcionarios suelen tener agendas muy recargadas y éste es el motivo de la tardanza. La insistencia y la perseverancia son valores indispensables para el logro de nuestros objetivos. Más allá de esto, es importante que, en caso de considerarse necesario, impongamos un límite. Por ejemplo, si no logramos la entrevista con el legislador X antes del 31 de julio, diremos públicamente que insistimos durante dos o tres meses, hicimos N cantidad de llamados y no fue posible lograr la entrevista.

Para que la información que buscamos obtener de la entrevista sea suficiente, debemos redactar un pequeño cuestionario. Si esperamos que cada uno de los entrevistados nos dé su parecer sobre los mismos temas, es relevante que les hagamos a todos las mismas preguntas.

ATENCIÓN:

Es fundamental registrar todos los pedidos y los llamados con fecha, hora y nombre de la persona de contacto.

Todas las entrevistas o algunas pueden grabarse. En ocasiones, los entrevistados pueden solicitar que las entrevistas tengan carácter confidencial. La decisión de aceptar o rechazar este requisito dependerá de las personas que realicen el monitoreo.

La entrevistas desgrabadas suelen brindar información muy interesante a la hora de elaborar los informes parciales o finales del monitoreo. Muchas veces puede utilizarse la información citando a la fuente.

4. *Pedidos de información pública*

El *derecho de acceso a la información pública* ha sido consagrado en nuestra CN. Este derecho humano habilita a la ciudadanía a solicitar todo tipo de información administrada por el Estado (nacional, provincial o municipal). La información es una herramienta fundamental para garantizar la efectividad del control o monitoreo que podemos ejercer los ciudadanos sobre nuestros gobernantes. Además, es nuestro derecho constitucional el de peticionar ante las autoridades.

En el caso de nuestro monitoreo, la invocación y el ejercicio de este derecho resultan fundamentales para conocer mucho más acerca del proceso legislativo. La ciudadanía tiene el derecho de acceder a la información administrada por el Estado, mientras que éste tiene el deber de publicitar los actos de gobierno.

El libre acceso a la información incluye el acceso, por parte de cualquier persona, a la documentación integrada por los expedientes públicos, minutas de reuniones, correspondencia, dictámenes técnicos, estudios científicos, o a cualquier documentación financiada por los presupuestos públicos. También abarca información sobre políticas, programas, planes y proyectos; información sobre las diversas instancias de toma de decisiones, las oportunidades para efectuar comentarios orales o escritos, las opiniones provenientes del público y de organizaciones técnicas. (...) este derecho se circunscribe a un acceso a información administrada por el Estado.

El acceso a la información envuelve el derecho de seleccionar la documentación a partir del momento de su existencia como parte de un expediente. Es decir que permite a cualquier persona elegir el documento de su interés sin tener que presentar una debida justificación. La mera solicitud es razón para el otorgamiento de la información.

Cita tomada del “Módulo sobre participación pública y desarrollo sustentable”, de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Puede consultarse en www.farn.org.ar.

Cómo pedir la información:

Después de definir que resulta vital para nuestro monitoreo obtener una determinada pieza de información pública –por ejemplo, las declaraciones juradas patrimoniales de los legisladores o el presupuesto de la Legislatura–, debemos realizar un pedido por escrito.

Recomendamos que la nota de solicitud contenga la siguiente información:

- a) Nombre y apellido, documento, ocupación y domicilio del solicitante, o nombre y domicilio de cualquier otra persona u organización en nombre de la cual se solicita la declaración⁸.
- b) Cita de la legislación correspondiente (Constitución Nacional, ley provincial u ordenanza municipal).

Según los estándares internacionales en el tema, no es necesario explicitar el motivo de la petición y el destino que se dará al informe.

A continuación, presentamos dos ejemplos diferentes de pedidos de información pública. Los pedidos de información pública deben ingresar siempre por la Mesa de Entradas y Salidas del organismo requerido. Se recomienda que el solicitante de la información conserve una copia firmada de la nota de pedido. Si viviera lejos del organismo requerido, sugerimos el envío de una carta documento. La copia de recepción del pedido es fundamental a la hora de reclamar en caso de que la solicitud no se cumpliera.

Ejemplo 1

Pedido de información pública I: las declaraciones juradas de los senadores nacionales

PODER CIUDADANO
15 años construyendo democracia

Buenos Aires, 20 de enero de 2004

Sr. Daniel Osvaldo Scioli
Presidente de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación
Presente

De nuestra mayor consideración:

La que suscribe solicita a usted copia de las declaraciones juradas patrimoniales que exige el art. 4 de la Ley de Ética Pública (Ley 25.188) presentadas por los senadores nacionales cuyo mandato venció el 10 de diciembre de 2003 y las presentadas por los senadores cuyo mandato

⁸En estos casos, es importante que la organización posea personería jurídica y que la persona que solicita la información en su nombre acredite su representatividad presentando algún documento.

comienza el 10 de diciembre de 2003. De ser necesario, Poder Ciudadano correrá con los gastos de fotocopiado de éstas.

A continuación, damos cumplimiento de lo solicitado en el art. 10 de la Ley 25.188:

- a) Laura Alonso, DNI 23.120.537, Coordinadora del Área de Acción con Políticos (Fundación Poder Ciudadano), Piedras 547, Of. 2.
- b) Fundación Poder Ciudadano, Piedras 547, Of. 2.
- c) El motivo de la petición es tener el material solicitado en el archivo de la institución que suscribe.
- d) Tengo conocimiento de lo establecido en el art. 11 de la Ley 25.188 en lo referente al uso indebido de la declaración jurada y la sanción prevista para quien la solicite y le dé un uso ilegal.

El presente pedido se funda en nuestro derecho constitucional de buscar y recibir información, previsto, entre otros, por el art. 13.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el art. 14 de la Constitución de la Nación Argentina.

Lo saludamos atentamente,

Laura Alonso
Coordinadora
Área de Acción con Políticos

Ejemplo 2

Pedido de información pública II: las declaraciones juradas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

PODER CIUDADANO
15 años construyendo democracia

Buenos Aires, 11 de diciembre de 2003

Sr. Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Dr. Aníbal Ibarra
Av. de Mayo 525
Presente

De nuestra consideración:

LAURA ALONSO, con domicilio en PIEDRAS 547, teléfono 4331-4925, tiene el agrado de dirigirse a usted para solicitarle copia de las declaraciones juradas patrimoniales integrales presentadas por los funcionarios ante el GCBA:

1. Jefe de gobierno de la ciudad, doctor Aníbal Ibarra
2. Vicejefa de gobierno de la ciudad (saliente), licenciada María Cecilia Felgueras
3. Jefe de gabinete y secretarios del GCBA salientes
4. Vicejefe de gobierno entrante, señor Jorge Telerman
5. Jefe de gabinete y secretarios del GCBA entrantes

El presente pedido se funda en nuestro derecho constitucional a buscar y recibir información, previsto, entre otros, por el art. 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el art. 14 de la Constitución Nacional; art. 12, inc. 2, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y los arts. 1 y 2 de la ley de Acceso a la Información Pública (Ley 104).

Quedando a la espera de vuestra respuesta, lo saludo muy cordialmente,

Laura Alonso
Coordinadora
Área de Acción con Políticos

El acceso a la información ambiental es *libre y gratuito*, a menos que sea necesario cubrir gastos de fotocopiado o de algún otro tipo. Sin embargo, y de acuerdo con lo establecido, por ejemplo, por la Ley 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, “en ningún caso el monto que se establezca para solventar los gastos vinculados a los recursos utilizados para la entrega de la información solicitada podrá implicar menoscabo alguno del ejercicio del derecho conferido por esta ley”.

Qué pasa si no contestan:

Por lo general, las leyes de acceso a la información pública u otro tipo de piezas normativas establecen un período de tiempo para que la autoridad requerida responda a la solicitud de información. El período establecido debe chequearse en la legislación. Asimismo, si la autoridad requerida no está en condiciones de brindar la información en ese lapso, debe solicitar una prórroga e informar al solicitante cuáles son los inconvenientes y cuándo estará en condiciones de entregarle la información. En el caso del Decreto 1172/2003, que prevé el libre acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la autoridad requerida posee diez días para responder y una prórroga por igual lapso de tiempo.

Si no se responde al pedido, sugerimos lo siguiente:

- insistir una vez más, o
- iniciar algún tipo de acción legal; por ejemplo, un recurso de amparo por mora.

En este último caso, y al tratarse del derecho de acceso a la información pública, de uno de incidencia colectiva, suele utilizarse la figura del recurso de amparo para reclamar en los tribunales⁹.

Qué hacer con la información obtenida:

Más adelante haremos hincapié en la redacción de informes, parciales y finales, y en la estrategia de difusión de los resultados. Ésta es una de las cuestiones más importantes a la hora de comunicar nuestros logros y acciones.

5. *Acciones o campañas públicas*

Las acciones o campañas en la vía pública también pueden resultar útiles, aunque su éxito depende de los recursos con los que se cuente. Sostener en el tiempo una campaña publicitaria, por ejemplo, puede ser muy costoso. Sin embargo, con cierta dosis de creatividad e ingenio es posible desarrollar algunas acciones que llamen la atención y transmitan el mensaje que deseamos enviar a la ciudadanía y los medios de comunicación.

Ejemplo

⁹La Red de Abogados Voluntarios de Poder Ciudadano lleva adelante las causas de interés público. Consulte en www.abogadosvoluntarios.net.

Para que los senadores no “cuelguen” la ley de Acceso a la Información

El 28 de septiembre de 2004, al mediodía, un grupo de ONG —entre ellas Poder Ciudadano— colgaron frente al Congreso trescientas perchas con el texto de la ley de Acceso a la Información para pedirles a los senadores que la sancionaran. El proyecto, que ya había sido votado en la Cámara de Diputados, podía perder estado parlamentario si el Senado no lo trataba antes del 30 de noviembre de ese mismo año.



Archivo Poder Ciudadano.

6. Producción de informes parciales o finales

A medida que avanza nuestro monitoreo, es importante que produzcamos algún tipo de diagnóstico o informe. En el caso del monitoreo del Senado nacional por parte de Poder Ciudadano durante 2001, 2002 y 2003, se produjo un *informe anual* a fines de cada año. En estos informes se detectaron *fortalezas y debilidades*. Asimismo, y dado el carácter proactivo de nuestro monitoreo, se elaboraron una serie de *recomendaciones* para el fortalecimiento de la institución legislativa monitoreada. En 2004, se produjeron cuatro informes bimestrales y un informe final anual (este último se publicó en soporte papel, mientras que los anteriores pueden consultarse en www.poderciudadano.org).

Poder Ciudadano difundió cada uno de los informes bimestrales a través de una nota periodística en la agencia de noticias cívicas Infocívica (www.infocivica.org), mientras que el informe final también se presentó públicamente en un salón del Palacio Legislativo nacional, con la presencia de reconocidos comentaristas¹⁰.

Ejemplo de nota periodística publicada por Infocívica

MONITOREO DEL CONGRESO A CARGO DE PODER CIUDADANO

El Senado le gana en transparencia a Diputados

Según el cuarto informe del Monitoreo del Congreso, que realiza Poder Ciudadano, el Senado avanzó en hacer más accesible información parlamentaria a la ciudadanía, a diferencia de la Cámara de Diputados, que se encuentra rezagada en implementar políticas de transparencia.

¹⁰Para acceder a la desgrabación de este evento, consulte en www.poderciudadano.org.

(INFOCÍVICA, 7 de septiembre de 2004).- Poder Ciudadano dio a conocer un nuevo informe sobre el Monitoreo del Congreso de la Nación, que viene realizando desde marzo de este año con el objetivo de analizar algunas políticas de transparencia implementadas por el Parlamento. Y si bien la ONG destaca avances en este sentido, advierte que “queda todavía mucho por recorrer”. Entre los cambios “positivos”, incluye el volumen cada vez mayor de información publicada en el sitio Web del Senado, así como la publicidad de los decretos administrativos de la presidencia de la Cámara Alta, y de las becas y de los subsidios que otorgan los senadores. Como contrapartida, advierte que el acceso a la información es “más dificultoso” en la Cámara de Diputados, cuya página Web es mucho más pobre en datos obtenidos y cuyo Reglamento Interno carece de disposiciones que alienten una mayor transparencia.

Así lo confirmó Laura Alonso, coordinadora del Área de Acción con Políticos de Poder Ciudadano y responsable del Monitoreo del Congreso, al sostener que “el camino recorrido nos permite concluir inicialmente que la Cámara de Diputados necesita una urgente reforma de su Reglamento Interno, ya que el actual no promueve el acceso a la información. Así como el Senado debatió la reforma del suyo, en 2002, y produjo un reglamento muy interesante, invitamos a los diputados nacionales a seguir el mismo camino”.

En cuanto a la publicación de las declaraciones juradas de los legisladores en Internet, un reclamo de la sociedad civil que genera resistencias en ambas Cámaras, de un total de 71 senadores (ya que falta que asuma el tercer senador por Corrientes, Raúl Romero Feris), publican sus declaraciones en Internet sólo 16, en tanto que de 257 diputados, lo hacen sólo 10: cuatro de la UCR, dos del PJ, del Frepaso y del ARI, y uno de la Unidad Federalista. Algunos legisladores optan por publicarla en las páginas en Internet de sus bloques, mientras que otros argumentan razones de seguridad para no hacerlo. Sin embargo, Poder Ciudadano tiene disponible para consulta de la ciudadanía la totalidad de las copias de las declaraciones de los 71 senadores nacionales y de 44 diputados nacionales, que fueron solicitadas a las secretarías administrativas de las respectivas Cámaras.

Decretos del Senado *on-line*

Si bien el informe destaca la publicación en la Web del Senado, www.senado.gov.ar, a partir del 1 de septiembre, de los decretos administrativos dictados por la presidencia del cuerpo, Poder Ciudadano señala que esta obligación estaba contemplada en el artículo 50 del Reglamento Interno del Senado, reformado en el 2002, por lo que la decisión “saldaba una deuda” que estaba pendiente. Asimismo, debido a que los decretos publicados corresponden al período que va del 23 de agosto al 13 de septiembre, la ONG le pidió por nota al presidente de la Cámara Alta, Daniel Scioli, que publique como primera medida todos los decretos administrativos retroactivos desde la fecha en que entró en vigencia el nuevo reglamento, en 2003.

El acceso a los decretos administrativos de la presidencia del Senado posibilita conocer todas las decisiones administrativas adoptadas por las autoridades de la Cámara Alta, desde el nombramiento o la contratación de personal hasta los viáticos de los legisladores.

Del total de 52 decretos publicados, el 70% corresponden a la dotación de personal que trabaja con los senadores e incluye las contrataciones, las designaciones, las bajas, las modificaciones y los contratos de locación de servicios. Para acceder a esta información en la página Web del Senado, hay que ir al link de Gestión Administrativa y luego ingresar en Decretos Presidenciales, en la parte correspondiente a Secretaría Administrativa.

En tanto, el Monitoreo advierte que todavía queda pendiente la publicación en Internet de los decretos parlamentarios que, según establece el artículo 44 del Reglamento, es responsabilidad del secretario parlamentario del Senado, Juan Estrada. Vale aclarar que estos decretos no implican movimientos de recursos, sino que se refieren a cuestiones relacionadas con el funcionamiento legislativo de la Cámara.

Becas y subsidios

Según el informe, otra de las novedades del Senado en temas de transparencia y acceso a la información es la publicación, a partir del 28 de agosto pasado, del detalle de las becas y los subsidios concedidos por los senadores.

Fue así como, según lo dispuesto por el Decreto 0780/04 del 21 de julio de 2004, Scioli determinó que los senadores y los secretarios y prosecretarios de la Cámara pueden otorgar subsidios a entidades sin fines de lucro, deportivas, educativas, de salud, de la tercera edad y organismos estatales, hasta un monto de 20.000 pesos por legislador o autoridad de Cámara por año, y becas anuales a estudiantes, de 1000 pesos como máximo cada una, no prorrogables, por un monto total de 10.000 pesos por legislador, secretario y prosecretario.

No obstante, el análisis de Poder Ciudadano llama la atención sobre el hecho de que los listados de subsidios y becas publicados en la página Web del Senado no permiten acceder al archivo adjunto con el documento original

de la decisión, por lo que resulta imposible conocer los fundamentos y la justificación de la entrega de esa beca o ese subsidio.

Asimismo, sólo se publica el detalle de becas y subsidios correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre, lo que impide conocer si otros senadores o autoridades de la Cámara han otorgado estos beneficios con anterioridad en lo que va del año parlamentario.

En opinión de Alonso, “las becas y los subsidios son asignados por decisión discrecional de los senadores, por lo que es vital que la ciudadanía conozca el destino de esos fondos públicos. Lo ideal sería que los senadores y las autoridades de la Cámara no tuvieran esta atribución. Su tarea es legislar y en eso deberían concentrar esfuerzos y recursos”.

Según la información disponible *on-line* desde esa fecha, se otorgaron 231 subsidios, siendo las entidades que más los recibieron asociaciones (61), clubes (32) y escuelas (29). Como dato curioso, sobresalen los cinco subsidios otorgados a municipios, dos de los cuales, por un total de 4000 pesos, fueron otorgados por la senadora neuquina Luz Sapag (Movimiento Popular Neuquino) a la intendencia de San Martín de los Andes, de la que fue intendente, y uno de 1600 pesos a la de Andacollo, en tanto que el salteño Marcelo López Arias (PJ) le dio dos subsidios de 1000 pesos cada uno a los municipios de Aguaray y General Pizarro.

En cuanto a los montos de cada subsidio otorgado, los senadores que entregaron valores más altos fueron Ricardo Bussi (Fuerza Republicana-Tucumán), Mercedes Oviedo (PJ-Misiones) y Jorge Yoma (PJ-La Rioja), que otorgaron los 20.000 pesos de los que disponen como máximo a una sola entidad: Bussi, a la Asociación San José Obrero de Tucumán; Oviedo, a la Casa de la Mujer; y Yoma, a la Fundación para el Desarrollo de la Comunicación.

Viajes oficiales de legisladores con el Presidente

Haciendo uso del decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Ejecutivo, Poder Ciudadano le solicitó al presidente de la Nación el detalle de los viajes al extranjero realizados en lo que va del año y el listado de los miembros de cada comitiva oficial.

De allí se desprende que algunos de los que más viajaron al exterior acompañando a Néstor Kirchner fueron los senadores Cristina Kirchner (presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara Alta), Ramón Puerta (presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores), Miguel Ángel Pichetto (presidente del bloque del PJ), y los diputados José María Díaz Bancalari (presidente del bloque del PJ) y Jorge Argüello (presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja).

Al respecto, el informe elaborado por la ONG advierte que la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado no realizó su reunión semanal en las cuatro oportunidades en que la senadora Kirchner, su presidenta, formó parte de las comitivas oficiales que acompañaron al primer mandatario al exterior.

“Dada la existencia de autoridades y otros catorce integrantes de la Comisión, sería una señal de madurez institucional que ésta igualmente se reuniera a pesar de la ausencia de su presidenta. El trabajo en comisiones es vital para el tratamiento de proyectos y la construcción de consensos. Ello no debería depender de las personas presentes o ausentes, sino del cumplimiento de las normas establecidas para el funcionamiento de aquéllas”, consideró Alonso.

La Comisión Nacional de Ética Pública: una deuda pendiente

El informe analiza también la ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que fija la normativa y el régimen de presentación de las declaraciones juradas de los funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que permanece incumplida desde septiembre de 1999, porque no se creó la Comisión Nacional de Ética Pública, el organismo que debería encargarse de administrar esa documentación.

Esta comisión, un órgano independiente con autonomía funcional, debería ser creada en el ámbito del Congreso de la Nación y una de sus funciones debería ser recibir y exigir a los organismos de aplicación las declaraciones juradas de sus funcionarios.

El informe de Poder Ciudadano advierte que “la no creación de la Comisión Nacional de Ética Pública no implica la inexistencia de la presentación y custodia de las declaraciones juradas”, ya que, en el caso de la Cámara de Diputados de la Nación y la Cámara de Senadores de la Nación, éstas son exigidas y custodiadas por las secretarías administrativas de ambas Cámaras; en el PEN, este rol es cumplido por la Oficina Anticorrupción, mientras que en el caso del Poder Judicial de la Nación lo hace la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, señala que su puesta en marcha sería “fundamental” para el control de las declaraciones juradas, como también para “recibir denuncias sobre las conductas de funcionarios o agentes de la administración

contrarias a la ética pública, redactar el Reglamento de Ética Pública del Congreso de la Nación, asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, y proponer modificaciones a la legislación vigente, destinadas a garantizar la transparencia en el Régimen de Contrataciones del Estado y a perfeccionar el Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales, entre otras cosas”.

Ley de Acceso a la Información Pública

El Monitoreo también llama la atención sobre la demora en el tratamiento del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública, que viene siendo debatido por varias comisiones del Senado. En este sentido, advierte que, de no ser aprobado en el transcurso de las sesiones ordinarias que finalizan el 30 de noviembre, perdería estado parlamentario y “el trabajo realizado durante los últimos tres años por organizaciones de la sociedad civil, la Oficina Anticorrupción y gran cantidad de legisladores nacionales caería en saco roto”.

El Monitoreo está coordinado por el equipo del Área de Acción con Políticos de Poder Ciudadano y es llevado adelante por un grupo de 15 voluntarios de la Fundación, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

Para consultar el informe completo sobre el Monitoreo al Congreso de la Nación, ingresar en www.poderciudadano.org, en el Área de Acción con Políticos.

Para mayor información, comunicarse con Laura Alonso, coordinadora del Área de Acción con Políticos, al 4331-4925 o al 155-114-7200, o por e-mail a laura@poderciudadano.org.

7. Banco de datos. Quién es quién

Otra de las herramientas utilizadas por Poder Ciudadano en el monitoreo legislativo es el banco de datos. Éste busca recolectar información respecto de los antecedentes educativos, políticos, laborales, patrimoniales y judiciales, entre otros puntos, de legisladores, autoridades legislativas o personal de las comisiones.

A aquellos que deben completar el banco de datos, se les acerca el formulario tipo confeccionado por Poder Ciudadano. Asimismo, se conforma un grupo de voluntarios responsable de la entrega o el envío del formulario, su seguimiento y recepción.

En 2001, Poder Ciudadano realizó el banco de datos de senadores nacionales. En 2005, se dispone a realizar el banco de datos de secretarios de comisiones legislativas.

Para mayor información sobre el formulario y la metodología, consulte en www.poderciudadano.org o escriba a fundación@poderciudadano.org.

Experiencias en otros países

Alianza Cívica

Alianza Cívica ha llevado adelante el programa “Adopta un Diputado”. Éste pretende favorecer la transparencia en la labor legislativa y propiciar un mayor acercamiento entre los diputados y la ciudadanía que dé elementos a estos últimos para la evaluación del desempeño del trabajo de su diputado.

Para mayor información, consulte en www.alianzacivica.org.mx.

Ejercicio

Responda a los siguientes puntos:

1. Defina el objetivo de su monitoreo.
2. ¿Qué acciones debe llevar a cabo para realizarlo?
3. ¿Qué recursos humanos y económicos necesita?
4. Ajuste sus acciones a los recursos disponibles.

5. Elabore un cronograma de actividades.
6. Realice un pedido de información pública a la institución legislativa monitoreada. Establezca los pasos que debe seguir para su presentación y seguimiento.
7. Imagine una acción en la vía pública o campaña. ¿En qué consistiría? ¿Qué recursos necesita?
8. Elabore una gacetilla de prensa.
9. Imagine el índice de contenidos de un informe o reporte del monitoreo.

Ejercicio

Complete una ficha básica acerca del monitoreo con la siguiente información:

- Objetivo principal
- Objetivos particulares
- Duración
- Foco
- Población objeto
- Acciones (ajustadas a los objetivos)
- Resultados esperados
- Riesgos
- Recursos humanos
- Recursos económicos
- Recursos físicos

CAPÍTULO 3: ¿CÓMO MONITOREAR? (TÍTULO)

A continuación, sugerimos una serie de pasos respecto de cómo realizar el monitoreo. Estas opciones, que pueden mejorarse o modificarse, son producto de la experiencia de Poder Ciudadano en el monitoreo de instituciones legislativas.

Momento 5: Procesar la información (SUBTIT)

¿Dónde y cómo guardar los datos y los documentos?

Es muy importante que toda la información referida al monitoreo se encuentre concentrada y resulte accesible a todos los participantes del programa. Esto quiere decir que es necesario contar con un archivo en soporte digital, y también en papel, que permita a todos por igual el acceso a la información sobre el monitoreo.

Por ejemplo, si en el marco del monitoreo se lograra acceder a las copias de las declaraciones juradas de los legisladores, es importante conservar al menos dos juegos originales en sendas carpetas, ordenados alfabéticamente, con un listado donde se detalle el nombre y el apellido correspondiente a la información contenida. A la vez, esta información agregada puede publicitarse a través de una nota periodística y/o publicarse en Internet. Además, es necesario aclarar que los datos son de acceso público, además de determinar la forma, el lugar y el horario en los que deben realizarse todo tipo de consultas.

Archivo de la documentación y registro de llamados telefónicos y otro tipo de contactos

Todos los pedidos de información o notas enviadas a la Legislatura deben ingresar por la Mesa de Entradas del organismo. Además, debemos asegurarnos de que nos sellen una copia exacta de la nota presentada. Si el pedido no fuera respondido, esa copia sellada de la nota original se transforma en la evidencia básica y esencial a la hora de iniciar algún tipo de reclamo, administrativo o judicial. Por otra parte, nos permite completar un pequeño cuadro respecto de los pedidos de información realizados y los efectivamente respondidos.

Asimismo, es fundamental llevar un registro de los llamados telefónicos realizados (fecha, día, horario, destinatario, objeto y resultado), a fin de dar cuenta en nuestros informes de la conducta de los legisladores o las autoridades requeridos frente a nuestros pedidos.

Experiencias de monitoreo de instituciones legislativas en la Argentina Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

La ADC realiza diversas actividades en el Congreso de la Nación con el objetivo de contribuir a su mejor funcionamiento. Monitorea las votaciones en el Congreso y realiza un seguimiento del trámite parlamentario de proyectos legislativos relacionados con temas de derechos humanos e instituciones democráticas.

Además, ha realizado propuestas para impulsar las votaciones nominales en las Legislaturas. Junto a cuatro diputados nacionales y un particular, la ADC promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Cámara de Diputados de la Nación por considerar que su Reglamento Interno viola los derechos constitucionales a la participación política y a la información, ya que no obliga a dejar constancia oficial sobre la forma en que votó cada uno de los diputados (voto nominal) en todas las votaciones realizadas en dicho Cuerpo.

Para mayor información, consulte en www.adc.org.ar.

Momento 6: Análisis de la información (SUBTÍTULO)

¿Qué nos dicen los datos?

A medida que vamos obteniendo información, es importante clasificarla y agregar los datos. Esto nos permite tomar pequeñas fotografías de nuestro monitoreo y demostrar algún tipo de evolución. Recomendamos tratar la información de manera agregada, lo que nos permitirá diseñar gráficos o cuadros que vuelven más accesible su presentación ante la ciudadanía y los medios de comunicación. Es indudable que el trabajo de agregación de la información requiere mucha concentración y debe revisarse dos veces como mínimo, ya que en algunos puntos una equivocación puede resultar fatal.

Ejemplo de información agregada (I) **Información publicada en el sitio del Senado al 10/11/2004**

Tipo de información	Volumen	Fechas de publicación
Dirección General de Administración	807	29/04/2004 al 19/11/2004
Decretos administrativos	301	11/05/2004 al 9/11/2004 ¹¹
Becas y subsidios	1938	14/07/2004 al 1/11/2004
Agentes de planta permanente	1527	Número de legajo, apellido y nombre, categoría y destino
Agentes de planta temporaria	1282	Número de legajo, apellido y nombre, y destino
Contratos de locación de servicios	0	En construcción
Licitaciones	109	Aperturas del 06/02/2004 al 16/12/2004

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida de www.senado.gov.ar.

Ejemplo de información agregada (II) **Subsidios equivalentes a 10.000 pesos o superiores, entregados por senadores y autoridades del Senado**

Senador	Fecha	Institución	Monto en \$
Canals, Juan J. ¹²	10/11/2004	Asociación Civil para la Ciencia, la Educación y la Cultura	20.000
Curletti, Miriam	07/10/2004	Asociación Civil "Espacio Común"	13.000
Daniele, Mario	04/11/2004	Asociación Civil "Esperanza Fueguina"	20.000
Martinzazo, Luis	09/09/2004	Club Deportivo Unión Estudiantil	10.000
Mayans, José	16/09/2004	Asociación Civil "Divina Misericordia"	10.000
Mayans, José	16/09/2004	Asociación Civil "Omar Javier Ocampo"	10.000
Miranda, Julio	12/10/2004	Fundación San José	20.000
Oviedo, Mercedes	15/07/2004	Casa de la Mujer	20.000
Ríos, Roberto	26/08/2004	Centro de Estudios San Juan	10.000
Yoma, Jorge	14/07/2004	Fu.De.Co. (Fundación para el Desarrollo de la Comunicación)	20.000

Fuente: www.senado.gov.ar. Elaboración propia.

Cada vez que relevamos información a través de la navegación en sitios oficiales de Internet debemos explicitar la fecha en la que realizamos este trabajo. La información que se publica en estos sitios suele ser variable. Puede suceder que relevemos la cantidad de declaraciones juradas publicadas o la cantidad de agentes de planta temporaria, como ocurre en el cuadro anterior, y que esta información se modifique al día siguiente.

¹¹Se publican aproximadamente veinte decretos presidenciales que comprenden el período del 07/04/1986 al 21/07/2003.

¹²Secretario parlamentario del Senado de la Nación.

ATENCIÓN:

Nunca debemos olvidar citar la fuente de origen de la información.

Elaboración de informes de fortalezas y debilidades. Recomendaciones

Una vez iniciado el monitoreo, el volumen de información sobre la institución legislativa comienza a incrementarse gradualmente. En este sentido, recomendamos la redacción de informes que ayuden a ordenar toda la información obtenida. Los informes pueden ser puramente descriptivos y ofrecer información estadística sobre el funcionamiento de la legislatura monitoreada. Sin embargo, y sobre la base de esta información, es posible ofrecer una visión analítica del funcionamiento legislativo.

Por eso, recomendamos que durante el informe o en las conclusiones se resalten las *fortalezas* y las *debilidades* de la institución de acuerdo con los objetivos del monitoreo. Asimismo, y dado el carácter proactivo del programa, sugerimos también agregar una serie de *recomendaciones* que faciliten un mejor funcionamiento de la Legislatura y, consecuentemente, su fortalecimiento.

Ejemplo

Recomendaciones comunes a ambas Cámaras del Congreso Nacional en 2005¹³

- La conformación del Cuerpo Profesional Permanente de Asesores Legislativos.
- La creación de la Oficina de Investigación del Congreso para el seguimiento de políticas públicas desarrolladas desde el Poder Ejecutivo.
- La publicidad de las agendas de reuniones por gestión de intereses de todos los legisladores y las autoridades legislativas.
- La creación de una oficina de información de atención al público.
- El desarrollo de páginas Web para los bloques partidarios dentro de los sitios de ambas Cámaras.
- La implementación de las recomendaciones del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria¹⁴, que prevé, entre otros temas:
 - a) La capacitación de los miembros de la Cámara en temas presupuestarios.
 - b) La creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto.

Además, nos parece importante destacar la voz de los legisladores consultados en la iniciativa “Los legisladores tienen mucho que decir”, que han enumerado una cantidad importante de modificaciones posibles para promover mayor transparencia en los siguientes tres aspectos:

- Las funciones administrativa y legislativa.
- El trabajo en comisiones.
- El vínculo entre la ciudadanía y el Congreso.

Periodicidad de los informes

La periodicidad con la cual se redactan y presentan informes depende de cuestiones como el alcance del monitoreo, el volumen de información obtenida, los recursos humanos y los económicos. Lo que no puede eludirse es la redacción de al menos un informe final. Si el

¹³Para conocer todas las recomendaciones, consulte *El Congreso bajo la lupa 2004. Monitoreo Cívico de Poder Ciudadano*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano y Fundación Konrad Adenauer, 2004.

¹⁴Para mayor información, consulte en el Área Acción con Empresarios, de Poder Ciudadano www.poderciudadano.org.

monitoreo cubre las sesiones ordinarias, sugerimos como mínimo un informe de fortalezas, debilidades y recomendaciones de carácter anual.

Si el monitoreo ofrece un volumen de información importante, proponemos la redacción de informes bimestrales o trimestrales. Esto permite mantener alerta a la ciudadanía, a los medios de comunicación y a la propia Legislatura. En estos informes bimestrales o trimestrales, es importante mostrar la evolución de determinadas cuestiones que son objeto del monitoreo. Por ejemplo, Poder Ciudadano dio cuenta de que en marzo de 2004 sólo tres senadores nacionales publicaban su declaración jurada en el sitio oficial del Senado, mientras que a fines de ese año ya lo hacían dieciséis, después de haber insistido sobre esto a través del envío de notas o la reiteración del pedido en entrevistas o encuentros.

Forma de publicación de los informes

Ésta es una cuestión fundamental para tener en cuenta, ya que resulta vital difundir todo el trabajo realizado. En el caso de Poder Ciudadano, los informes parciales se publicaron en formato digital en su página de Internet, mientras que la Fundación Konrad Adenauer realizó en 2004 una donación que permitió imprimir en soporte papel el informe anual. También pueden producirse versiones abreviadas o síntesis ejecutivas de los informes y del proyecto, que facilitan la lectura. Por ejemplo, es muy común que el acápite sobre fortalezas, debilidades y recomendaciones aparezca como una publicación individual.

Momento 7: Período de prueba (SUBTIT)

¿Qué ajustes necesitamos hacer?

Una vez que se pone en práctica, todo proyecto suele sufrir modificaciones con respecto al original. Por eso, resulta conveniente que después de haber establecido el plan de acción se realice un período de prueba o piloto a fin de ajustar detalles y recursos respecto de la estrategia general. La duración del período de prueba deberá establecerse de acuerdo con las necesidades, los objetivos y los recursos del monitoreo, aunque recomendamos que no se extienda más allá de las seis u ocho semanas.

Experiencias en otros países

Transparencia, Perú

La publicación *Datos del Congreso*, de la organización Transparencia, del Perú, busca ser un eficaz enlace entre la ciudadanía y el Congreso de la República. Mediante un seguimiento de las actividades de los legisladores y la verificación del cumplimiento de sus labores, intentamos propiciar una mejora en el vínculo existente entre la población y los congresistas elegidos para el periodo 2001-2006.

Para mayor información, consulte en www.transparencia.org.pe.

Momento 8: Difusión de los resultados¹⁵ (SUBTIT)

¿Cómo lograr que la ciudadanía tome conocimiento de los resultados y los logros del monitoreo? ¿Cómo puede generarse masa crítica suficiente para provocar cambios en nuestras Legislaturas, que promuevan la transparencia y el acceso a la información? ¿Cómo se le

¹⁵Gran parte de la información contenida en este acápite ha sido tomada de *Monitoreo cívico del gasto en propaganda política. Manual para ONG*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2004. Para mayor información, consultar *Manual de periodismo social*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2001.

puede transmitir a la ciudadanía que es posible hacer algo al respecto y que el monitoreo es una herramienta muy importante?

Todas estas preguntas tienen una respuesta en común: contar con presencia en los medios de comunicación. En general, las organizaciones o los grupos de ciudadanos no disponen de fondos suficientes para llevar adelante costosas campañas publicitarias. Por lo tanto, la estrategia de prensa y difusión resulta fundamental para garantizar el objetivo mediático. De este modo, las acciones del monitoreo pueden pasar a formar parte de la discusión de la ciudadanía y de la agenda de los legisladores.

En efecto, para lograr el interés y el conocimiento de la ciudadanía respecto de los temas relacionados con el monitoreo legislativo, es necesario primero captar el interés de los medios de comunicación en el tema. Los medios deben considerarse un actor estratégico tanto para dar a publicidad lo que se está haciendo desde la sociedad civil, y para que se vaya forjando una ciudadanía más informada y atenta a esta problemática, como para ejercer una presión sobre los actores políticos que los obligue a no eludir el tema.

¿Cómo lograr que un diario, un canal de televisión o una radio consideren atractivas e importantes las noticias generadas por un programa que tiene como fin monitorear una institución legislativa? La tarea no es sencilla, pero tampoco imposible. Requiere esfuerzo y algo de picardía.

Se trata de pensar estratégicamente algunas de las acciones a fin de que encuentren un lugar en los medios o de presentar nuestra información de manera tal que resulte atractiva y consiga espacios en los medios que suelen encontrarse sobrecargados y desbordados de noticias.

En consecuencia, recomendamos desarrollar todas estas actividades o algunas de ellas:

- *Contactos previos*

Es muy importante planificar con anticipación la relación con los medios. Esto permitirá, por ejemplo, comenzar a identificar a aquellos periodistas que se ocupan de los temas vinculados a la política, especialmente a la institución legislativa. Los periodistas a los que nos interesará abordar son aquéllos de la sección política de los diarios en general, y los periodistas parlamentarios en particular. Es importante conformar una lista de correo electrónico con sus datos.

- *Encuentros con periodistas*

También es una buena idea organizar encuentros con periodistas cada dos o tres meses para presentar los avances del plan, los resultados y los logros del monitoreo, especificando sus fundamentos y su importancia para el buen funcionamiento de la democracia. Asimismo, resultaría muy interesante proporcionarles a los periodistas un resumen del trabajo presentado.

- *Relación con los medios durante el monitoreo*

Los datos del monitoreo deben presentarse de manera precisa y atractiva. Asimismo, es importante tener siempre presente que el objetivo no es lograr un alto impacto con un escándalo en que la propia ONG esté involucrada. Los objetivos son siempre a largo plazo e implican un proceso de cambio.

¿Qué información presentar a los medios?
--

Éstos son los puntos clave que se les deben especificar a los medios en el momento de entregar el informe con los datos que presenten los partidos y con los resultados del monitoreo:

- Resultados: comprenden las cifras del monitoreo y las fechas en las cuales fue realizado.
- Comparaciones: siempre resulta atractivo comparar nuestros datos con otros similares, referidos a otras Legislaturas de la Argentina o el resto del mundo.
- Objetividad: el rol asumido por la ONG es dar a conocer la información para que la ciudadanía extraiga sus propias conclusiones. Por eso, no se realiza una interpretación de las cifras obtenidas (esto evita involucrarse en las acusaciones o denuncias que puedan originarse).
- Plan de acción en el futuro inmediato: es muy importante que todas estas presentaciones contengan propuestas y actividades para realizar en el futuro, que corrijan desviaciones o fortalezcan procesos de transparencia.

Una vez que resulta claro lo que se quiere transmitir, debe decidirse de qué manera llegar a los periodistas y qué medios existen para dar a conocer las noticias. Ambas tareas deben desarrollarse en forma paralela. Éstas son algunas de las posibilidades:

- a. **Gacetillas:** es la forma más tradicional y sencilla de hacer llegar nuestras noticias o nuestra información a los medios de comunicación. El texto, que debe ir al grano y, al mismo tiempo, ser claro y conciso, es enviado vía fax o correo electrónico. Es importante, como se dijo anteriormente, que se vaya creando una lista de medios en la que figuren los periodistas con los que podemos conectarnos para poder enviar la gacetilla a un destinatario concreto.
- b. **Encuestas:** los datos de las encuestas son casi siempre material atractivo para los medios. Por eso, si se tiene acceso a este tipo de datos, es interesante encarar el tema por esta vía. Se recomienda trabajar con la mayor rigurosidad y con los datos más confiables posibles. Por ejemplo, en el inicio del monitoreo, para instalar el tema, puede darse a conocer una encuesta sobre la confianza que tiene la ciudadanía en la Legislatura. En la mayoría de los países latinoamericanos, este tipo de datos se consiguen en las principales empresas encuestadoras, como Gallup o MORI. El PNUD o Latinobarómetro pueden brindar datos interesantes al respecto, en general de casos nacionales.
- c. **Conferencias de prensa:** cuando la información que se desea transmitir tiene el suficiente peso como para lograr una amplia repercusión pública, se recomienda realizar una conferencia de prensa. Creemos que la información sobre el gasto de los partidos en determinadas coyunturas de la campaña electoral puede ser un dato sumamente valioso para los medios y la sociedad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, si los medios no tienen absolutamente claro que en la conferencia se ofrecerá información atractiva, directamente optarán por no enviar a sus cronistas. Por lo tanto, el trabajo previo a esta convocatoria debe ser sumamente arduo y estratégico como para garantizar la máxima cobertura posible del evento.
- d. **Agencias de noticias:** otra de las maneras de seducir a los medios es canalizando la información a través de las agencias de noticias. Por lo general, las agencias incluyen en el servicio un “recordatorio” que, ya en la madrugada, anticipa a los medios las principales actividades del día.
- e. **Inclusión de periodistas como moderadores de paneles:** una manera de comprometer a los periodistas, sobre todo a los más reconocidos públicamente, en la difusión de un tema para que se instale en la agenda pública es invitando a los periodistas como moderadores de paneles de discusión. Esta alternativa resulta especialmente útil durante los primeros días de la campaña electoral o antes de que ésta se inicie, para empezar a debatir el tema del financiamiento de los partidos políticos.

- f. **Internet:** el correo electrónico constituye una interesante vía para difundir los datos del monitoreo. Además, desde la propia página Web de la ONG, se puede mantener actualizada la información para un público más interesado en el tema. Por último, también resulta de utilidad ofrecer la información a los principales portales. Éstos siempre necesitan contenidos para sus páginas y durante la campaña pueden encontrar útil ir informando sobre cuánto gastan los partidos mes a mes.
- g. **Notas de opinión o cartas de lectores:** los diarios suelen dedicar un espacio a estas herramientas, que son valiosísimas para las organizaciones o la ciudadanía. Es importante utilizar estos espacios.
- h. **Columnas periódicas:** en algunos casos, puede resultar interesante que la organización o los ciudadanos obtengan una columna en un diario, una revista, un programa radial o uno televisivo, para informar sobre los avances del monitoreo.

Algunas ideas para tratar la información de una manera interesante

La información sobre la Legislatura monitoreada puede presentarse de una manera atractiva para la ciudadanía y, especialmente, para los periodistas, según un criterio anual o de comparación.

Éstas son algunas ideas:

- Estadística de ausentismo y presentismo a las sesiones legislativas.
- Estadística de ausentismo y presentismo a las reuniones de comisión.
- Cantidad de proyectos de ley iniciados en el año legislativo y cantidad de proyectos aprobados.
- Cantidad de pedidos de información realizados por la Legislatura al Poder Ejecutivo y cantidad de respuestas.
- Cantidad de audiencias públicas por año legislativo, por tema.
- Cantidad de sesiones legislativas por año y periodicidad.
- Cantidad de proyectos de ley presentados (o aprobados) por tema, por bloque, por legislador y demás.
- Presupuesto y ejecución. Compras y licitaciones.
- Cantidad de personal administrativo y asesores por legislador, por bloque, por Cámara.
- Cantidad de personal permanente, temporario y contratado por legislador, por bloque, por Cámara.
- Escala salarial (sueldo máximo, sueldo mínimo).

Momento 9: Vínculos y relaciones públicas (SUBTIT)

La persistencia de las organizaciones o los grupos de ciudadanos en el monitoreo de instituciones legislativas (y en otro tipo de monitoreos) provoca la generación de vínculos con personal de la casa, ya sea autoridades, legisladores, asesores o personal administrativo. La construcción de este tipo de vínculos resulta de vital importancia a la hora de obtener información oportuna e inmediata de lo que sucede en la Legislatura monitoreada.

Estrategia de acción conjunta con la institución monitoreada o con alguno de sus miembros: convenios o compromisos públicos

No siempre las instituciones monitoreadas son permeables a la participación de la ciudadanía. Esto depende, muchas veces, de personas que comprenden que el acceso a la información pública y la transparencia las fortalece y, por lo tanto, hacen todo lo posible para cooperar con nuestro trabajo. En estas situaciones favorables, suele presentarse la oportunidad de firmar convenios o compromisos públicos de cooperación y asistencia técnica. La aceptación, la negativa o la promoción de este tipo de estrategia debe ser evaluada por aquellos que realizan el trabajo de monitoreo. Es más, en algunos casos, puede ocurrir que se les ofrezcan fondos para sostener el monitoreo.

Riesgos:

- Pérdida de autonomía.
- Condicionamiento de las acciones y los resultados.

Potenciales ventajas, aunque no necesariamente aseguradas:

- Acceso directo a información sobre la Legislatura.
- Reconocimiento y apertura.

El Senado de la Nación se mostró reacio al monitoreo de Poder Ciudadano en sus inicios, en 2001. En términos generales, la vinculación con varios estamentos de la institución ha provocado un mejoramiento de nuestra situación e imagen. Sin embargo, y a pesar de la propuesta, Poder Ciudadano no ha firmado ningún convenio-marco de asistencia técnica, dado que aún considera que no ha transcurrido el tiempo suficiente para garantizar su autonomía frente a la institución. A pesar de esta negativa, el trabajo mancomunado se ha profundizado y el propio Senado ha citado los informes de Poder Ciudadano en sus presentaciones ante el Banco Interamericano de Desarrollo, para justificar el pedido de los fondos destinados a la implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional¹⁶.

Momento 10: Evaluación (SUBTIT)

Es importante evaluar las actividades que se desarrollan en el marco del monitoreo. Esto puede realizarse durante su transcurso (opcionalmente) o al finalizarlo. El objetivo de toda evaluación es la revisión de los pasos que se siguieron, a fin de detectar errores o aciertos para corregirlos o profundizarlos, respectivamente.

Por eso, debemos definir a quiénes consultar o qué hechos tener en cuenta para evaluar la efectividad de nuestro monitoreo.

La evaluación es información de carácter interno, tanto para la organización o el grupo de ciudadanos que realiza la tarea como para el donante o los donantes si es que hubiera alguno.

Todos los planes de acción y las estrategias suelen tener fallas, ya sea por errores de cálculo o por la aparición de contingencias o eventualidades que impactaron en el rumbo del trabajo. Debemos notar, entonces, que una evaluación extremadamente positiva suele perder credibilidad, dado que siempre se cometen errores o surgen imprevistos. En consecuencia, la evaluación es la herramienta que nos permite planificar mejor nuestras actividades para el futuro y enriquecerlas con la experiencia pasada.

¿A quiénes consultar durante nuestra evaluación?

Una primera distinción obliga a clasificar a nuestros consultados en dos grandes rubros: internos y externos. Los primeros suelen ser los miembros del equipo (rentados o voluntarios) y de la propia organización que quizá no se hayan visto afectados en este programa, al igual que los miembros del CA. Entre los consultados externos, suelen aparecer legisladores, empleados de la Legislatura, periodistas parlamentarios y, obviamente, el donante o los donantes.

¹⁶Para mayor información, consulte en <http://www.senado.gov.ar/Web/plan/cuerpo1.php>.

Otros indicadores que permiten medir el desempeño del monitoreo suelen ser éstos:

- La cantidad de menciones o notas periodísticas publicadas.
- El número de reportajes radiales o televisivos.
- Las consultas o los pedidos de información o reportes por parte de funcionarios, periodistas, académicos y público en general.
- La cantidad de voluntarios que iniciaron y finalizaron el monitoreo.

¿Qué preguntar?

Internamente es importante evaluar lo siguiente:

- Si se cumplieron los objetivos.
- Si las actividades planificadas y realizadas sirvieron para alcanzar los objetivos.
- Si los recursos humanos y económicos fueron suficientes.
- Si los resultados que se alcanzaron fueron los esperados.
- Si hubo efectos no deseados (positivos o negativos) de las acciones.

A los actores externos que deben consultarse en la evaluación puede preguntárseles en general y/o en particular sobre nuestro trabajo. Las preguntas de carácter general pueden orientarse a lo siguiente:

- Conocer si consideran útil el monitoreo y por qué.
- En qué los ayudó nuestro trabajo.
- Qué cosas agregarían, sacarían o modificarían.
- Qué aportes realizó el monitoreo al fortalecimiento de la Legislatura.

Experiencias en otros países Acción Ciudadana, Guatemala

Uno de los proyectos de Acción Ciudadana, de Guatemala, se denomina “Incidencia Ciudadana en la Legislación Nacional” y tiene como objetivo principal democratizar y legitimar el proceso legislativo, de manera tal que puedan llevarse a cabo procesos de consulta y diálogo que deriven en propuestas de ley más representativas del interés social. El programa se compone del monitoreo de la agenda legislativa, que se traduce en una base de datos y la publicación mensual de la Alerta Legislativa, y la promoción de actividades de debate público sobre las iniciativas de ley consideradas de interés nacional. Asimismo, dentro de este programa se desarrolla el “Proyecto de Monitores Legislativos Voluntarios”, conformado por un grupo de estudiantes universitarios que monitorean la función legislativa y fiscalizadora que realiza el Congreso de la República, a la vez que reciben y ejecutan periódicamente actividades de debate público y formación.

Para mayor información, consulte en <http://www.quik.guate.com/acciongt/nosotros.htm>

Momento 11: Sistematización de la experiencia (SUBTIT)

Cuando el trabajo de monitoreo de una organización o un grupo de ciudadanos concluye, por ejemplo, con la publicación de un informe final, todos terminamos agotados. Sin embargo, una cuestión que siempre se olvida, pero que resulta fundamental, es la “sistematización”.

Sistematizar el trabajo realizado implica rearmar la experiencia como si fuera un rompecabezas y documentarla por escrito: algo así como escribir una bitácora de viaje en la que constan desde el primer movimiento hasta el último. Es fundamental contar también con registros fotográficos, periodísticos, folletería u otro tipo de documentación.

En ocasiones, suele ser complicado para las organizaciones realizar esta trabajosa tarea, ya sea porque se han embarcado en nuevas actividades o porque es imposible contar con los recursos humanos para llevar a cabo la sistematización. De no ser posible, sugerimos que realicen una breve descripción de la experiencia utilizando el formulario desarrollado por Transparencia Internacional para su “Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción” (www.transparency.org).

Formulario básico para la sistematización de la experiencia

I Datos generales	
Nombre de la herramienta:	
Descripción breve:	
Organización responsable:	Creación de la herramienta:
Problemas atacados por la herramienta (al menos tres): 1- 2- 3-	
Áreas de trabajo:	
Cuándo y dónde fue implementada la herramienta:	
Alianzas: 1- Nombre genérico. Nombre particular. Por ejemplo, periódico matutino: <i>Clarín</i> . 2-	
Financiamiento: Especificar donante, cantidad de fondos y duración de la donación.	
Para obtener información adicional contactar a: (Nombre y apellido, cargo, domicilio postal, teléfono y correo electrónico)	
II Objetivos	
1- 2- 3-	
III Contexto	
IV Implementación	
V Resultados	
VI Recomendaciones	

ANEXO 1 (TITULO)

Los que hicieron y hacemos “El Congreso bajo la lupa” en Poder Ciudadano (SUBTIT)

Año 2001

Coordinación general: Silvana Lauzán.

Co-coordinación de la investigación: Lorena Moskovich y Wendy Jacoby.

Equipo de investigación: Mariano Fernández Valle, Lucía Gadano, Florencia Imposti, Mariana Morelli.

Voluntarios María Teresa Aramendi, María Alegre, Elena Agramonte, Marta Artieda, Ezequiel Bistoletti, Beatriz Castiglioni, Pedro Cervantes, Agustina Chidid, Adriana Díaz Súnico, Carolina Falco, Luis Antonio Figueroa, Victoria Gabbi, Félix Javier García, Paola García Rey, Ramiro Garrido, Laura Giller, Ricardo Guzmán Zevallos, Guillermo Haiuk, Josefina Herrera Vegas, Liliana Lugones, Eleonora Nazar, Felisa Ojman, Gloria Paladino, Jorge Pettinato, Ezequiel Politzer, Daniel Raskin, Magdalena Rilo, Edith Ruddi, Guillermo Saraintaris, Mauro Sartirana, Luis Francisco Scasserra, Vanesa Steimberg, Leah Tandeter, Patricia Tieri Curto, Blanca Torino, Alejandro Vicchi, Hugo de Witte, Marta Wroblewski.

Año 2002

Coordinación general: Virginia Lencina (Silvana Lauzán, hasta septiembre de 2002)

Co-coordinación de la investigación: Javier Zelaznik.

Voluntarios: Elena Belfiore, Guillermo Correa, Félix García, Verónica Haddad, Liliana Lugones, Diego Negnevitzky, Gabriela Porn, Agustina Retondaro, Alejandro Vicchi.

Año 2003

Coordinación general: Laura Alonso (Virginia Lencina, hasta julio de 2003).

Co-coordinación de la investigación: Javier Zelaznik.

Voluntarios: Juan Aguirre, Laura Albaine, Mario Blanco, Jimena Sol Casal, Victoria Gandini, Félix García, Natalia Melul, Diego Negnevitzky, Alejandra Nicolás, Gabriela Porn, Esteban Rodríguez, Alejandro Vicchi, y Luciana Zilberman.

2004

Coordinación general: Laura Alonso.

Co-coordinación de la investigación: Pablo Secchi.

Asistente de investigación: Martín Astarita.

Voluntarios: Javier Amati, Ignacio Daray, Rocío Martínez, Adriana García, María Boher, Susana Di Fonzo, Micaela Andracchio, Natalia Melul, Silvana Festinese, Victoria Dumon, Gustavo Vazquez, Marcelo Conzi, Gastón Bomrad, María Inés Paz, Pablo Granschinsky, Ana Bazzigaluppi, Katia Schilman, Juan Ceriani, Gabriela Torres, Sebastián Schimmel, Sabrina Garbovetzky, Fernanda Fritella, Mercedes Mascitti, Geraldine Wasser, Agustina Osorio, Maia Sasovsky, Ana Julia Nuñez, Carla Moretti, María Celia Miralles, Daiana Rey, Leonardo Fernández, Juan Pablo Astolfo, Tomás Scarani.

2005

Coordinación general: Laura Alonso.

Co-coordinación de la investigación: Pablo Secchi.

Asistente de investigación: Martín Astarita.

Voluntarios: Sin definir a la fecha de esta publicación.

ANEXO 2 (TITULO)

Congreso Nacional y Legislaturas provinciales: ¿Una o dos Cámaras? Cantidad de legisladores (SUBTIT)

Distrito	Tipo de legislatura		Cantidad	
	Unicameral	Bicameral	Diputados	Senadores
Congreso Nacional		x	257	72
Buenos Aires		x	91	46
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	x		60	0
Catamarca		x	41	16
Chaco	x		32	0
Chubut	x		27	0
Córdoba		x	70	0
Corrientes		x	26	13
Entre Ríos		x	28	16
Formosa	x		30	0
Jujuy	x		48	0
La Pampa	x		26	0
La Rioja	x		23	0
Mendoza		x	48	36
Misiones	x		40	0
Neuquén	x		35	0
Río Negro	x		43	0
Salta		x	60	0
San Juan	x		45	0
San Luis		x	43	9
Santa Cruz	x		24	0
Santa Fe		x	50	19
Santiago del Estero	x		50	0
Tierra del Fuego	x		14	0
Tucumán	x		40	0

Fuente: Constituciones provinciales y Barón, María, "Directorio legislativo", Buenos Aires, CIPPEC, 2004.

ANEXO 3 (TIT)

Atribuciones constitucionales del Congreso argentino (SUBTIT)

- Legisla en materia aduanera.
- Impone contribuciones indirectas y directas (estas últimas por tiempo determinado) como facultad concurrente con las provincias. Debe dar una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituya regímenes de coparticipación de estas contribuciones.
- Establece y modifica las asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial.
- Contrae empréstitos sobre el crédito de la Nación.
- Dispone del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.
- Establece y reglamenta un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales.
- Arregla el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.
- Fija anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, sobre la base del programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas, y aprueba o desecha la cuenta de inversión.

- Acuerda subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.
- Reglamenta la libre navegación de los ríos interiores, habilita los puertos que considere convenientes y crea o suprime aduanas.
- Hace sellar moneda, fija su valor y el de las extranjeras, y adopta un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación.
- Dicta los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la Argentina, así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.
- Regla el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí.
- Arregla y establece los correos generales de la Nación.
- Arregla definitivamente los límites del territorio de la Nación, fija los de las provincias, crea otras nuevas, y determina por una legislación especial la organización, la administración y el gobierno que deben tener los Territorios Nacionales que queden fuera de los límites que se asigne a las provincias.
- Provee a la seguridad de las fronteras.
- Reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconoce la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regula la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.
- Provee lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.
- Provee lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Provee al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promueve políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.
- Sanciona leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

- Dicta leyes que protejan la identidad y pluralidad culturales, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico, y los espacios culturales y audiovisuales.
- Establece tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crea y suprime empleos, fija sus atribuciones, otorga pensiones, decreta honores, y concede amnistías generales.
- Aprueba o no tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede.
- Legisla y promueve medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dicta un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.
- Aprueba tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.
- Autoriza al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.
- Faculta al Poder Ejecutivo para ordenar represalias y establecer reglamentos para las presas.
- Fija las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dicta las normas para su organización y gobierno.
- Permite la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.
- Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprueba o suspende el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.
- Ejerce una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dicta la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.
- Dispone la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires. Aprueba o revoca la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.
- Hace todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.