

# PODER CIUDADANO



## EL CONGRESO BAJO LA LUPA 2005

AREA ACCION CON POLITICOS



# PODER CIUDADANO

## EL CONGRESO BAJO LA LUPA 2005

**Informe anual del monitoreo cívico  
de Poder Ciudadano**

Área Acción con Políticos



La edición e impresión de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Konrad Adenauer-Stiftung

Alonso, Laura

El congreso bajo la lupa 2005 : monitoreo cívico anual de Poder Ciudadano - 1a ed. - Buenos Aires : Fund. Poder Ciudadano., 2006.  
109 p. ; 22x15 cm. (Biblioteca Poder Ciudadano)

ISBN 987-96060-5-1

1. Democracia . 2. Participación Ciudadana . 3. Poder Legislativo. I.  
Título  
CDD 323.6

Fecha de catalogación: 19/01/2006

Copyright Fundación Poder Ciudadano  
Piedras 547 (C1070AAK)  
Buenos Aires, Argentina  
Telefax: (5411) - 43314925

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723  
Libro de edición argentina

Primera edición

# **PODER CIUDADANO**

## **EL CONGRESO BAJO LA LUPA 2005**

**Informe anual del monitoreo cívico de Poder Ciudadano**

**Área de acción con políticos**

Autora

Laura Alonso

Jefes de investigación

Laura Alonso y Pablo Secchi

Asistentes de investigación

Martín Astarita y Analía Ladisa

Edición

Zulema Cukier

Diseño de tapa y diagramación

Ricardo Luza

Corrección

Inés Gugliotella

La edición de esta publicación y el programa “El Congreso bajo la lupa 2005” han sido posibles gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

# PODER CIUDADANO

## **Consejo de Administración de la Fundación Poder Ciudadano**

Carlos Facal, Presidente

Renato Meyer, Vicepresidente

Rafael Di Tella, Vocal

Delia Ferreira Rubio, Vocal

José Ignacio García Hamilton, Vocal

Mempo Giardinelli, Vocal

Silvina Gvirtz, Vocal

María Tezanos Pinto, Vocal

María Alejandra Svetaz, Directora Ejecutiva

## **Equipo Responsable**

### **Área de Acción con Políticos**

Coordinación general: Laura Alonso

Asistentes: Pablo Secchi, Martín Astarita y Analía Ladisa

Voluntarios:

Gabriela Babino, María Boher, Mariana Caro, Susana Di Fonzo, Victoria

Dumón, Florencia Egitto, Silvana Festinese, Marcelo Gómez, Cecilia

Lanfranco, Carolina Ledezma, Mariana Massacesi, Celia Miralles, Mercedes

Montaña, Carla Moretti, Diana Olguín, Grenadine Reverand, Ricardo

Ruibal, Claudio Starkloff, Victoria Valencia, Lucila Vignoli.

## Redes internacionales a las que pertenece Poder Ciudadano

**Transparencia Internacional (TI)**, única organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, congrega a la sociedad civil, el 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 en el 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. 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](http://www.transparency.org)



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 350 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](http://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](http://www.acuerdodelima.org)

El **Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP)** del Centro sobre Presupuesto y Prioridades Políticas (CBPP) asiste a organizaciones no gubernamentales, 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. [www.internationalbudget.org](http://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 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](http://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](http://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](http://www.redpuentes.org)

### Talleres Gráficos Manchita

Poder Ciudadano elige trabajar junto a los Talleres Gráficos Manchita que forman parte de la Fundación Pelota de Trapo. Desde hace más de treinta años, esta Fundación desarrolla, en los partidos de Avellaneda y Florencio Varela, una serie de programas destinados a niños y jóvenes en situación de pobreza y abandono. Para Pelota de Trapo trabajar significa, además, dimensiones como educación, desarrollo cultural, alegría de vivir, autoestima como trabajador. La imprenta es a la vez una escuela donde enseñan el oficio gráfico y realizan excelentes impresiones.

Uruguay 212, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires

Tel./Fax: (011) 4208-4341 • 4209-8956 - [www.pelotadetrapo.org.ar](http://www.pelotadetrapo.org.ar)

## Otras publicaciones de la Biblioteca Poder Ciudadano

- Revista Poder Ciudadano*, revista propia de edición mensual (de marzo a diciembre), de 1991 a 1997.
- Control de la corrupción. ¿Qué puede hacerse?*, Foros de Interés Ciudadano, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1991 a 1997.
- Los ciudadanos y sus representantes. ¿Cómo mejorar una relación deteriorada?* Foros de Interés Ciudadano, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1993.
- Banco de Datos de políticos argentinos 2*, 1995.
- Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente*, Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1997.
- Herramientas de acción ciudadana para la defensa de los derechos de la mujer*, Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1997.
- La copia y la coima: Cómo cambiar un estilo*, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1997.
- Acciones de fiscalización y control ciudadano de la gestión pública*, Red Interamericana y del Caribe para la Democracia, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 1998.
- Aulas sin fronteras: Experiencias educativas innovadoras que promueven la participación y mejoran la convivencia*, Oscar Rasori et. al., Aique Grupo Editor, Buenos Aires, 1999.
- Banco de Datos de candidatos*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2000.
- Día Internacional: Experiencias exitosas en el campo del presupuesto participativo*. Buenos Aires, 2002. (Está disponible también una versión digital de esta publicación).
- Manual de organizaciones no gubernamentales: Una estrategia de la sociedad civil para el trabajo presupuestario*. La experiencia de Poder Ciudadano 2001-2003, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- Manual sobre el monitoreo cívico del Consejo de la Magistratura*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- Manual de planes de acción de incidencia en políticas públicas*, Nukanchik Kawsayta Allichinkapak Ruraykuna, Poder Ciudadano, Fundación Esquel. Partners of the Americas, USAID, Red Interamericana para la Democracia, Ecuador, 2003.
- Manual de periodismo social*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003 (segunda edición).
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. La experiencia de 10 países*, 2003: informe regional, versión en español, inglés y portugués, México, 2003.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. La Experiencia de 10 países*, 2003, informe de Argentina, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- ¿Quién es Quién? Banco de Datos de candidatos presidenciales, 1995, 1999, 2003*.
- ¿Quién es Quién? Banco de candidatos a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003.
- Primer diagnóstico de independencia judicial*, 2003.
- CD card del Monitoreo de la cobertura de medios, 2003.
- Procedimientos consultivos para la adquisición de textos académicos*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Fundación Poder Ciudadano. Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, en Caja de Herramientas para el control ciudadano de la Corrupción, Transparencia Internacional, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- Sociedad civil y presupuesto participativo, la experiencia argentina*. Foro internacional sobre presupuesto participativo, Fondo del Congreso de la República de Perú. Lima, 2004.
- Manual de acción colectiva por la justicia*. Derecho de interés público, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- Manual de monitoreo de medios en períodos electorales*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2004.
- Periodismo social. Para que nuestra información sea noticia*. Infocívica, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- Monitoreo cívico del gasto en propaganda política. Manual para ONG*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2004.
- El Congreso bajo la lupa 2004*, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2005.
- ¿Cómo monitorear instituciones legislativas?* Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Impreso por Manchita, junio de 2005.
- Herramientas para la participación ciudadana*. Impreso por Manchita, septiembre de 2005.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

Siglas. . . . .	13
<b>Prólogo 1:</b> “El Congreso: un asunto de todos”, por Laura Alonso, responsable de “El Congreso bajo la lupa 2005” . . . . .	15
<b>Prólogo 2:</b> “La importancia de mirar al Congreso” por Hans Blomeier, representante en la Argentina de la Fundación Konrad Adenauer . . . . .	19
<b>Síntesis ejecutiva y resumen de recomendaciones.</b> . . . . .	21
<b>Capítulo 1: Conceptos y percepciones</b>	
Transparencia legislativa . . . . .	25
Incidencia . . . . .	28
Percepciones de los senadores y los argentinos . . . . .	29
Percepciones de los voluntarios de Poder Ciudadano . . . . .	32
<b>Capítulo 2: Información y participación ciudadanas</b>	
¿Qué informan nuestros legisladores? . . . . .	39
Información parlamentaria y administrativa publicada por las cámaras del Congreso . . . . .	54
“Retrosos en el acceso a la información pública”, por Andrea Pochak y Leah Tandeter, del CELS . . . . .	59
Pedidos de información de Poder Ciudadano al Congreso . . . . .	61
Participación ciudadana: Audiencias públicas en las comisiones . . . . .	68
“Votación nominal: Ante una nueva oportunidad”, por Juan González Bertomeu, de la ADC . . . . .	73
Concursos de personal en el Congreso: la breve historia de un pedido de información de carácter público . . . . .	75
<b>Capítulo 3: El Congreso frente al Poder Ejecutivo</b>	
La nunca creada Comisión Bicameral Permanente (Recomendaciones ciudadanas para el control de los decretos de necesidad y urgencia) . . . . .	79
“¿Ley o decreto? La opción del presidente Kirchner en sus dos primeros años de gobierno”, por Delia Ferreira Rubio . . . . .	87
<b>Capítulo 4: Legisladores donantes: becas, subsidios y pensiones graciables</b>	
El presupuesto del Congreso . . . . .	91
Becas y subsidios . . . . .	92

Pensiones graciables .....108

### **Capítulo 5: El Congreso y el Presupuesto Nacional**

Recomendaciones para la Argentina del Índice Latinoamericano de  
Transparencia Presupuestaria 2005 .....114

“El control parlamentario de la gestión presupuestaria en  
la Argentina”, por Gerardo Uña, del Grupo Catalina e investigador  
asociado del CIPPEC .....141

### **Capítulo 6: Bloques partidarios y representación política en las comisiones**

Una agenda para el fortalecimiento de los bloques legislativos .....144

Sobre la representación proporcional de la conformación  
de las comisiones .....151

### **Capítulo 7: Presentismo y comisiones monitoreadas**

Reuniones y asistencias .....158

“La Comisión Mixta Revisora de Cuentas: el (des)control  
del control”, por Juan Antoniassi, de la ADC .....167

### **Capítulo 8: El Congreso que se viene**

Mapa político .....171

El inicio del Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado .....180

### **Capítulo 9: Glosario legislativo .....190**

### **Capítulo 10: Fortalezas, debilidades y recomendaciones .....197**

## SIGLAS

ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
ADC	Asociación por los Derechos Civiles
AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
AQE	<a href="http://www.aquieneselegimos.org">www.aquieneselegimos.org</a>
ATN	Aporte del Tesoro Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBP	Comisión Bicameral Permanente
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CN	Constitución Nacional
CNPA	Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales
CPMRC	Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas
DA	Decreto Administrativo
DJPI	Declaración Jurada Patrimonial Integral
DNU	Decreto de necesidad y urgencia
DP	Decreto de Presidencia
FPV	Alianza Frente para la Victoria
HCDN	Honorable Cámara de Diputados de la Nación
HCSN	Honorable Cámara de Senadores de la Nación
ITP	Índice de Transparencia Presupuestaria
PAUFE	Partido Unidad Federalista
PDI	Pedido de información pública
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
PJ	Partido Justicialista
PLN	Poder Legislativo Nacional
POA	Plan Operativo Anual
PRO	Alianza Propuesta Republicana
PS	Partido Socialista
SA	Secretaría Administrativa
S/D	Sin datos
SINAPA	Sistema Nacional de la Profesión Administrativa
SP	Secretaría Parlamentaria
TIC	Tecnología de información y comunicación
UCR	Unión Cívica Radical



## PRÓLOGO 1

### **EL CONGRESO: UN ASUNTO DE TODOS**

El monitoreo cívico “El Congreso bajo la lupa” es producto del trabajo y la dedicación de muchas personas de diferentes edades y trayectorias, pero que comparten un mismo interés: fortalecer la democracia y sus instituciones. Se inició formalmente el 1 de marzo y finalizó el 30 de octubre de 2005. Once han sido las comisiones legislativas monitoreadas. Seis pertenecen a la HCDN y las restantes al Senado. Aproximadamente treinta personas estuvimos comprometidas en el proceso.

La esencia del monitoreo cívico radica en la labor de los voluntarios que asisten semanalmente a las reuniones de las comisiones monitoreadas y mantienen un seguimiento alerta de éstas. De este año tan particular para el Congreso, extraemos una primera lección: la extrema necesidad de la presencia y la demanda ciudadanas. Como en toda institución, y particularmente como en todo Poder Legislativo, la participación ciudadana, las recomendaciones de reforma y la modernización suelen ser muy resistentes... aunque no imposibles. Para superar gradualmente esta situación, es necesario generar ámbitos para la circulación de información, una más eficiente comunicación y una institución amiga de la participación ciudadana. A ello apunta nuestro trabajo. Porque creemos que la transparencia, la información y la participación son fundamentales para reconciliar a la ciudadanía con el Poder Legislativo. Aproximar los extremos. A pesar de sus imperfecciones, las legislaturas siguen siendo el ámbito institucional más representativo de todo sistema político democrático. Y es a través de ellas que nos interesa promover una mayor calidad de la función de representación de los legisladores, un mayor control sobre los demás poderes del Estado y una más eficiente actividad legislativa en sentido estricto.

El contexto no es fácil. El Congreso argentino es una institución relegada a segundo plano en un sistema político dominado por la figura del presidente. A este fenómeno, que no es nuevo, Carlos Nino lo denominó “hiperpresidencialismo”. Este escenario parece hoy muy exacerbado (véase

el aporte de la doctora Delia Ferreira Rubio respecto de las prácticas decretistas de los presidentes desde 1983). En el mejor de los casos, el presidente ordena y el Congreso legisla. En el peor, el presidente legisla. ¿Y el Congreso? Abdica, delega.

¿Qué podemos hacer los ciudadanos? Inicialmente, demandar más al Congreso que a los presidentes. Los sistemas políticos maduros son aquellos en los que el control horizontal-institucional –o sea, entre poderes– funciona como tal y previene la toma de decisiones fallidas y poco consensuadas. En el Congreso es muy probable que se manifiesten varios de los disensos que caracterizan a nuestra sociedad. Es sobre la base de ellos que deben construirse los consensos. Claro que el camino no es simple. Sin embargo, es probable que sea el más apropiado en un sistema democrático. Hace mucho tiempo que nos hemos acostumbrado a escuchar que la “emergencia” todo lo justifica y todo lo puede. Así, por ejemplo, el Congreso ha delegado sus facultades sobre el proceso presupuestario dando un cheque en blanco al Poder Ejecutivo (véase la contribución de Gerardo Uña al respecto). No obstante, los indicadores macroeconómicos parecieran indicar que la emergencia ya no existe aunque en la teoría y la práctica todavía nos gobierna. En este contexto, el Congreso tiene un rol esencial y no puede ni debe mirar para otro lado.

Por ello, nos parece que el 2006 puede ser un año legislativo interesante en lo que hace al fortalecimiento del Congreso. De más está que recordemos aquí que los legisladores son, primero, representantes y, luego, miembros o simpatizantes de una fuerza política. Ellos deben dar el primer paso.

En este documento, que reúne una gran cantidad de recomendaciones de política pública destinadas al fortalecimiento del Congreso, se discuten temas relacionados con la capacidad de control que el Poder Legislativo posee sobre el proceso presupuestario nacional, el impacto de la implementación del sistema de votación nominal electrónico en el Senado, el desempeño de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, y la truculenta historia y muerte del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública. Como todos los años, medimos con indicadores simples el volumen de

---

información publicada por los legisladores y las Cámaras en Internet. También nos adentramos en la problemática de la fragmentación de los bloques partidarios y arriesgamos una serie de propuestas para su mejor funcionamiento. Como siempre, nos sigue preocupando la distribución de beneficios sociales por parte de legisladores y autoridades legislativas. Presentamos algunos datos agregados con la información publicada por el Senado y marcamos nuestra preocupación por el secreto que en esta materia rige en la HCDN. Por último, intentamos un primer acercamiento a la cuestión de la administración de los recursos humanos del Congreso y hacemos una breve reseña de los primeros meses de ejecución del Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado.

Muchas son las personas a las que agradecemos profundamente por su apoyo: Roberto Reale (Coordinador del Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado); los secretarios, las secretarias y los equipos de las comisiones monitoreadas; decenas de asesores legislativos; Delia Ferreira Rubio; Gerardo Uña; Juan González Bertomeu, de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC); Andrea Pochak, del CELS, y Juan Antoniassi, de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Debemos destacar que este documento no habría sido posible sin el trabajo constante e incansable del equipo permanente del Área de Acción con Políticos de Poder Ciudadano: Pablo Secchi, Martín Astarita y Analía Ladisa. Además, agradecemos a Pilar Arcidiácono y Julieta Arias por el informe sobre el Índice Latinoamericano de Transparencia para la Argentina, elaborado por el Área de Transparencia y Anticorrupción de nuestra institución.

Un agradecimiento especial por su creatividad y su acompañamiento permanentes merece Hans Blomeier, representante en la Argentina de nuestro socio en este emprendimiento, la Fundación Konrad Adenauer.

Por último, aunque no por ello menos importante, va nuestro reconocimiento a quienes han dedicado parte de su tiempo a sabiendas de que su pequeña pero, al mismo tiempo, enorme colaboración, y su paciencia, bus-

can hacer de la participación, la información y la transparencia atributos permanentes de nuestro Congreso. A Gabriela Babino, María Boher, Mariana Caro, Susana Di Fonzo, Victoria Dumón, Florencia Egitto, Marcelo Gómez, Cecilia Lanfranco, Carolina Ledezma, Mariana Massacesi, Celia Miralles, Mercedes Montaña, Carla Moretti, Diana Olguín, Grenadine Reverand, Ricardo Ruibal, Claudio Starkloff, Victoria Valencia, Lucila Vignoli... simplemente, gracias.

*Laura Alonso*  
Coordinadora  
Área de Acción con Políticos  
Fundación Poder Ciudadano

---

## PRÓLOGO 2

### LA IMPORTANCIA DE MIRAR AL CONGRESO

El sistema democrático basa su sustentabilidad esencialmente en las instituciones que lo conforman y las personas que lo manejan y lideran. Eficiencia, eficacia y transparencia son tres elementos esenciales que son necesarios para un buen funcionamiento de estas instituciones. El Congreso de la Nación no es una excepción de esta afirmación. Al contrario: una buena parte del descrédito del sistema político en la Argentina en los últimos años ha tenido su origen en el Poder Legislativo, por lo menos en la percepción de la opinión pública.

Es entonces lógico y coherente concentrar esfuerzos internos y externos en este mismo ámbito para recuperar esa credibilidad perdida. El esfuerzo interno lo deben hacer los legisladores y las autoridades del Congreso en ambas Cámaras, los bloques, los partidos y las comisiones.

En el esfuerzo externo le corresponde a la sociedad en general no ser meros espectadores sino parte activa e interesada en esta recuperación institucional. El Congreso no sólo representa la voluntad popular; también la sociedad debe asumir su responsabilidad en cuanto al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

El monitoreo de Poder Ciudadano es un esfuerzo de una destacada institución para cumplir con este importante rol. Cabe destacar la creciente voluntad de cooperación entre el Congreso y las organizaciones no gubernamentales para recuperar este importante y vital espacio del sistema democrático republicano.

Cada vez mayor información disponible para los ciudadanos, un creciente acceso de éstos a las reuniones de comisión y del plenario significan un esfuerzo compartido por aprender y acercarse mutuamente.

Nuestro agradecimiento a Poder Ciudadano por el intenso y minucioso tra-

bajo de monitoreo realizado y nuestras palabras de reconocimiento a las autoridades del Congreso Nacional, legisladores y personal administrativo por encarar esta tarea y contribuir así significativamente al fortalecimiento de la democracia en la República Argentina.

Hans Blomeier  
Representante en la Argentina  
Fundación Konrad Adenauer

---

## SÍNTESIS EJECUTIVA Y RESUMEN DE RECOMENDACIONES

El monitoreo cívico del Congreso realizado por Poder Ciudadano tiene como objetivo principal fortalecer a la institución legislativa nacional en sus tres funciones clásicas: representar, legislar y controlar. Sostenemos que la modernización legislativa y la recuperación de los niveles de confianza del Congreso frente a la opinión pública son posibles a través de la promoción del acceso a la información pública, la transparencia y la participación ciudadana.

La conclusión principal que arroja “El Congreso bajo la lupa 2005” es la de un Congreso estancado.

### *1. Representación*

En términos de representación, no se observan avances relevantes en el volumen de información pública y la facilitación de su acceso para la ciudadanía. Ni el Congreso nacional ni los legisladores proveen un volumen de información suficiente a través de Internet que promueva un mayor y mejor conocimiento de los representantes y las funciones y las actividades legislativas.

### *2. Legislación*

En lo que hace a la función legislativa, el Congreso no ha avanzado en la implementación de sistemas que faciliten la actividad legislativa y la capacitación de sus recursos humanos. Además, aunque en esencia no pertenece a esta categoría en sentido estricto, la atomización de los bloques partidarios ha entorpecido una mejor coordinación político-legislativa.

### *3. Control*

Respecto de las funciones de control, el Congreso se ha mostrado reticente a controlar al PEN. Ha consumado nuevamente la delegación de poderes presupuestarios y ha retrocedido en el debate sobre la creación de la Comisión Bicameral Permanente de control de los DNU.

## Resumen de las recomendaciones

### *A los legisladores*

- Arbitrar mecanismos para la rendición de cuentas e información de su actividad legislativa a la ciudadanía (establecer días y horarios de atención telefónica o de oficina en Buenos Aires y en su distrito).
- Derogar el régimen de pensiones graciables, becas y subsidios; en su defecto, abstenerse y publicitar su abstención de hacer uso de la distribución de esos beneficios sociales.
- Publicar información completa sobre su trayectoria, DJPI, sus propuestas y su agenda legislativa individual en el sitio Web de la Cámara a la que pertenece y en sitios personales, partidarios y en [www.aquieneselegimos.org](http://www.aquieneselegimos.org).

### *A ambas Cámaras legislativas*

- Publicar en Internet la información estadística que ya produce la Dirección de Información Parlamentaria y arbitrar los mecanismos necesarios para el fortalecimiento de esa actividad.
- Confeccionar y publicar listados de asistencias y ausencias a las sesiones plenarias.
- Desarrollar actividades de extensión y estrategias de acercamiento y comunicación dirigidas a captar la atención y renovar la confianza de la ciudadanía.
- Aprovechar la señal Senado TV para diseñar el canal del Congreso con programación fija y exclusiva de cada Cámara. A la vez, arbitrar los mecanismos para la emisión en el sistema de radiodifusión pública de un programa compilado semanal de las actividades del Congreso.
- Fijar y publicitar los mecanismos para el acceso a las reuniones de comisión y las sesiones plenarias.
- Diseñar e implementar un sistema de contrataciones públicas online.
- Diseñar y concursar los cargos para el Cuerpo Permanente de Asesores Legislativos
- Diseñar un mecanismo institucional de calidad técnica para el seguimiento de la ejecución presupuestaria nacional.
- Utilizar el aplicativo desarrollado por la Oficina Anticorrupción para

la carga de la DGPI de legisladores y autoridades, publicar listado de cumplidores e incumplidores y arbitrar los mecanismos para el control de los conflictos de intereses en el ámbito del PLN.

- Publicar una agenda de sesiones, reuniones de comisión, actividades de extensión y eventos en un lugar visible de los sitios Web.

#### *A las comisiones*

- Confeccionar y publicar listados de asistencias y ausencias a las reuniones de comisión.
- Publicar las actas de las reuniones de comisión, los dictámenes y el orden del día.
- Arbitrar mecanismos para taquigrafiar todas las reuniones de comisión, publicar esas versiones y todo archivo audiovisual.
- Utilizar con mayor frecuencia el mecanismo de audiencia pública.
- Transmitir por Internet y en vivo las reuniones de comisión.
- Publicar la ejecución presupuestaria de las comisiones con presupuesto propio (CPMRC y Fiscalización de Organismos y Actividades de Inteligencia).

#### *A la ciudadanía*

- Mantener un nivel de información adecuado sobre nuestros representantes, el funcionamiento y la composición del PLN.
- Demandar información a los legisladores y al Congreso: utilizar la vía postal, a través de la Mesa de Entradas, el correo electrónico o el teléfono.



# CAPÍTULO 1

## *Conceptos y percepciones*

---

### CONCEPTOS

En esta sección proponemos algunas definiciones sobre conceptos que son vitales para el trabajo de monitoreo cívico: la transparencia legislativa, el monitoreo y la incidencia. Estas definiciones se extrajeron de la ponencia que Poder Ciudadano presentó en el Primer Foro de Organizaciones que Interactúan con Instituciones Legislativas, realizado en la ciudad de México en noviembre de 2005.

### **¿Qué significa la transparencia legislativa? ¿Cuáles son sus características y atributos?**

Para Poder Ciudadano, la transparencia legislativa es sinónimo de publicidad y acceso a la información. Fortalece a los Congresos en sus tres funciones clásicas y básicas: representar, legislar y fiscalizar. Simultáneamente, hace al funcionamiento de la legislatura *per se*, así como a su relación de control y fiscalización con respecto a los demás poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial).

A continuación se presentan algunas acciones o herramientas generales que podrían implementarse para promover una mayor transparencia legislativa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se trata de recomendaciones generales y no exhaustivas para toda Legislatura. Específicamente para el caso del Congreso argentino véanse las secciones inicial y final de este documento. Además pueden consultarse “El Congreso bajo la lupa 2004” en [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org).

## REPRESENTAR

- Quién es quién (ficha de trayectoria, declaración jurada patrimonial, donantes, temas de interés, propuestas)
- Vías de contacto con la ciudadanía (horas de atención al público, horas para atención de llamados telefónicos o chat, informes públicos anuales o semestrales de gestión legislativa, reuniones de identificación de demandas y rendición de cuentas en su distrito electoral, instalación de oficina en distrito electoral)
- Amplia difusión y publicidad de la actividad legislativa desarrollada (comisiones a las que pertenece, proyectos de ley impulsados, publicidad de la agenda de reuniones, versiones taquigráficas de intervenciones en sesiones o reuniones de comisión)

## LEGISLAR

### Procedimientos parlamentarios

- Publicidad del control sobre la ejecución presupuestaria
- Publicidad de los pedidos de informes al PEN y sus respuestas
- Publicidad del trámite completo de juicio político, designación de jueces, embajadores, militares
- Ejercicio efectivo del control sobre el Poder Ejecutivo a través de institutos como la interpelación o los informes mensua-

les del jefe de Gabinete de ministros

- Libre acceso y publicidad de reuniones de comisión y sesiones plenarias
- Publicidad de reglamentos internos que además contengan cláusulas de publicidad y participación, y se cumplan
- Publicidad del trámite legislativo (inicio de proyecto, giro a comisiones, dictámenes, tratamiento en recinto)
- Versiones taquigráficas on line de sesiones y reuniones de comisión
- Uso de TIC (desarrollo de sitios de Internet, y medios audiovisuales: radio y TV) para facilitar el trabajo legislativo
- Sistema de búsqueda de proyectos online y accesible
- Régimen de audiencias públicas
- Sistema de recursos humanos basado en el mérito, el profesionalismo y la calificación. Ingreso y ascenso por concurso

### Procedimientos administrativos

- Publicidad de los listados de recursos humanos por legislador y por función
- Publicidad de la ejecución presupuestaria
- Sistema online de contrataciones y compras públicas
- Publicidad de la distribución de los espacios físicos y recursos por bloque legislativo, proporcional a los miembros
- Publicidad de los recursos, motivos e informes de los viajes oficiales realizados por autori-

dades legislativas y representantes

- Publicidad de las categorías, el escalafón y la escala salarial

## CONTROLAR

Publicidad del control sobre la ejecución presupuestaria

Publicidad de los pedidos de informes al PEN y sus respuestas

Publicidad del trámite completo de juicio político, designación de jueces, embajadores, militares

Ejercicio efectivo del control sobre el Poder Ejecutivo a través de institutos como la interpelación o los informes mensuales del jefe de Gabinete de ministros

## **¿Qué se entiende por participación ciudadana en el Congreso? ¿Cuáles son sus características y atributos?**

Poder Ciudadano posee una concepción amplia de la participación ciudadana en las legislaturas. Ésta va desde la presencia en una sesión plenaria o la realización de la visita guiada al edificio hasta la participación en una audiencia pública o la presentación de una iniciativa popular. La participación ciudadana ideal es aquella que es permanente y que permite el seguimiento de determinados asuntos. Sin duda, es difícil demandar este tipo de participación ideal a la ciudadanía, dadas las características de la vida actual y las preocupaciones cotidianas.

En ese sentido, nos parece importante que el “ciudadano de a pie” pueda involucrarse con la actividad legislativa a través de la visita a los sitios Web, el seguimiento de algún tema particular, la solicitud de algún tipo de información a un legislador o al cuerpo, el envío de correos electrónicos o la realización de llamadas, entre otras actividades.

Los grupos de ciudadanos asociados en organizaciones formales o informales, pero sustentadas en el tiempo por la defensa de un interés común, pueden acercarse a las legislaturas para impulsar la presentación de proyectos de ley, participar en audiencias públicas, presenciar reuniones de comisión, entrevistarse con legisladores y demás.

Parece relevante, también, un cambio de orientación de las instituciones legislativas. En ese sentido, son éstas las que deben desarrollar todas las herramientas y las estrategias posibles para superar la “cultura del secreto” que las caracteriza y mostrar cabalmente ante la ciudadanía una auténtica vocación por la “apertura”.

## **¿Qué significa monitoreo y seguimiento al Congreso? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Qué significa incidencia en el Congreso? ¿Cuáles son sus características y atributos?**

Poder Ciudadano no concibe al monitoreo y la incidencia como activida-

des disociadas. En ese sentido, toda actividad que podría ser catalogada como “monitoreo” o seguimiento –por ejemplo, la presencia permanente de un pequeño grupo de ciudadanos en las reuniones de una comisión y la difusión de un reporte o panorama sobre el funcionamiento de ésta– ya genera “incidencia”. Por eso es que creemos que ninguna actividad de monitoreo o seguimiento es inocua y siempre genera un impacto, es decir que ya nada puede ser como era antes. Ese cambio, por más pequeño e intangible que sea, puede ser considerado una incidencia. Está claro que algunas acciones generan un impacto más visible que otras (la reforma de un reglamento o la implementación de un sistema de votación nominal electrónico), pero la persistencia y la permanencia de acciones conjuntas o aisladas sobre las legislaturas también producen cambios en el mediano y largo plazo. En estos casos, la clave está en la perdurabilidad. Muchas veces, acciones aisladas de grupos diferentes pueden confluir y generar incidencia.

Un monitoreo puede tener los siguientes objetivos:

- Fortalecer la institución legislativa
- Generar un cambio, o incidir
- Generar, agregar o producir información
- Conocer la dinámica legislativa para recomendar reformas
- Asistir a la institución legislativa, complementarla y cooperar con ella
- Promover la transparencia y el acceso a la información
- Fomentar el acercamiento y la participación ciudadanas

## **El significado de la “incidencia”**

La “incidencia” es sinónimo de influencia o repercusión. Muchas veces, una organización puede haber desarrollado acciones por largo tiempo en y con una institución. Sin embargo, es probable que se produzca una “incidencia” tangible cuando una serie de factores confluyen para que ello suceda. En ese sentido, nos parece interesante que las organizaciones de la sociedad civil mantengan estrategias de seguimiento sobre las instituciones, ya que perdurar en el tiempo otorga reputación a la organización, y muchas veces por factores desencadenantes (internos o externos) puede recurrirse al consejo de aquélla a fin de promover reformas.

## PERCEPCIONES

### Los senadores y el Senado

Durante el año 2002, inmediatamente después de la crisis que se generó por el escándalo de corrupción en el Senado argentino en 2000 y 2001, un equipo de investigadores dirigidos por Detlef Nolte, Mariana Llanos y Francisco Sánchez llevaron adelante un estudio en los senados argentino, brasileño, chileno y uruguayo.<sup>2</sup> En la Argentina, se entrevistó al 75% de los senadores de forma ponderada, dada la representación de diversos partidos políticos. Muchos de los entrevistados habían sido involucrados en el escándalo de corrupción.

La riqueza de este estudio radica en la afirmación que los propios entrevistados hacen respecto de la imagen negativa que del Senado tiene la ciudadanía argentina. En este sentido, parece importante citar algunos datos:

- El 86% de los senadores entrevistados considera que las críticas por parte de los medios de comunicación han sido bastante/muy importantes respecto de la percepción negativa del Poder Legislativo en las encuestas de opinión.
- El 88% de los entrevistados ve como causa (bastante/muy importante) de la percepción negativa del Congreso a la “corrupción de algunos de sus miembros”.
- El 75% considera que una causa de la imagen negativa del Poder Legislativo es la incompreensión ciudadana de la labor legislativa.
- El 59% considera que el predominio del Poder Ejecutivo es una causa importante de la imagen negativa del Poder Legislativo.
- El 76% considera que la crisis de los partidos políticos es una causa importante de la imagen negativa del Poder Legislativo.
- El 85% considera que la escasa difusión de la labor del Congreso por parte del propio Congreso es una causa importante de la imagen negativa.

<sup>2</sup>Este trabajo está publicado en: Fernando Sánchez, Detlef Nolte y Mariana Llanos, *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*, Barcelona, Parlament de Catalunya / ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials), 2005.

Respecto de la confianza que los senadores entrevistados depositan en grupos e instituciones, predominan las instituciones de la República y la Iglesia católica, mayoritariamente. Llama la atención que la mitad de los encuestados dice no confiar en los partidos políticos.

<b>Instituciones en las que más confían</b> (mucho/bastante)		<b>Instituciones en las que menos confían</b> (ninguna o poca confianza)	
<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Institución</b>	<b>Porcentaje</b>
Poder Legislativo	70	Sindicatos	89
Iglesia católica	69	Administración pública	80
Presidente de la República	68	Medios de comunicación	80
Senado	66,5	Organizaciones de empresarios	74,5
HCDN	60	Policía	70
		Poder Judicial	67
		Fuerzas Armadas	52
		Partidos políticos	50,2

Fuente: Sánchez, Llanos y Nolte (2005).

Otra de las preguntas apuntó a conocer la opinión de los senadores encuestados respecto de las funciones del Senado. Por los resultados, es evidente que no podemos más que esperar una institución débil en su capacidad de control sobre el Poder Ejecutivo si la mayoría de sus miembros afirma que “controlar la actuación del gobierno” no es la más importante de las funciones.

<b>Importancia de las funciones del Senado</b>	
<b>Función</b>	<b>Porcentaje</b>
Representar los intereses de las provincias	100
Elaborar leyes	91
Discutir y aprobar los presupuestos del Estado	78
Representar a la Nación	69
Defender los intereses de su partido	68,5
Controlar la actuación del gobierno	60

Fuente: Sánchez, Llanos y Nolte (2005).

## Los argentinos y el Congreso en 2005

A mediados de 2005, se presentó un estudio de opinión pública sobre la Argentina, los argentinos y la anomia.<sup>3</sup> Si tomamos en cuenta el trabajo acerca de las percepciones citado anteriormente, veremos que los senadores encuestados afirmaron tener en cuenta a la opinión pública en general (88%) y a los ciudadanos de la provincia a la que representan (90%) a la hora de tomar decisiones. Por el contrario, el 93% de los ciudadanos argentinos encuestados en el trabajo de Hernández y otros (2005) afirmaron que los miembros del Congreso toman decisiones pensando “poco y nada en la gente”. Es evidente que algo falla en la comunicación o que alguno de los dos grupos tiene una percepción equivocada del otro.

Para Hernández y otros (2005), parte de la responsabilidad recae en el desinterés ciudadano sobre las actividades del Congreso. Esto se deriva de la afirmación del 63% de los ciudadanos encuestados, que sostienen que los temas que se discuten en el Congreso les interesan poco y nada. Los autores del trabajo adjudican el bajo nivel de confianza que los ciudadanos depositan en el Congreso a una falta de interés alarmante por los temas que discute el Congreso y un descrédito por las motivaciones que están detrás de su labor. Es así como “... el interés en los proyectos e iniciativas que se discuten en el Congreso nacional es bajo (35%). Al 63% le importa poco o nada lo que allí se discute. Además, el 93% opina que en el Congreso se toman decisiones sin pensar en la gente” (Hernández y otros, 2005, p. 75).

Finalmente concluyen que el desinterés que afecta a más de la mitad de los entrevistados puede deberse a la conjunción de varios factores: la percepción del desempeño de los legisladores; la poca credibilidad de los diputados y senadores (o representantes) entre la población, y los bajos niveles de interés por la actividad política.

<sup>3</sup>Antonio M. Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, *Argentina: Una sociedad anómica. Encuesta de cultura constitucional*, México, UNAM, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, IDEA Internacional, 2005.

El Barómetro Global de Corrupción, realizado anualmente por Transparency International y presentado en la Argentina por Poder Ciudadano, ubica al Poder Legislativo junto con los partidos políticos, entre las instituciones más corruptas según la percepción de la opinión pública.<sup>4</sup>

## **PERCEPCIONES DE LOS VOLUNTARIOS Y LAS VOLUNTARIAS DE PODER CIUDADANO**

Algunos de los participantes activos de nuestro monitoreo en 2005 han plasmado en esta sección sus percepciones sobre el trabajo de las comisiones legislativas y los legisladores. Vale la pena leer sus aportes.

**Mercedes Montaña y Victoria Valencia**, Comisión de Justicia, HCDN

Es común tener la percepción de que los legisladores del ámbito nacional no trabajan. Eso es lo que nos dictan el sentido común y, muchas veces, los medios de comunicación. Sin embargo, el haber tenido la oportunidad de realizar el monitoreo del Congreso nos brindó la posibilidad de conocer a partir de nuestra propia experiencia los procedimientos que habíamos estudiado o aquellos que advertíamos gracias a los medios informativos, cuando nos informan.

El primer contacto que tuvimos dentro del Congreso fue con los empleados administrativos de la Comisión. Al principio, no nos sentimos muy bien recibidas y no había demasiada predisposición para brindarnos la información y las actas que pedíamos reunión tras reunión. Al hablar por teléfono, notábamos que, según quien nos atendiera, recibíamos un trato cordial y se nos brindaba la información acerca de si había o no reunión sin problema, o recibíamos un trato no tan cordial y nos preguntaban de dónde llamábamos antes de contestarnos. Obviamente, al mencionar que éramos de Poder Ciudadano ya no podían brindarnos información errónea, aunque no siempre había buena predisposición para con nosotros.

<sup>4</sup> Para mayor información, consulte en [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org) o [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

---

Finalmente, con el correr de nuestras visitas a la Comisión, pudimos encontrar a alguien que nos trató cordialmente y nos brindó todo el material solicitado, siempre bien predispuesta. Si no nos equivocamos, su nombre era Gladys.

Respecto del funcionamiento de la Comisión y la tarea de los diputados —donde radicaba nuestro monitoreo—, teníamos la impresión de que por tratarse de una comisión cuya competencia eran los temas vinculados a la justicia iba a ser muy interesante, llena de debates y con mucha repercusión mediática. Quizá por tratarse de un año electoral, el funcionamiento no fue muy regular. Al comenzar el año había reuniones casi todas las semanas o al menos cada 15 días, pero luego hubo meses en los cuales no había reuniones, sin contar el período de vacaciones. En otras ocasiones, la reunión estaba citada pero no se conseguía el quórum necesario para llevarla a cabo.

Entre los temas tratados por la comisión, los más interesantes fueron la reforma del Poder Judicial, la indemnización a los exiliados, la reforma de la Corte Suprema, los deudores alimentarios y la acción de amparo (competencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales).

En lo relacionado con los diputados en particular, hay que destacar la presencia de Martínez (el presidente de la Comisión), quien sólo estuvo ausente en una reunión, al igual que Conte Grand. También tuvieron una alta asistencia a las reuniones los diputados Capelleri, Beccani, Chaya, Gutiérrez, Jerez, Landau, Vanossi, M. Rodríguez, Roquel, Baltuzzi, Falú y Barbagelata, quien concurrió asiduamente durante el primer período del año, pero a la que luego no se la vio más.

Por tratarse de una comisión pequeña, se manejaba muy “caseramente”. No hubo grandes confrontaciones ni discusiones, y a los diputados se los veía tratarse entre sí con gran aprecio y respeto. Resultaba bastante gracioso verlos cuando querían irse y Martínez intentaba que se quedaran un poco más para cerrar la reunión; parecían chicos en la escuela.

Otra cuestión que llamó nuestra atención fue la gran participación de los

asesores. No sólo hay que mencionar su gran concurrencia a las reuniones de comisión, sino también que muchas veces se menciona que determinado proyecto ya habría sido tratado por los asesores o que iban a pasarlo a los asesores para estudiarlo mejor y obtener mayor información. Nuestra reacción inmediata fue pensar “que los asesores trabajaban mucho más que los propios legisladores”.

**Florencia Egitto**, Comisión de Legislación General, Honorable HCSN

Mi experiencia en el monitoreo de la comisión fue positiva respecto de que me gustó mucho ir y presenciar las reuniones. Sin embargo, quiero aclarar que me resultó imposible entablar una buena relación con la secretaria de la comisión, en el sentido de que me facilitara las actas, o me informara correctamente sobre las reuniones y demás. Por más que me presentara y dijera quién era en casi todas las reuniones, nunca se acordaba de mí y mucho menos de darme la versión taquigráfica... ni qué hablar de las actas. Por lo general, chequeaba en la Web y por teléfono si la reunión se hacía o se suspendía, pero por teléfono no me daban mucha información. Además, si no decía que era de Poder Ciudadano, ni siquiera me confirmaban la reunión.

**Mariana Caro**, Comisión de Presupuesto y Hacienda, Honorable HCDN

Haber realizado el monitoreo cívico del Congreso nos brindó la posibilidad de observar personalmente el funcionamiento de las comisiones de Diputados, así como el trabajo de los legisladores nacionales y de los empleados del Congreso.

Nuestro primer contacto fue con los empleados administrativos de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. En un primer momento, no mostraron una muy buena predisposición. Siempre que llamábamos para consultar si había reunión, nos preguntaban de dónde llamábamos antes de respondernos. Cuando les decíamos que éramos de Poder Ciudadano, su trato era cordial. Podríamos decir que el trato brindado por los señores Gallimani y Alejandro fue diferente en comparación con las otras perso-

---

nas. Sin embargo, en las últimas reuniones del año, el trato de todos los empleados administrativos hacia nosotras fue cordial.

Un tema con el que tuvimos inconvenientes fueron las actas y el parte de reunión con los presentes. Cada vez que solicitábamos esa información, nos decían que no la tenían y que sólo nos podían mostrar las versiones taquigráficas de las reuniones (que consultábamos en las oficinas de la secretaría de la comisión).

En relación con el tema de los días y horarios de las reuniones, es probable que por el funcionamiento de la comisión, la información acerca de los días y horarios de reunión no fuera publicada con suficiente anticipación. Por eso, en algunas ocasiones no pudimos asistir. No sólo nos informábamos a través de la página de Internet, sino que averiguábamos por teléfono. Muchas veces llamábamos hasta una hora antes del comienzo de la reunión, es decir que hasta último momento no sabíamos si había reunión.

Queremos señalar que muchas reuniones se realizaron fuera del horario establecido para las reuniones de la comisión (miércoles a las 11). Hubo reuniones los martes por la tarde o los jueves, tanto por la mañana como por la tarde, y en muchas ocasiones varias reuniones en un mismo día (sobre todo, hacia fines del año legislativo).

En lo que respecta al funcionamiento de la Comisión en sí, es decir, al trabajo de los legisladores, nos parecía una comisión interesante para monitorear porque consideramos que los proyectos que lograba sortear esta comisión tenían vía libre para su aprobación.

Hubo temas interesantes que generaron gran debate y controversias, así como otros cuyo tratamiento sigue pendiente. Por ejemplo, la creación de cargos específicos para el desarrollo de infraestructura energética y el proyecto de ley de Presupuesto.

Se realizaron muchas reuniones de comisión informativas con la asistencia de invitados. Esto nos parece importante para que los diputados evacuen sus du-

das y no aprueben proyectos de los cuales no tengan una comprensión cabal.

No podemos dejar de mencionar nuestra percepción acerca de los diputados de la Comisión. Aunque muchas veces los temas tratados no resultaban muy atractivos o controversiales (por tratarse de temas específicamente económicos), la relación entre los diputados hacía más amena y atractiva la reunión. Siempre hubo un gran respeto entre los integrantes, aun durante las discusiones (salvo en una oportunidad en la cual Iglesias se retiró de la reunión enojado). Vale destacar el carisma y la gracia de Snopek para dirigir las reuniones. Siempre estaba bromeando.

A comienzos de año, notamos una gran concurrencia de diputados oficialistas, pero hacia fines de año, la concurrencia de los diputados del PJ y los de la oposición era prácticamente igual.

Los diputados con una alta concurrencia fueron Snopek, Giubergia, González, Alchourón, Lamberto, Poggi y Pernasetti. Algunos diputados asistieron a muy pocas reuniones y otros ni siquiera aparecieron. Muy pocos estaban presentes en el horario citado para el comienzo de la reunión y muchos llegaban cuando ésta ya estaba iniciada (como en el caso de la diputada Hernández). Por otro lado, era difícil que existiera una reunión donde los diputados prestaran absoluta atención y no se levantaran a cada momento.

Para finalizar, queremos mencionar algo que nos ocurrió y que quizás ilustre el funcionamiento del Congreso. En una oportunidad queríamos ingresar en una reunión conjunta (3-11, Comisiones de Comunicaciones e Informática; Obras Públicas; Economía; Presupuesto y Hacienda: Proyecto de ley en revisión por el cual se crea la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S. A. AR-SAT. Asimismo se informa que asistirá especialmente invitado el señor secretario de Comunicaciones, licenciado Mario Guillermo Moreno). Autorizaron a uno de nosotros, pero cuando estaban a punto de autorizar a las otras dos personas, nos informaron que nadie podía ingresar, ya que no se trataba de una reunión de carácter público. Nunca nos explicaron los motivos del carácter secreto. Queremos destacar que el trato recibido por parte de la persona de la mesa de entradas no fue el más cordial.

---

**Claudio Starkloff**, Comisión de Presupuesto y Hacienda, HCSN

Lo que más me sorprendió en mi experiencia como voluntario de Poder Ciudadano en el Senado fue que, al contrario de lo que pensaba (y de lo cual me habían advertido), no tuve ningún tipo de problema para acceder a las reuniones ni para obtener cualquier clase de información. El personal de la Comisión siempre estuvo bien dispuesto a ayudarme e incluso preparaban las fotocopias de las actas para que las retirara. Además, el ingreso al edificio fue siempre sencillo (quizá demasiado). Nunca tuve necesidad de aclarar que venía como observador de la Fundación.

En las reuniones, pude observar la ausencia reiterada de muchos senadores; en particular, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, quien no asistió nunca. Por otra parte, las reuniones raramente se convertían en verdaderos ámbitos de discusión. La impresión que me queda es más bien la de reuniones informativas hacia el público concurrente (la mayoría fueron televisadas), y hacia los mismos senadores y asesores, sobre el trabajo realizado y por realizar respecto de los distintos proyectos.

Creo que la idea de seguir proyectos particulares es muy buena. De ese modo, los voluntarios podríamos analizar el proceso que atraviesa cada proyecto de ley, tanto si es aprobado como si no lo es. Sinceramente, no puedo pensar en otra manera en que la Fundación pueda ayudar a un mayor desarrollo del Congreso como institución.





## CAPÍTULO 2

### *Información y participación ciudadanas*

---

#### **¿QUÉ INFORMAN NUESTROS LEGISLADORES?**

¿Es importante que los legisladores informen sobre sus actividades? Toda persona tiene derecho a conocer quiénes son los miembros del Poder Legislativo y también a informarse acerca de su tarea, sus propuestas y las decisiones que toman durante su mandato. Las elecciones de los senadores y los diputados repercuten directamente en la vida de las personas, la democracia y el sistema republicano.

La transparencia y la información son condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la república, ya que evitan las sospechas y ponen en claro los pasos de todo proceso de toma de decisiones políticas que son de carácter público. Cuando no hay transparencia, hay opacidad y la información se vuelve un recurso de poder que genera y alimenta asimetrías al tiempo que permite el manejo de la cosa pública de manera discrecional y arbitraria.

La rendición de cuentas es parte del compromiso y la responsabilidad de los representantes. Esto quiere decir que son suyos el deber y la obligación de informar. ¿Cuántos legisladores realizan reuniones informativas acerca de sus proyectos y actividades o recolectan demandas de la ciudadanía en sus respectivas provincias?

Como siempre destacamos, Internet es actualmente el medio más rápido y económico por el cual los ciudadanos pueden recibir información de parte de sus representantes y también solicitarla. Si bien grandes porciones de la po-

blación no pueden acceder a este tipo de facilidades, eso no implica que toda información de carácter público no pueda ser difundida a través de esa vía.

En esta sección presentamos los datos sobre la información que publican los legisladores en los sitios oficiales del Congreso: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) y [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar). Los cuadros permiten ver la evolución de las mediciones que iniciamos en 2004. El análisis es cuantitativo. *Los avances, muy lentos.*

## HCDN

Como se desprende del cuadro, se produjeron cambios en 9 de las 10 categorías en el comparativo octubre 2004-junio 2005. Entre julio y octubre de 2004, marcamos una evolución positiva.<sup>5</sup>

En esta sección, presentamos la recolección de información a partir del sitio Web oficial [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar). Además, elaboramos información sobre el porcentaje de desempeño en cada rubro por los bloques partidarios más populosos de la Cámara.

### Información publicada por los diputados de la Nación. Evolución

Rubro	Julio 2004	Octubre 2004	Junio 2005	Octubre 2005
Datos personales - Currículum vitae	38	41	50	53
Estudios cursados	20	37	33	37
Actividad pública y parlamentaria	34	40	46	42
Actividad privada	21	25	7	29
Congresos y simposios	11	10	19	14
Personal que trabaja con el diputado	2	3	3	3
Proyectos presentados	9	7	257	257
Becas y subsidios	4	4	5	4
Página Web personal	3	7	12	15
Declaración jurada	10	10	11	16

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en *El Congreso bajo la lupa 2004* y [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar).

<sup>5</sup>*El Congreso bajo la lupa 2004. Monitoreo cívico de Poder Ciudadano*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2005.

## Datos personales - Currículum vítae

De los 257 diputados, 53 presentan el currículum vítae en la página Web. Esto representa el 20% del total de los diputados.

Los diputados que presentan su currículum vítae son los siguientes: Abdala, Josefina; Accavallo, Julio; Baladrón, Manuel; Baltuzzi, Ángel; Barbagelata, María Elena; Basteiro, Ariel; Basualdo, Roberto; Bayonzo, Liliana; Bertone, Roxana; Blanco, Jesús; Borsani, Luis; Bortolozzi, Adriana; Brown, Carlos; Cafiero, Mario; Camaño, Eduardo; Cantini, Guillermo; Castro, Alicia; Cisterna, Víctor; Correa, Juan Carlos; Damiani, Hernán; De Bernardi, Eduardo; Falú, Ricardo; Fellner, Liliana; Figueroa, José; García, Eduardo; González de Duhalde, Hilda; Goy, Beatriz; Isla de Saraceni, Celia; Jerez, Esteban; Lamberto, Oscar; Leyba de Martí, Beatriz; Macaluse, Eduardo; Martínez, Silvia; Menem, Adrián; Montoya, Fernando; Pérez, José Adrián; Pérez, Mirta Susana; Pérez Suárez, Inés; Pernasetti, Horacio; Peso, Estela Marys; Pinedo, Federico; Polino, Héctor; Ríos, Fabiana; Romero, Héctor; Romero, Rosario; Roselli, José Alberto; Roy, Irma; Snopek, Carlos; Stolbizer, Margarita; Storero, Hugo; Urtubey, Juan Manuel; Vanossi, Jorge; Zimmerman, Víctor.

Cabe aclarar que no están contemplados aquellos diputados que presentan su currículum en su página personal. Sólo recolectamos la información publicada en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar).

En este rubro, el ARI lidera los porcentajes. Un tercio de los miembros del bloque de este partido publica esta información.

### Datos personales. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que publican datos personales	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	18	19
UCR	11	24
ARI	3	30
Peronismo federal	7	21

Fuente: Elaboración propia.

### Datos personales. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que publican datos personales	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	18	19
UCR	11	24
ARI	3	30
Peronismo federal	7	21

Fuente: Elaboración propia.

### Estudios cursados

Apenas 37 diputados (14%) presentan datos sobre sus estudios cursados.

Los diputados que presentan datos sobre estudios cursados son los siguientes: Accavallo, Julio; Baladrón, Manuel; Bertone, Rosana; Blanco, Jesús; Borsani, Luis; Bortolozzi, Adriana; De Bernardi, Eduardo; Falú, José; Fellner, Liliana; Figueroa, José; García, Eduardo; González de Duhalde, Hilda; Isla de Saraceni, Celia; Jerez, Esteban; Lamberto, Oscar; Leyba de Martí, Beatriz; Macaluse, Eduardo; Martínez, Silvia; Menem, Adrián; Natale, Alberto; Nemirovski, Osvaldo; Pérez, Adrián; Pérez Suárez, Inés; Pernasetti, Horacio; Peso, Stella Marys; Pinedo, Federico; Polino, Héctor; Ríos, María Fabiana; Romero, Héctor; Romero, Rosario; Roselli, José; Roy, Irma; Snopek, Carlos; Stolbizer, Margarita; Urtubey, Juan Manuel; Vanossi, Jorge H; Zimmermann, Víctor.

En este rubro, también lidera el ARI con un tercio de sus miembros que publican esta información.

### Estudios cursados. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que publican estudios cursados	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	15	15
UCR	6	13
ARI	3	30
Peronismo federal	3	9

Fuente: Elaboración propia.

### Actividad pública y parlamentaria

Presentan datos sobre sus actividades públicas y parlamentarias 42 diputados. Esto representa el 16% del total.

Los diputados que presentan datos sobre actividad pública y parlamentaria son los siguientes: Abdala, Josefina; Acavallo, Julio; Baladrón, Manuel; Baltuzzi, Ángel; Barbagelata, María Elena; Basteiro, Sergio; Bayonzo, Liliana; Bertone, Rosana; Blanco, Jesús; Borsani, Luis; Bortolozzi, Adriana; Brown, Carlos; Cafiero, Mario; Camaño, Eduardo; Cantini, Guillermo; Cassese, Marina; Castro, Alicia; Cisterna, Víctor; Correa, Juan Carlos; Daher, Zulema; Damiani, Hernán; De Bernardi, Eduardo; Falú, José; Fellner, Liliana; Figueroa, José; García, Eduardo; González, Rafael; González de Duhalde, Hilda; Isla de Saraceni, Celia; Jerez, Esteban; Lamberto, Oscar; Leyba de Martí, Beatriz; Macaluse, Eduardo; Martínez, Silvia; Menem, Adrián; Nemirovski, Osvaldo; Pérez, Adrián; Pernasetti, Horacio; Peso, Stella Maris; Pinedo, Federico; Polino, Héctor; Ríos, María Fabiana; Romero, Héctor; Romero, Rosario; Roy, Irma; Snopek, Carlos; Stolbizer, Margarita; Urtubey, Juan Manuel; Vanossi, Jorge; Zimmermann, Víctor.

También lideran los miembros del ARI en este rubro.

### Actividad pública y parlamentaria. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que publican actividad pública y parlamentaria	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	200	21
UCR	9	20
ARI	3	30
Peronismo federal	6	18

Fuente: Elaboración propia

### Actividad privada

Presentan datos acerca de su actividad privada anterior su ejercicio como diputados 29 legisladores. Esto representa el 11% del total de la Cámara.

Los diputados que presentan datos sobre su actividad privada son los siguientes: Abdala, Josefina; Baladrón, Manuel; Baltuzzi, Ángel; Bertone, Rosana; Brown, Carlos; Cantini, Guillermo; Castro, Alicia; Cisterna, Víctor; Daher, Zulema; De Bernardi, Eduardo; Falú, José; Fellner, Liliana; Figueroa, José; González, Rafael; Jerez, Eduardo; Leyba de Martí, Beatriz; Macaluse, Eduardo; Martínez, Silvia; Menem, Adrián; Nemirovski, Osvaldo; Pernasetti, Horacio; Peso, Stella Marys; Pinedo, Federico; Ríos, María Fabiana; Romero, Rosario; Roselli, José; Snopek, Carlos; Stolbizer, Margarita; Zimmermann, Víctor.

También lidera el ARI en el porcentaje de sus miembros que publican información en este rubro.

### Actividad privada. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que presentan actividad privada	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	13	14
UCR	5	11
ARI	2	20
Peronismo federal	2	6

Fuente: Elaboración propia.

### Congresos y simposios

Presentan datos sobre asistencia a congresos y simposios 14 diputados. Esto representa el 5% del total.

Los diputados que publican su asistencia a congresos y simposios son los siguientes: Caffero, Mario; Cassese, Marina; Fellner, Liliana; Figueroa, José; Jerez, Esteban; Lamberto, Oscar; Martínez, Silvia; Nemirovski, Osvaldo; Pérez Suárez, Inés; Peso, Stella Marys; Polino, Héctor; Romero, Héctor; Romero, Rosario; Snopek, Carlos.

A pesar de la escasa información, el ARI es el bloque con mayor porcentaje de miembros que publican en este rubro.

### Congresos y simposios. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que presentan congresos y simposios	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	7	7
UCR	1	2
ARI	2	20
Peronismo federal	0	0

Fuente: Elaboración propia.

### **Personal que trabaja en el despacho**

Publican información acerca del personal que trabaja en los despachos 3 diputados. Esto representa el 1,16% del total.

Los diputados que publican el personal que trabaja en sus despachos son los siguientes: Ingram, Ernesto; Menem, Adrián; Rosselli, José.

La información sobre el equipo de trabajo de los diputados es algo más que escasa, casi nula.

### **Becas y subsidios**

Presentan información acerca de becas y subsidios otorgados 4 diputados. Esto representa el 1,5% del total de la Cámara.

Los diputados que publican información sobre becas y subsidios son los siguientes: Basualdo, Roberto;<sup>6</sup> Caseiro, Carlos; Cisterna, Víctor; Narducci, Alicia. Todos pertenecen al bloque del PJ.

Resulta evidente que la información sobre los beneficios sociales que distribuyen discrecionalmente los diputados es “secreta”. Poder Ciudadano no ha podido acceder aún –a pesar de los pedidos reiterados– a los listados de becas y subsidios distribuidos por los diputados y autoridades de la Cámara.

### **DGPI**

La Ley 25.188 obliga a los legisladores nacionales y a una importante cantidad de funcionarios de la HCDN a presentar una declaración jurada patrimonial integral cuando inician sus mandatos, al finalizarlos y una vez por año. La documentación permanece lacrada en la SA. Se presenta en manuscrito, lo que puede dificultar su lectura. Sin embargo, éste sería un problema si se pudiera acceder con facilidad a estas declaraciones, que son de expreso y

<sup>6</sup> Becas y subsidios entregados en los años 2002 y 2003.

manifiesto carácter público. Así las cosas, Poder Ciudadano instó a los legisladores a publicar voluntariamente en Internet sus declaraciones a fines de 2003. Es posible observar que la publicación no ha sido masiva. No obstante, es dable celebrar la acción de aquellos legisladores que sí lo han hecho.

Presentan la declaración jurada en la página institucional de la Cámara 16 de los diputados, número que representa el 6% del total de los legisladores.

Los diputados que publican su declaración jurada en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar) son los siguientes: Accavallo, Julio; Daza, Héctor; De Nuccio, Fabián; García, Susana; Godoy, Juan Carlos; González, María América; Isla de Saraceni, Celia; Macaluse, Eduardo; Maffei, Marta; Mansur, Nélica; Musa, Laura; Pérez, José; Piccinini, Alberto; Rodríguez, Marcela; Stolbizer, Margarita.

Casi la totalidad de los diputados pertenecientes al bloque del ARI publican sus declaraciones juradas en Internet.

#### Declaraciones juradas. Porcentaje por bloque

Partido	Nro. de diputados que presentan DGPI	Porcentaje de diputados por bloque
Justicialista	2	2
UCR	1	2
ARI	9	90
Peronismo federal	0	0

Fuente: Elaboración propia.

#### Página Web personal

Un total de 15 diputados publica un link con su página personal. De este número, el 53% pertenece al PJ y el 46% a otras fuerzas partidarias.

Los diputados que poseen página Web personal son los siguientes: Arguello, Jorge; Barbagelata, María Elena; Bertone, Roxana; Bossa, Mauricio; Cafiero, Mario; Cantini, Guillermo; Cigogna, Luis; Giorgetti, Jorge; Monteagudo, Lucrecia; Pruyas, Tomás; Puig de Stubrin, Lilia; Roselli, José;

Sellares, Francisco; Vanossi, Jorge; Zamora, Luis.

### ***Conclusiones parciales***

En esta nueva medición, 7 de las 10 categorías muestran un incremento del volumen de la información publicada (datos personales, actividad pública y parlamentaria, actividad privada, congresos y simposios, proyectos presentados, página Web personal, declaración jurada).

Si bien hubo una mayor publicación de datos por parte de los diputados en la mayoría de las categorías, la **información disponible continúa siendo escasa** teniendo en cuenta la cantidad de diputados que alberga la Cámara. Es evidente que poco podemos saber los ciudadanos acerca de nuestros legisladores si utilizamos los mecanismos disponibles.

Si tomamos la categoría “datos personales”, podemos observar que el aumento de la cantidad de diputados que publican esta información con respecto a 2004 fue de 12 y de 3 si se compara con junio de 2005. Esto quiere decir que aumentó un 4% el número de diputados que publican sus datos personales y que aún resta que 204 diputados publiquen esta información. Sin embargo, la mayoría de los diputados sigue siendo reticente a utilizar esta vía de comunicación.

El caso más notorio de aumento de información se produjo en la categoría “proyectos presentados”. En este momento la totalidad de los diputados presentan esta información. Es probable que esto se deba a un cambio general en el sistema que administra la Dirección de Informática y no a una atribución específica de los diputados.

Respecto de las declaraciones juradas, se sumaron 6 más a las que se publicaron durante 2004. No publican esta información en Internet 241 diputados. Si bien es cierto que no hay obligatoriedad de hacerlo, es de público conocimiento que el acceso a esta documentación ha sido, generalmente, engorroso por parte de la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales. Tal como lo hicimos en 2003 y 2004, recomendamos nuevamente que

cada legislador evalúe la posibilidad de publicar su declaración jurada anual en el sitio oficial de la Cámara a la cual pertenezca.

En conclusión, el volumen de información que publican los diputados nacionales sigue siendo escaso. Identificamos dos factores explicativos potenciales: a) no conocen el procedimiento para administrar su página dentro del sitio oficial de la HCDN, o b) carecen de voluntad para ofrecer información sobre sí mismos y su actividad legislativa.

## HCSN

En 2004, como resultado del cumplimiento del Reglamento Interno del Senado y sumado a los avances en el proceso de discusión y diseño del Plan de Fortalecimiento Institucional directamente relacionados con el sitio en Internet de esa Cámara ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)), Poder Ciudadano destacó los importantes avances de la información disponible en términos cuantitativos y cualitativos.

Además, llamamos la atención respecto de la mayor funcionalidad y accesibilidad del sitio. En *El Congreso bajo la lupa 2004*, recomendamos herramientas para la profundización de los avances y sugerimos la necesidad de contar con mayor volumen de información, que consideramos insuficiente.

### Información publicada por los senadores nacionales. Evolución

Rubro	Octubre 2004	Junio 2005	Octubre 2005
Currículum vitae	59	63	63
Comisiones que integra	71	71	71
Proyectos presentados	71	71	71
Provincia a la cual representa	No poseía la opción	71	71
Eventos y novedades	No poseía la opción	29	29
Página personal	S/D	S/D	5
DDJJ	16	20	18
Becas y subsidios	Totalidad	Totalidad	Totalidad

Fuente: Elaboración propia.

## **Currículum vítae**

De los 71 senadores 63 publican su currículum vítae. Esto representa el 88,7% del total.

Los senadores que presentan su currículum vítae son los siguientes: Agundez, Jorge Alfredo; Arancio de Beller, Lylia Mónica; Avelin de Ginestar, Nancy; Bar, Graciela Yolanda; Bussi, Ricardo Argentino; Cafiero, Antonio Francisco; Caparros, Mabel Luisa; Capitanich, Jorge Milton; Capos, Liliana; Castillo, Oscar Aníbal; Castro, María Elisa; Colombo de Acevedo, María Teresita del Valle; Conti, Diana Beatriz; Curletti, Mirian Belén; Daniele, Mario Domingo; Escudero, Sonia Margarita; Falco, Luis; Fernández, Nicolás Alejandro; Fernández de Kirchner, Cristina; Gallia, Sergio Adrián; Giri, Haide Delia; Giusti, Silvia Ester; Giustiniani, Ruben Héctor; Gómez Diez, Ricardo; Guinle, Marcelo Alejandro; Ibarra, Vilma Lidia; Isidori, Amanda Mercedes; Jaque, Celso Alejandro; Jeneffes, Guillermo Raúl; Latorre, Roxana Itatí; López Arias, Marcelo Eduardo; Losada, Mario Anibal; Marín, Ruben H.; Marino, Juan Carlos; Martín, Floriana Nélica; Martinazzo, Luis Eduardo; Martínez Pass de Cresto, Laura; Massoni, Norberto; Mastandrea, Alicia Ester; Maza, Ada Mercedes; Menem, Eduardo; Mera, Mario Ruben; Morales, Gerardo Rubén; Muller, Mabel Hilda; Negre de Alonso, Liliana Teresita; Ochoa, Ernesto Raúl; Oviedo, Mercedes Margarita; Paz, Elva Azucena; Perceval, María Cristina; Pichetto, Miguel Ángel; Prades, Carlos Alfonso; Puerta, Federico Ramón; Ríos, Roberto Fabián; Rossi, Carlos Alberto; Saadi, Ramón Eduardo; Salvatori, Pedro; Sánchez, María Dora; Sanz, Ernesto Ricardo; Sapag, Luz María; Terragno, Rodolfo; Urquía, Roberto Daniel; Yoma, Jorge Raúl; Zavalía, José Luis.

## **Eventos y novedades**

De los 71 senadores 29 publican información en relación con eventos y novedades (40,8%).

Los diputados que publican información sobre eventos y novedades son los siguientes: Agundez, Jorge Alfredo; Arancio de Beller, Lylia Mónica; Avelin

de Ginestar, Nancy; Bar, Graciela Yolanda; Capitanich, Jorge Milton; Capos, Liliana; Colombo de Acevedo, María Teresita del Valle; Conti, Diana Beatriz; Curletti, Mirian Belén; Escudero, Sonia Margarita; Fernández de Kirchner, Cristina; Giri, Haide Delia; Giustiniani, Rubén Héctor; Guinle, Marcelo Alejandro; Jaque, Celso Alejandro; Latorre, Roxana Itatí; López Arias, Marcelo Eduardo; Maza, Ada Mercedes; Morales, Gerardo Rubén; Muller, Mabel; Paz, Elva Azucena; Perceval, María Cristina; Pichetto, Miguel Ángel; Pinchetti de Sierra Morales, Delia Norma; Puerta, Federico Ramón; Ríos, Roberto Fabián; Rossi, Carlos Alberto; Salvatori, Pedro; Sánchez, María Dora; Urquía, Roberto Daniel; Yoma, Jorge Raúl; Zavalía, José Luis.

El 40% de los miembros del bloque del PJ publican esta información.

<b>Eventos y novedades. Porcentaje por bloque</b>		
<b>Bloque</b>	<b>Cantidad de senadores que publican eventos y novedades</b>	<b>Porcentaje de senadores por bloque</b>
Justicialista	16	40
UCR	5	29

Fuente: Elaboración propia.

### **Página Web personal**

De los 71 senadores sólo 5 presentan su página personal. Este número equivale al 7,04% del total.

Los senadores que presentan su página personal son los siguientes: Gómez Diez, Ricardo; Guinle, Marcelo Alejandro; Marino, Juan Carlos; Morales, Gerardo Rubén; Terragno, Rodolfo.

El 17% de los miembros del bloque radical posee un sitio Web personal.

### **DGPI**

De los 71 senadores, 18 publican su declaración jurada. Esto representa el 25%.

La historia del acceso a las declaraciones juradas de los senadores nacionales pareciera ser más exitosa. En 2002 Poder Ciudadano presentó una acción de amparo dada la negativa del Senado a proveerle una copia de las 72 declaraciones juradas de los senadores. Luego del fallo judicial a favor de nuestra institución, Poder Ciudadano accedió a las copias de las declaraciones juradas de todos los senadores, correspondientes a los años 2001, 2002, 2003 y 2004. ¿Qué sucede si un ciudadano decide solicitar una declaración jurada o varias?

Los senadores que publican su declaración jurada son los siguientes: Arancio de Beller, Lylia; Bussi, Ricardo Argentino; Capitanich, Jorge Milton; Capos, Liliana; Giri, Haide Delia; Ibarra, Vilma Lidia; Isidori, Amanda Mercedes; Losada, Mario Aníbal; Marino, Juan Carlos; Massoni, Norberto; Mastandrea, Alicia Ester; Morales, Gerardo Rubén; Negre de Alonso, Liliana Teresita; Perceval, María Cristina; Pinchetti de Sierra Morales, Delia Norma; Ríos, Roberto Fabián; Sánchez, María Dora; Sanz, Ernesto Ricardo.

El 53% de los radicales cumple con esta previsión frente a un 13% de los senadores justicialistas.

<b>DGPI. Porcentaje por bloque</b>		
<b>Bloque</b>	<b>Cantidad de senadores que publican DGPI</b>	<b>Porcentaje de senadores por bloque</b>
Justicialista	5	13
UCR	9	53

Fuente: Elaboración propia.

### **Becas y subsidios**

El Senado publica el 100% de las becas y los subsidios entregados por las autoridades legislativas y los senadores (véase el capítulo específico sobre el tema).

### ***Conclusiones parciales***

En el período octubre 2004-junio 2005, se produjeron avances en la cantidad de senadores que publicaron su currículum vitae, así como datos sobre eventos y novedades. Sin embargo, no hubo cambios positivos respecto de la publicación de información en el período junio-octubre 2005. Un avance importante con respecto al año 2004 es que se publica en todos los sitios personales, contenidos dentro de la página institucional, la provincia a la cual pertenece cada senador.

En relación con las declaraciones juradas, 4 senadores nuevos publicaron sus declaraciones juradas en junio. Sin embargo, en el mes de octubre no aparecen publicadas las de José Mayans y Raúl Jenefes que sí relevamos en el mes de junio.

La mayoría de los senadores (79%) no publican sus declaraciones de bienes en Internet. Como dijimos para el caso de los diputados, dos factores podrían explicar esta situación: a) el desconocimiento respecto del uso de esta vía de comunicación, o b) la falta de voluntad política.

Un importante salto cuantitativo se dio en la publicación de eventos y novedades. El espacio para eventos y novedades se creó a fin de que los senadores publicaran las reuniones, las audiencias, los seminarios y cualquier otro tipo de información. Actualmente el 40% de los senadores utiliza este espacio.

### ***Conclusiones comparadas: HCSN y HCDN***

Respecto de la información publicada sobre los diputados y los senadores, se observaron pequeños –pequeñísimos– avances en función de los rubros analizados. Debemos considerar que se trata de los sitios que tienen los legisladores dentro de las páginas oficiales de las Cámaras. En éstos existen datos fijos (provincia y partido al cual pertenecen) y otros datos que los legisladores publican voluntariamente (declaraciones juradas, personal que

trabaja en el despacho, becas y subsidios, y demás).

⊗ Mayoritariamente, los legisladores siguen siendo reticentes a utilizar Internet como vía de comunicación y publicidad de su actividad legislativa.

☺ Se realizaron mejoras tecnológicas para facilitar el uso de estas herramientas por parte de los legisladores.

☺ El Senado ha avanzado más que la HCDN en materia de publicidad de información: publica el listado completo de becas y subsidios otorgados por autoridades y senadores.

⊗ Ninguno de los sitios posee tecnología especial para personas con capacidades visuales diferentes.

## **Información parlamentaria y administrativa publicada por las Cámaras del Congreso**

### **HCDN**

El Reglamento Interno de la HCDN no incluye en ningún artículo la posibilidad de informar a la ciudadanía a través de su sitio de Internet. En esto difiere de lo estipulado por el Reglamento del Senado nacional. En relación con este punto, consideramos indispensable una reforma del reglamento a fin de que se incluyan cláusulas de transparencia y de publicidad de la información, entre otras cuestiones.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Poder Ciudadano, *El Congreso bajo la lupa 2004, Monitoreo cívico de Poder Ciudadano*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2005, pág. 44.

### Información publicada en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)

<b>Diputados</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Listado de comisiones	Sí	Sí
Integrantes de las comisiones	Sí	Sí
Datos de contacto	Sí	Sí
Calendario de reuniones de comisión	Parcial	Parcial
Temario/orden del día de las reuniones	Parcial	Parcial
Actas de las reuniones de comisión	No	No
Dictámenes de las reuniones de comisión	Parcial	Parcial
Versiones taquigráficas de sesiones	Sí	Sí
Boletín de novedades	Parcial	Parcial
Búsqueda de proyectos, expedientes	Sí	Sí
Enlace de últimos proyectos ingresados	No	Sí
Listado de últimas leyes sancionadas	No	Sí*
Sesiones en vivo	Sí	Sí
Reglamento Interno del Cuerpo	Sí	Sí
Listados de agentes	No	No
Presupuesto de la Cámara	No	No
Licitaciones	No	Sí**

\*Al 1 de diciembre de 2005 se encuentran publicados ocho proyectos sancionados entre agosto y septiembre de 2005.  
 \*\*Desde el 10 de febrero de 2000 al 20 de diciembre de 2001.  
 Fuente: Elaboración propia.

El cambio más importante, si comparamos los datos analizados en 2004 con los de 2005, se da en relación con la inclusión de un ingreso para observar las licitaciones. En ese enlace, se ofrece información sobre la cartelera de apertura, la documentación que los interesados deben presentar con la oferta y las cláusulas generales sobre los llamados a licitación.

Al momento del chequeo de la información publicada a fines de junio de 2005, no aparecen procesos licitatorios en marcha. Sin embargo, se encuentra publicado un archivo histórico de llamados a licitación con datos de los años 1999, 2000 y 2001 que debería ser actualizado. Respecto de las licitaciones publicadas, aparece información sobre los pliegos, el acta de apertura

y la orden de compra, aunque no en todos los casos esta información es completa.

Al igual que en el año 2004, no se encuentran publicados los listados de agentes que trabajan en la Cámara ni su presupuesto y correspondiente ejecución. No se publican las actas de las comisiones, y la información sobre la fecha y el horario de las reuniones de comisión, al igual que los dictámenes, es parcial. Es posible concluir que existe la funcionalidad para publicar esa información, pero queda sujeta a discreción de la autoridad de la comisión. Muchos se escudarán en que no están obligados por el Reglamento Interno y, a pesar de que muchas veces el desarrollo de buenas prácticas no tiene por qué ser una obligación legal, en algunos casos se hace necesaria la reforma reglamentaria para implementarlas.

## **HCSN**

El Reglamento Interno del Senado, reformado en 2003, prevé que un volumen importante de información legislativa y administrativa sea publicado en el sitio de Internet. Esta obligatoriedad estatutaria ha facilitado que un mayor volumen de información resulte accesible por esa vía.

Es importante recordar que los senadores reformaron el reglamento de su Cámara luego de un proceso de consulta y análisis que tuvo lugar en 2002. Esto se produjo inmediatamente después de la crisis política de 2000-2001 (escándalo de las coimas en el Senado), que afectó negativa y profundamente la confianza de la opinión pública en la institución.

Una de las obligaciones establecidas en el Reglamento y que no se cumple es la publicación del diario de sesiones: se publicó por última vez en la reunión 22, del 17 de septiembre de 2003. Recientemente se ha iniciado un proceso de actualización de la impresión.

**Información publicada en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)**

<b>Rubro</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Listado de comisiones	Sí	Sí	Sí
Integrantes de comisiones	Sí	Sí	Sí
Datos de contacto de las comisiones	Sí	Sí	Sí
Calendario de las reuniones de comisión	Parcial	Parcial	Parcial
Temario/orden del día de las reuniones	Parcial	Parcial	Parcial
Actas de las reuniones de comisión	No	No	Parcial <sup>8</sup>
Versiones taquigráficas de sesiones	No	Sí	Sí
Boletín de novedades	Sí	Sí	Sí
Búsqueda de proyectos, expedientes	Sí	Sí	Sí
Enlace de últimos proyectos ingresados	Sí	Sí	Sí
Listado de últimas leyes sancionadas	Sí	No	No
Sesiones en vivo	Sí	Sí	Sí
Autoridades	s/d	Sí	Sí
Organigrama administrativo	s/d	Sí	Sí
Reglamento del cuerpo	Sí	Sí	Sí
Presupuesto del cuerpo	No	Sí	Sí
Listados de agentes	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

**Información para publicar según el Reglamento Interno (art. 44)**

<b>Rubro</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Decretos de carácter parlamentario del presidente del Senado	No	No	Sí
Día y hora de las sesiones	Sí	Sí	Sí
Temario de las sesiones	Sí	Sí	Sí
Proyectos ingresados	Sí	Sí	Sí
Descripción de los pasos administrativos de los proyectos ingresados	No	No	Sí
Ordenes del día respectivos	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> De las comisiones monitoreadas, la de Asuntos Constitucionales y la de Presupuesto y Hacienda publican las actas en Internet.

### Información para publicar según el Reglamento Interno (art. 50)

Rubro	2003	2004	2005
Presupuesto asignado al Senado	Sí	Sí	Sí
Ejecución del presupuesto mensual	Sí	Sí	Sí
Contrataciones, licitaciones, adjudicaciones efectivas	Parcial	Sí	Sí
Decretos de carácter administrativo emitidos por el presidente del Senado <sup>9</sup>	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Como fue destacado en el informe *El Congreso bajo la Lupa 2004*, el 1 de septiembre de 2004 comenzaron a publicarse los decretos administrativos de la HCSN, tal como lo exigía el artículo 50 del reglamento del Cuerpo. Este año, en cumplimiento con el artículo 44 del mismo reglamento, se publicaron los decretos parlamentarios. Esto constituye un avance significativo, dado que los decretos parlamentarios son aquellas decisiones que se toman en relación con el funcionamiento legislativo de la Cámara.

Nuevamente recomendamos publicar un archivo histórico de los decretos parlamentarios y administrativos.

Por segundo año consecutivo el Senado de la Nación publica información sobre las becas y los subsidios otorgados por los legisladores y autoridades de la Cámara. Al mismo tiempo mantiene publicada la información sobre la entrega de estos beneficios, correspondiente a 2004.

### ***Conclusiones comparadas: HCDN y HCSN***

En ambas Cámaras se pueden identificar algunos avances (aunque míni-

<sup>9</sup> La Cámara en lo Contencioso-Administrativo Federal ordenó al Senado publicar en Internet, tal como lo dispone el reglamento del Cuerpo, todos los decretos que emite la presidencia de la Cámara. Estos decretos incluyen temas como los siguientes: dietas de los legisladores, gastos de representación y movilidad, y contrataciones de personal.

mos) en materia de información parlamentaria y administrativa. Se observa todavía que la Cámara de Senadores aventaja a la de Diputados en varios puntos relacionados con la publicidad de la información. Esta diferencia se plasma incluso en el reglamento de la HCDN que no contiene cláusulas de publicidad de información como el reglamento del Senado. Sin embargo, la cantidad de información provista vía Internet sigue siendo baja.

- ⊕ El Reglamento Interno de la HCDN necesita ser reformado e incluir cláusulas de transparencia y publicidad de la información parlamentaria y administrativa.
- ⊕ Deben diseñarse sitios accesibles y buscadores que permitan una amplia combinación de variables y ajuste de búsqueda.
- ⊕ Sigue faltando información sobre el personal, las compras y la ejecución presupuestaria.
- ⊕ Los sistemas de búsqueda son demasiado generales. Ante una solicitud simple, el ciudadano puede encontrarse con miles de respuestas posibles.
- ⊕ Las Comisiones deberían publicar online las actas y dictámenes de las reuniones, el listado de asistencias y ausencias, las versiones taquigráficas y archivos audiovisuales si existiesen.

## **“RETROCESOS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA”**

Por Andrea Pochak, directora adjunta, y Leah Tandeter, abogada; ambas son miembros del CELS

Así como el 2003 fue un año esperanzador para el acceso a la información pública –debido a la media sanción que recibió en la HCDN el proyecto de ley de Acceso a la Información Pública y la adopción del Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el PEN aprobado por el Decreto 1172/3–, el año 2004 y, fundamentalmente, el 2005 estuvieron signados por el retroceso en esta materia.

El año 2004 culminó con la aprobación por el Senado de la Nación de un

proyecto de ley sobre acceso a la información pública que en términos generales no respeta los principios constitucionales y de derechos humanos en el tema. De esta manera, el Senado reformó casi integralmente el proyecto que la HCDN había aprobado en mayo de 2003. Como mencionamos en *El Congreso bajo la lupa 2004*, el proyecto de ley votado por la HCDN se basaba en un anteproyecto elaborado por el Poder Ejecutivo, a partir de un proceso participativo de elaboración de normas, impulsado por la Oficina Anticorrupción, en el que el CELS, junto con distintos actores de la sociedad civil y representantes de los tres poderes del Estado, había colaborado activamente.

A partir de la media sanción del Senado, en diciembre de 2004 el proyecto fue girado para su tratamiento nuevamente a la HCDN. Durante el 2005 dirigimos nuestros esfuerzos a intentar que la Cámara Baja insistiera con su proyecto original aprobado en 2003. Para ello, la HCDN requería contar con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Sin embargo, en un año marcado por las elecciones legislativas, ambas cámaras estuvieron gobernadas por el devenir político y la problemática del acceso a la información pública no fue incorporada a la agenda de los legisladores ni del PEN, ni formó parte de la discusión política de las elecciones.

Así fue como durante el 2005 la HCDN no trató el proyecto y, a fines de noviembre de este año, la ley de Acceso a la Información Pública perdió estado parlamentario. Dicho esto, la iniciativa de contar con una ley nacional de acceso a la información pública vuelve a fojas cero. Más allá de que durante estos años el tema logró instalarse públicamente, lo cierto es que queda la sensación de que fueron seis años de trabajo desperdiciados.

Por otro lado, el retroceso que sufrió el acceso a la información pública no es responsabilidad exclusiva del Congreso. El PEN no garantizó una implementación adecuada del Decreto 1172/03 en estos últimos dos años. En este sentido, entre otros ejemplos, la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) se autoexcluyó de la aplicación del decreto, mientras que la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia sostuvo en dos dictámenes que en ciertos casos lo dispuesto en el Reglamento de Procedimientos Administrativos (Decreto 1759/72) prevalece sobre el decreto de acceso a la información pública.

Incluso, podemos mencionar algunas decisiones judiciales que demuestran que tampoco el Poder Judicial advierte aún la importancia del acceso a la información pública para el fortalecimiento de la democracia. Por ejemplo, la resolución del ex juez Silva Garretón, que rechazó un amparo denegando el acceso a las declaraciones juradas de todos los magistrados nacionales y federales del país.

Las contramarchas en la cuestión del acceso a la información pública demuestran que el camino por recorrer para fortalecer la credibilidad de las instituciones democráticas sigue siendo engorroso y arduo. Son justamente sus resistencias las que exponen más que nunca que, a más de veinte años del retorno de la democracia en nuestro país, el acceso a la información pública sigue siendo una asignatura pendiente en su carácter de herramienta democrática básica.

## **PEDIDOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE PODER CIUDADANO AL CONGRESO Y OTRA CORRESPONDENCIA**

Como bien ha sido mencionado en este trabajo, mucha de la información administrativa y parlamentaria, respecto del funcionamiento del Congreso nacional, no aparece publicada online. Por eso es que Poder Ciudadano recurre en diversas oportunidades al envío de “pedidos de información pública” por escrito que ingresan a través de la Mesa de Entradas y Salidas de la Cámara legislativa requerida. Se trata de un mecanismo administrativo que puede resultar engorroso y un poco costoso para aquellos que no residen en las cercanías del Palacio Legislativo.

Los PDI requieren una respuesta, ya que a través de ellos se demanda a un legislador o una autoridad legislativa algún tipo de información específica. Consideramos que un PDI ha sido respondido parcialmente cuando el requirente recibe una respuesta por parte del requerido en sentido amplio. Un PDI es respondido de forma completa cuando el requirente no sólo obtiene una respuesta, sino que ésta es absolutamente satisfactoria y completa.

La vía de la respuesta ideal siempre es por escrito, más aún si el requirente ha utilizado ese mecanismo. Fundamentalmente, y sobre todas las cosas, porque esa respuesta tiene carácter oficial y no necesariamente así las obtenidas a través del correo electrónico o una comunicación telefónica.

Muchas veces persiste la sensación de que los PDI mueren en algún cajón, y si se observan los índices de respuesta, esa percepción se vuelve un hecho de la realidad.

- El PLN respondió satisfactoriamente 18 PDI sobre un total de 30.
- La HCDN respondió 9 de los 16 PDI realizados.
- La HCSN respondió 9 de los 14 PDI realizados.
- Las Comisiones requeridas de la HCDN respondieron 7 PDI sobre un total de 12.
- Las Comisiones requeridas de la HCSN respondieron 6 PDI sobre un total de 10.

### Detalle de los PDI 2005

Fecha	Dirigido a	Institución / Cargo	Motivo del PDI	Respuesta
1 27/04/05	Juan Amestoy	Director Información Parlamentaria HCDN	Licencias y renunciaciones de diputados para ejercer en el Poder Ejecutivo	Sí
2 28/04/05	Eduardo Camaño	Presidente HCDN	Becas y subsidios 2004	No
3 28/04/05	Daniel Scioli	Presidente HCSN	Becas y subsidios 2004	No <sup>10</sup>
4 20/05/05	Juan Estrada	SA HCSN	Licencias años 2002, 2003 y 2004 otorgadas a los senadores	Sí
5 19/04/05	Eduardo Camaño	Presidente HCDN	Estado de cumplimiento de la Ley 24.600 y DP 43/97	Sí

<sup>10</sup> A pesar de que la información se publica online, el Senado no respondió al PDI aclarando esta situación. Por ello, no se considera un PDI respondido.

Fecha	Dirigido a	Institución / Cargo	Motivo del PDI	Respuesta
7 19/07/05	Carlos Machiaroli	Secretario Administrativo HCSN	Copia de DGPI 2004 de los senadores nacionales	Sí
8 19/08/05	Comisión de Justicia y Asuntos Penales	HCSN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	No
9 19/08/05	Comisión de Presupuesto y Hacienda	HCSN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	Sí
10 19/08/05	Comisión de Legislación General	HCSN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	No
11 19/08/05	Comisión de Acuerdos	HCSN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	Sí
12 19/08/05	Comisión de Asuntos Constitucionales	HCSN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	No
13 19/08/05	Comisión de Juicio Político	HCDN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	Sí
14 19/08/05	Comisión de Justicia	HCDN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	No
15 19/08/05	Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento	HCDN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	Sí
16 19/08/05	Comisión de Asuntos Constitucionales	HCDN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	No

Fecha	Dirigido a	Institución / Cargo	Motivo del PDI	Respuesta
17 19/08/05	Comisión de Legislación General	HCDN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	Sí
18 19/08/05	Comisión de Presupuesto y Hacienda	HCDN	Cantidad de audiencias públicas realizadas, fecha, cantidad de participantes y tema convocante	Sí
19 09/08/05	Eduardo Camaño	Presidente HCDN	Reitera becas y subsidios 2004	No
20 18/11/05	Comisión de Asuntos Constitucionales	HCDN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	No
21 18/11/05	Comisión de Legislación General	HCDN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí
22 18/11/05	Comisión de Presupuesto y Hacienda	HCDN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	No
23 18/11/05	Comisión de Justicia	HCDN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí
24 18/11/05	Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento	HCDN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí
25 18/11/05	Comisión de Juicio Político	HCDN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	No <sup>11</sup>
26 18/11/05	Comisión de Asuntos Constitucionales	HCSN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí
27 18/11/05	Comisión de Legislación General	HCSN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	No
28 18/11/05	Comisión de Presupuesto y Hacienda	HCSN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí
29 18/11/05	Comisión de Justicia y Asuntos Penales	HCSN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí
30 18/11/05	Comisión de Acuerdos	HCSN	Copia de actas y cantidad de audiencias públicas realizadas	Sí

<sup>11</sup> Esta Comisión no realiza reuniones desde el 5 de mayo de 2005. Véase el apartado “Sobre la representación proporcional en conformación de las Comisiones”.

A continuación se presenta un listado de los envíos realizados voluntariamente por los legisladores en respuesta a alguna información producida o publicada por Poder Ciudadano.

Fecha	Enviado por	Institución / Cargo	Motivo
21/04/05	Vilma Ibarra	Senadora nacional	Respuesta a nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura de registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
25/04/05	Juan Estrada	HCSN Secretario Parlamentario	Comentario en relación con nota aparecida en diario <i>Ámbito Financiero</i>
26/04/05	Nelson de Lajonquiere	Diputado nacional	Comentarios sobre la publicación <i>"El Congreso bajo la lupa"</i>
26/04/05	Esteban Jerez	Diputado nacional	Respuesta a nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
24/05/05	Jorge Capitanich	Senador nacional	Respuesta a nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
04/058	Pedro Salvatori	Diputado nacional	Respuesta a nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
14/06/05	Luis Zamora	Diputado nacional	Respuesta a nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
16/08/05	Carlos Rueda	HCSN Director Mesa de Entradas	Respuesta sobre el formulario del Banco de Datos de Secretarios de Comisión propuesto por Poder Ciudadano
16/06/05	Oscar Lamberto	Presidente CPMRC	Respuesta a pedido de Poder Ciudadano para la inclusión en el Plan de Acción 2005 de la AGN de la investigación de la distribución de ATN

## Otra correspondencia de Poder Ciudadano dirigida al Congreso

Fecha	Enviado a	Institución / Cargo	Motivo
16/03/05	Modesto Bianchi	HCSN Secretario Comisión de Presupuesto y Hacienda	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Carlos Casal	HCSN Secretario Comisión de Acuerdos	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Valeria Loira	HCSN Secretaria Comisión de Asuntos Constitucionales	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Héctor Quevedo	HCSN Secretario Comisión de Justicia y Asuntos Penales	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	María Lidia Galiano	HCSN Secretaria Comisión de Legislación General	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Marta De Uribe	HCDN Secretaria Comisión de Presupuesto y Hacienda	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Francisco Crescenzi	HCDN Secretario Comisión de Asuntos Constitucionales	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Jorge Jones	HCDN Secretario Comisión de Justicia	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	María Ferraro	HCDN Secretaria Comisión de Peticiones, Poderes, y Reglamento	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Juan Carlos Amarilla	HCDN Secretario Comisión de Juicio Político	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
16/03/05	Guillermo Triantafilo	HCDN Secretario Comisión de Legislación General	Nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
30/03/05	Marcela Rodríguez	Diputada nacional	Invitación a participar en panel
31/03/05	Guillermo Triantafilo	HCDN Secretario Comisión de Legislación General	Reitera nota anunciando presencia de voluntarios en reuniones de comisión
22/04/05	Eduardo Camaño	Presidente HCDN	Nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
22/04/05	Daniel Scioli	Presidente HCSN	Nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables

<b>Fecha</b>	<b>Enviado a</b>	<b>Institución / Cargo</b>	<b>Motivo</b>
22/04/05	Varios	Presidentes de bloques de ambas Cámaras	Nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
22/04/05	Jorge Capitanich	HCSN Presidente Comisión de Presupuesto y Hacienda	Nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
22/04/05	Carlos Snopek	HCDN Presidente Comisión de Presupuesto y Hacienda	Nota enviada por Poder Ciudadano sobre apertura del registro de legisladores no usuarios de pensiones graciables
27/04/05	Diego Sueiras	HCSN Secretario Bloque UCR	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Berta Aldalur	Secretaria Bloque PJ HCSN	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Graciela Camaño	HCDN Secretaria Parlamentaria Bloque PJ	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Pablo Failde	HCDN Secretario Parlamentario Bloque ARI	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Maricel Etchecoin Moro	HCDN Secretaria Administrativa Bloque ARI	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Claudio Gorosito	Secretario Parlamentario / Administrativo Bloque Frente Movimiento Popular HCDN	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Eduardo Laurence	HCDN Secretario Administrativo Bloque UCR	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"

Fecha	Enviado a	Institución / Cargo	Motivo
27/04/05	Carlos Gil	HCDN Secretario Parlamentario Bloque PS	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Daniel Colella	HCDN Secretario Parlamentario Bloque UCR	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Fernando Salim	HCDN Secretario Administrativo Bloque PJ	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
27/04/05	Martín Mancas	HCDN Secretario Administrativo Bloque UCR	Invitación para "Taller deliberativo para la construcción de una agenda de fortalecimiento de los bloques legislativos"
28/04/05	Nelson De Lajonquiere	Diputado nacional	Respuesta a nota de 28/04/05
27/07/05	María Perceval	Senadora nacional	Invitación al seminario "Congreso Nacional y Ciudadanía" (Rep. Domin.)
29/11/05	Cristina Fernández de Kirchner	Presidenta Comisión de Asuntos Constitucionales HCSN	Sobre proyecto de reforma de la Ley del Consejo de la Magistratura
14/12/05	HCDN / HCSN	Diputados y senadores nacionales	Sobre déficit representativo de la CPMRC (firmada en conjunto con ACIJ)
21/12/05	Alberto Balestrini	Presidente HCDN	Solicitud de audiencia (firmada en conjunto con ACIJ, ADC, CIPPEC)

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA: AUDIENCIAS PÚBLICAS EN LAS COMISIONES<sup>12</sup>**

El artículo 99 del Reglamento Interno de la Cámara de Senadores establece que las comisiones pueden convocar a audiencia pública cuando deban considerar proyectos o asuntos de trascendencia pública.

<sup>12</sup> Esta sección fue publicada de manera digital en el informe bimestral julio-agosto de "El Congreso bajo la lupa 2005". Véase [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org).

En estos casos las audiencias públicas son instancias de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión legislativa. En ellas se habilita un espacio para que todas las personas o los organismos no gubernamentales que puedan verse afectados o interesados por la temática, o tengan un interés particular, expresen su opinión.

Esta instancia sirve para que la comisión encargada del estudio de un asunto o proyecto acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados. En los casos en que lo consideren necesario, las comisiones pueden recurrir a expertos en los temas por tratar para que éstos faciliten su comprensión, desarrollo y evaluación.

Teniendo en cuenta la posibilidad de utilizar este tipo de herramienta de participación ciudadana, Poder Ciudadano envió una nota a cada comisión monitoreada durante este año legislativo donde le solicitaba información respecto de cuántas audiencias públicas se realizaron durante el corriente año en el seno de la comisión, así como la fecha de realización, la cantidad de participantes y el tema convocante.

#### Las comisiones que monitorea "El Congreso bajo la lupa"

Senado	Diputados
Asuntos Constitucionales	Asuntos Constitucionales
Legislación General	Peticiones, Poderes y Reglamento
Presupuesto y Hacienda	Legislación General
Justicia y Asuntos Penales	Presupuesto y Hacienda
Acuerdos	Justicia
	Juicio Político

#### Respuestas recibidas de las comisiones

Se recibieron 5 respuestas (2 del Senado y 3 de Diputados) sobre 11 pedidos de información realizados:

**Presupuesto y Hacienda (Senado):** el secretario de la Comisión, Modesto Bianchi, se comunicó por vía telefónica a Poder Ciudadano y señaló que la información estaba disponible en las actas de las reuniones de comisión que están en poder de Poder Ciudadano.

Observadas las 23 actas que Poder Ciudadano posee en su archivo, correspondientes al período febrero-junio, se observa la realización de reuniones de expertos en las diferentes temáticas tratadas.

**Peticiones, Poderes y Reglamento (Diputados):** la secretaria, Ana María Ferraro, comunicó por nota que la Comisión no ha tenido audiencias públicas durante el período marzo-agosto del corriente año.

**Presupuesto y Hacienda (Diputados):** la directora de la Dirección de Presupuesto y Hacienda, doctora Marta Degli Uomini de Uribe, comunicó por nota que la Comisión no ha tenido en estudio temas que den lugar a la realización de audiencias públicas. Deja constancia de que sus reuniones son públicas y cualquier ciudadano puede estar presente.

**Acuerdos (Senado):** el secretario de la Comisión, Carlos Casal, se comunicó con Poder Ciudadano e informó que en el seno de esa Comisión se realizaron **cuatro** audiencias públicas para 68 cargos propuestos. Al mismo tiempo informó que no se tiene constancia del número de asistentes.

**Juicio Político (Diputados):** el secretario de la Comisión, Juan Carlos Amarilla, se comunicó con Poder Ciudadano para informarle que la Comisión no realiza audiencias públicas. Sin embargo, dada su tarea de investigar y dictaminar en las causas de responsabilidad que se intenten contra los funcionarios públicos sometidos a juicio político por la Constitución y en las quejas o denuncias que contra ellos se presenten en la Cámara, la Comisión incorpora planteos de particulares en su seno.

*¿Qué mandan los Reglamentos Internos de sendas Cámaras?*

En el Senado, el artículo 99 de su Reglamento Interno establece que “las comisiones pueden convocar a audiencia pública cuando deban considerar

proyectos o asuntos de trascendencia pública. [...] **se considera audiencia pública a aquella instancia de participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisión legislativa, en la cual se habilita un espacio para que todas las personas u organismos no gubernamentales que puedan verse afectados, o tengan un interés particular, expresen su opinión.** Esta instancia servirá para que la comisión encargada del estudio de un asunto o proyecto acceda a las distintas opiniones sobre el tema, en forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados. En los casos en que lo consideren necesario, las comisiones pueden recurrir a expertos en los temas a tratar para que éstos faciliten la comprensión, desarrollo y evaluación de los mismos”.

En el caso de la HCDN, el reglamento establece no sólo la herramienta de audiencias públicas, sino también los foros y videochat de debates virtuales. El artículo 114 bis del Reglamento Interno prevé que “las Comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir Foros y Videochat de debates virtuales con la finalidad de **conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia.**

- a) La decisión de llevar a cabo dichas actividades podrá ser adoptada por la comisión o comisiones intervinientes, siempre que cuenten con la adhesión de la mayoría de sus miembros.

Esta decisión, junto al texto de la convocatoria, será comunicada a la Presidencia de la Cámara y, en su caso, a la Dirección de Informática a los fines que correspondan.

- b) Las audiencias se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Las autoridades de la comisión o comisiones determinarán los requisitos de acreditación y modalidad de intervención de los participantes a la audiencia, los que deberán constar expresamente en el texto de la convocatoria. La versión taquigráfica de la audiencia estará a disposición del público y deberá ser dada a publicidad por la comisión cabecera del tema de análisis. La Cámara destinará un ámbito de la misma realización de audiencia pública y cubrirá los gastos que demande la publicación de la convocatoria en dos de

los diarios de mayor circulación en el país, o bien en la publicación que corresponda según la materia de la audiencia pública.

Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no serán vinculantes. Estas opiniones y conclusiones deberán ser formalmente receptadas por la comisión o comisiones, e incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado”.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La utilización de las audiencias públicas como mecanismo de participación ciudadana permitiría a las comisiones disponer de diferentes opiniones y puntos de vista tanto de ciudadanos como de organizaciones comprometidos con las temáticas por discutir y que se vean afectados directa o indirectamente por el tema.

Si bien en el seno de varias comisiones se convoca a especialistas para que den sus puntos de vista sobre diferentes proyectos, no se utiliza el mecanismo de audiencia pública en su total amplitud. Ni qué decir de los foros virtuales y videochat que prevé el Reglamento de la HCDN.

Poder Ciudadano recomienda la utilización de estas herramientas en ambas Cámaras. Teniendo en cuenta los siguientes pasos para una correcta y productiva reunión, sugerimos:

- Convocatoria por medios de difusión masivos.
- Convocatoria con suficiente tiempo de antelación (30 días) que garantice una amplia e informada participación.
- Realización de un registro de participantes y oradores.
- Utilización de facilitadores externos que moderen la participación de aquellos que previamente se hayan inscripto en el registro de oradores.
- Conformación de un orden del día.
- Publicación en Internet del proyecto que será debatido simultáneamente a la convocatoria.

## “VOTACIÓN NOMINAL: ANTE UNA NUEVA OPORTUNIDAD”

Por Juan González Bertomeu, de la Asociación por los Derechos Civiles

Un ciudadano quiere saber si los diputados de su distrito **votaron a favor o en contra** del proyecto de modificación de la ley del IVA.<sup>13</sup>

Dos organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos quieren ver el registro de votaciones en Diputados de los proyectos de protección integral de los derechos de los niños y de protección genérica de los restos humanos en tumbas NN.<sup>14</sup>

Los tres se plantean la misma pregunta: **¿cómo acceder a esa información pública?** La respuesta, lamentablemente, es sencilla: **simplemente no pueden.**

Estos ejemplos son representativos de lo que ocurre en la HCDN a nivel general: el 89% de los proyectos de ley allí tratados no fueron votados nominalmente desde el inicio del año legislativo. Sólo un 11% de las votaciones de proyectos de ley fueron nominales. En el resto de los casos, los proyectos se sometieron a votación, algunos legisladores levantaron la mano, otros no lo hicieron (se presume, desde luego, que éstos fueron menos que aquéllos) y el proyecto se dio por aprobado.

En esa fracción de segundo que dura una votación, ningún ojo atento podría retener el registro del movimiento de al menos 129 diputados (el mínimo necesario para formar quórum). Ni siquiera una filmación de todo el recinto al momento de votar podría ayudar demasiado. Como cualquiera puede comprobar, los cálculos de las mayorías se realizan velozmente y la posición en la banca de los legisladores al momento de votar es a veces ambigua. Esto se vio en numerosas oportunidades en las que se intentó, sin mucho éxito, efectuar una reconstrucción histórica del proceso de aprobación de una norma.

<sup>13</sup> Proyecto 4198-D-02, aprobado el 7/7/05.

<sup>14</sup> Proyectos 2126-D-04, aprobado el 28/9/05 y 342-D-05, aprobado el 7/7/05, respectivamente.

En consecuencia, cuando **no hay votación nominal esta información se pierde.**

La existencia en algunos casos de unanimidad en la aprobación de un proyecto no supe la necesidad de conservar un registro de las votaciones. La razón es que, en muchas oportunidades, las versiones taquigráficas no incorporan la lista de presentes y, aun cuando lo hicieran, sólo contabilizan la presencia de los diputados en algún momento del debate (que puede durar horas) y no registran los presentes al momento de votar el proyecto en cuestión.

Tampoco puede justificarse la falta de nominalidad por la existencia en nuestro país de una alta disciplina partidaria. Según algunos sostienen, dado que dicha disciplina se presume, si un diputado no manifiesta disconformidad con la posición de su bloque es que está votando de acuerdo con ella. Esta conjetura no encuentra fundamento en las normas reglamentarias. El cálculo sobre el nivel de disciplina partidaria debe hacerse *después* de que todos los votos fueron debidamente registrados y contabilizados.

**Si bien desde 2003 en el Senado de la Nación es obligatorio el registro de las votaciones (esta cláusula reglamentaria se cumple desde 2004), la HCDN todavía no dio un paso similar.** Según su Reglamento Interno, sólo se deben registrar los votos de los proyectos de ley si un 10% de los diputados lo solicita.

Desde hace años existen en la HCDN algunos proyectos de **modificación del Reglamento Interno**, para hacer obligatorio el registro de los votos y revertir esta situación. **En 2005, y en parte debido a un conflicto político, uno de ellos tuvo cierta visibilidad, pero tampoco fue aprobado.**

El período legislativo que concluye tuvo baja actividad, en parte porque fue un año electoral, pero más genéricamente porque parece acentuarse la falta de relevancia de los parlamentos argentinos en un contexto de fuerte concentración de facultades en los poderes ejecutivos. En este escenario, la posibilidad de registrar los votos y de poder acceder a esa información muestra claroscuros: por el lado del **Senado** pareció consolidarse el ya reseñado cam-

bio, y algunas provincias y municipios se hicieron eco de la necesidad de garantizar el acceso a la información legislativa. En ese sentido, se hizo nominal la votación en los **Concejos Deliberantes** de los municipios de **Morón y Ushuaia**, y en las **Legislaturas de Tucumán y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Estos avances son significativos, en parte porque la situación de opacidad que se observa en algunos aspectos del funcionamiento del Congreso de la Nación se ve reflejada en el ámbito local.

Pero aunque la adopción de la nominalidad implicaría una ganancia para todo el mundo, el panorama en la HCDN es, como se dijo, más sombrío. La nominalidad permitiría a los *ciudadanos* un mayor control y un mejor ejercicio de los derechos políticos; para los *diputados*, representaría una vía privilegiada para comunicar sus acciones a quienes los votaron; para las *organizaciones* de la sociedad, sería un elemento más para incorporar en sus estrategias de incidencia; para la *Cámara*, por último, la nominalidad ayudaría a transparentar su funcionamiento. Sin embargo, **a pesar de que no hay razones públicas en contra de un cambio como el sugerido, su adopción continúa demorándose.**

Como suele sostenerse en estos casos, hay dos maneras de ver las cosas. Podemos lamentar que ello no haya ocurrido durante 2005, pero también podemos pensar que ante una Cámara renovada estamos frente a una promisoriosa oportunidad para insistir con esta modificación, comprometiendo tras ella a los nuevos integrantes. **Por ello es que no deberíamos dejarla pasar.**

## **Concursos de personal en el Congreso: la breve historia de un pedido de información de carácter público**

En abril de 2005 y amparado en el derecho de libre acceso a la información pública, Poder Ciudadano solicitó a los presidentes de ambas Cámaras información acerca de la realización de concursos para la designación de empleados de planta permanente del Congreso cuando los cargos requiriesen oficio o título habilitante.

Puntualmente, la información solicitada se refería al cumplimiento de la Ley 24.600 y del DP 43/97 que establece la obligatoriedad de la realización de estos concursos.

El pedido de información pública dirigido a los presidentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación el día 19 de abril de 2004 contenía los siguientes puntos:

1. Cantidad de concursos realizados en el ámbito de la Cámara de Senadores / Diputados, destinados a seleccionar aspirantes a empleados legislativos de planta permanente, en cargos que requieran oficio o título habilitante.
2. En caso de contestar en forma afirmativa al punto a), se solicitó que informe la fecha de producida la vacante que dio origen a cada concurso, la fecha de convocatoria a cada concurso, las vacantes por cubrir, la cantidad de postulantes, el tipo de concurso realizado y los datos de los seleccionados en cada cargo (indicando nombre y puntaje obtenido).
3. Información acerca de trámites de algún concurso en la actualidad en la Cámara de Senadores / Diputados, y en este caso, indicación de los datos requeridos en el punto b).

### *Respuestas*

El día 30 de mayo de 2005 el doctor Carlos Freytes, secretario administrativo de la HCDN, dio respuesta al pedido de información de la siguiente forma: “Al respecto, le informo que no se han efectuado concursos para la cobertura de funciones que requieran oficio o título habilitante, de conformidad con lo establecido por la Ley 24.600, en virtud de que no fue necesario cubrir esos cargos en esta HCDN”.

Por su parte, el Senado, a través del licenciado Carlos Rueda, director de Mesa de Entradas y Despacho de la SA, comunicó a Poder Ciudadano que

---

el contador Carlos Machiaroli, secretario administrativo del HCSN, consideró que “no existe óbice para acceder a la información solicitada; intimo a ratificar el objeto y destino que se dará a la información”.

De acuerdo con lo solicitado por el Honorable Senado de la Nación, Poder Ciudadano le informó que el objeto del pedido de información era la evaluación del estado de cumplimiento de la ley en cuestión. Sin embargo, Poder Ciudadano manifestó su preocupación por la condición exigida por el Senado, dado que en ella se hace referencia al artículo 10 de la Ley 25.188, extendiéndolo por analogía a un ámbito no alcanzado por éste, y en el cual la Constitución Nacional y los pactos internacionales que contemplan el derecho de acceso a la información pública son precisos.<sup>15</sup>

A pesar del silencio del Senado, el Plan de Fortalecimiento Institucional prevé la realización de una serie de concursos para cubrir puestos específicos en cada uno de sus componentes. Por eso es que ha producido el informe que se transcribe a continuación.

<sup>15</sup> A la fecha de cierre de este informe, Poder Ciudadano aún no ha recibido respuesta del Senado al respecto.



## CAPÍTULO 3

### *El Congreso Frente al Poder Ejecutivo*

#### LA NUNCA CREADA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE

#### **Recomendaciones ciudadanas para el control de los decretos de necesidad y urgencia<sup>16</sup>**

A continuación, Poder Ciudadano presenta una serie de recomendaciones destinadas a la creación de la Comisión Bicameral Permanente para el control de los decretos de necesidad y urgencia. En el informe 2004 de “El Congreso bajo la lupa” destacamos la existencia de una serie de dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la HCDN al respecto. En 2005, no ha habido novedades en relación con este debate, pendiente ya hace más de diez años.

#### **Los decretos de necesidad y urgencia**

La Constitución Nacional (CN) 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 titulares del PEN han desarrollado funciones legislativas no consagradas en la CN de 1853.

Desde entonces, los presidentes han tendido a hacer uso y abuso de la dele-

<sup>16</sup> Estas recomendaciones fueron publicadas en marzo de 2005 en [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org).

gación de facultades legislativas, 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.

Según Daniel Sabsay y José 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 que desaparezcan los efectos nocivos de una situación *de facto* carente de controles, nos parece peligroso *per se*” (*La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar, págs. 325-6).

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” (“Los decretos de necesidad y urgencia”, *La Nación*, 29/7/1999).

### ¿Qué es y qué no es “emergencia”?

La ambigüedad que produce definir qué es y qué no es una “emergencia” allana el camino de la discrecionalidad 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 del Congreso (CBP) de acuerdo con la CN reformada en 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 Poder Legislativo 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 a facilitar este camino.

La delegación y las facultades legislativas de los presidentes no son un invento argentino. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en nuestro caso, en otros países se establecen estrictos controles políticos y judiciales sobre aquéllas 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 conforme a lo que ésta establece; además, es responsable de su promulgación y de su publicación.

El presidente no puede emitir disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, la CN lo autoriza en casos de “excepción” y le prohíbe emitir disposiciones legislativas cuando los temas regulan materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos

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 juntamente con el jefe de Gabinete de ministros.

Se supone que cuando el titular del Poder Ejecutivo firma un decreto de necesidad y urgencia, el jefe de Gabinete de ministros –personalmente y dentro de los diez días– someterá 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 disputas en defensa de intereses particulares y de corto plazo.

Es así como muchos de los decretos de necesidad y urgencia, así como 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, los investigadores Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, del CEPPA (Centro de Estudios de Políticas Públicas Aplicadas), contabilizaron la firma de 35 decretos de necesidad y urgencia frente a los 545 que emitió Carlos Menem durante sus dos administraciones. Sumado a ello, 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 Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE).

Un nuevo estudio de la mencionada institución, de mediados de 2004, reveló que, con la firma de sesenta y siete (67) decretos de necesidad y urgencia en el primer año de gestión, Néstor Kirchner superó a sus antecesores Carlos Menem en sesenta y cuatro (64) y Fernando de la Rúa en treinta y ocho (38) para el mismo período.

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.

El presidente Carlos Menem donó cemento asfáltico a Bolivia para pavimentar la ruta Tomatitas-El Picacho-San Lorenzo y una pista de aterrizaje en Yacuiba a través de un decreto de necesidad y urgencia. Emitió otro 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 ochenta y tres (83) proyectos de creación de la CBP. Cincuenta y nueve (59) de ellos fueron iniciados por la HCDN y veinticuatro (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 a fin de que ambas Cámaras legislativas transformen en ley el mandato constitucional.

### **¿CBP a cualquier precio? Recomendaciones de Poder Ciudadano para su creación**

Queda claro que recomendamos aquí la conformación de la CBP, ya que es lo que la CN ordena. Sumado a ello, es vital para la República que el Congreso recupere su capacidad de control y fiscalización políticos sobre el Poder Ejecutivo. En ocasiones, se corre el riesgo de que la legislación sea permisiva y avale la creación de una comisión “más”, transformando el único instrumento de control político sobre las facultades legislativas del presidente en un simple sello de goma.

En este sentido, si el retraso en la creación de la CBP ha sido dañino para la salud de la República, puede serlo todavía mucho más la instauración de una que no cumpla con el espíritu del constitucionalista. En conclusión, la creación de la CBP es urgente, pero no a cualquier precio.

A fin de evitar riesgos en la creación de la CBP, recordamos cuáles son los requisitos constitucionales y también proponemos una serie de recomendaciones que Poder Ciudadano considera contribuirán a su efectivo funcionamiento.

## **Mandatos de la CN para la creación de la CBP**

### *Composición*

La CBP debe respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara.

### *Expreso tratamiento*

La CBP está obligada a tratar cada decreto de necesidad y urgencia. Cada vez que ingrese un DNU y en un plazo de diez días, la CBP elevará su decisión al plenario de cada Cámara para que éstas consideren “de inmediato” su aprobación o su rechazo. La sanción tácita es anticonstitucional.

## **Recomendaciones de Poder Ciudadano para la creación de la CBP**

La CBP debe darse a sí misma un reglamento de funcionamiento, como las demás comisiones del Congreso. En ese sentido y teniendo en cuenta los mandatos constitucionales, presentamos a continuación las recomendaciones de Poder Ciudadano para su efectivo funcionamiento.

### *Presidencia de la CBP*

La presidencia de la CBP deberá recaer en algún representante de los partidos de la oposición parlamentaria. Se mantendrá el equilibrio de representantes de ambas Cámaras en su estructura de autoridades.

---

### *Quórum de la CBP*

LA CBP sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus miembros.

### *Dictamen único de la CBP*

La CBP emitirá un único dictamen aconsejando la ratificación o el rechazo del decreto a ambas Cámaras para su expreso tratamiento. Los miembros de la CBP no podrán abstenerse. El despacho de la comisión deberá ser aprobado por la mitad más uno de sus miembros presentes.

### *Expreso tratamiento de las Cámaras*

Las Cámaras se reunirán de inmediato una vez emitido el dictamen único de la CBP, para ratificar o no el decreto. Si no hubiese acuerdo en el resultado de la votación de las Cámaras, el decreto quedará derogado. La ratificación del decreto quedará aprobada con la mitad más uno de los miembros presentes de cada Cámara, salvo en los temas en los que la CN establezca la necesidad de una mayoría especial. Si no se alcanzara la mayoría correspondiente para el tratamiento expreso, el decreto quedará derogado.

### *Expreso tratamiento de las Cámaras en sesiones extraordinarias*

Si el presidente dicta un decreto durante el receso legislativo, este acto se entenderá como una convocatoria automática a sesiones extraordinarias.

### *Imposibilidad presidencial de dictar un nuevo decreto si fuera derogado*

Si el decreto no fuera ratificado por el Congreso, el presidente no podrá dictar uno nuevo en el mismo sentido del derogado.

### *Plazos improrrogables*

Los plazos que se establezcan para el tratamiento de los decretos en las Cámaras no podrán ser prorrogables. Si los decretos no fueran tratados, quedarán derogados.

### *Registro y clasificación de los decretos de necesidad y urgencia*

Se numerarán de forma separada y se registrarán como “decretos de necesidad y urgencia”. La nómina se publicará y actualizará en Internet.

### *Publicidad y acceso a la información pública*

La CBP debe garantizar el acceso a la información de todos los despachos, integrantes, personal técnico y administrativo, y debates que se planteen en su seno. Para ello publicará toda esta información y otra que considere necesaria en Internet.

### *Acceso a y publicidad de las reuniones*

Toda reunión de la CBP debe ser pública, es decir que permitirá la entrada de todo ciudadano que se muestre interesado en participar. Si alguna de ellas se declarara secreta, deberá publicitarse el motivo en Internet.

### *Transmisión en vivo de las reuniones de la CBP*

Toda reunión de la CBP se transmitirá en vivo por la señal Senado TV y por Internet

### *Versiones taquigráficas de las reuniones de la CBP en Internet*

Toda reunión de la CBP será taquigrafiada. Las versiones taquigráficas se publicarán en Internet.

### *Régimen de audiencias públicas para la CBP*

La CBP aplicará el régimen de audiencias públicas consagrado en el art 114 bis del Reglamento Interno de la HCDN y el art. 99 del Reglamento Interno del Senado.

### *Calendario fijo de las reuniones de la CBP y publicidad*

La CBP establecerá un día y horario fijos de reunión. Si el tiempo establecido no fuera suficiente, la CBP establecerá un día y horario complementarios para continuar la reunión, siempre en el marco de los plazos establecidos por la ley. La reprogramación de la continuación de la reunión deberá ser informada a la ciudadanía a través de Internet.

### *Reporte mensual en formato electrónico*

La CBP elaborará un reporte mensual en formato electrónico. Toda persona podrá suscribirse electrónicamente y recibir una copia del reporte por la misma vía.

En el reporte deberá constar información sobre los decretos de necesidad y urgencia ingresados por el jefe de Gabinete de ministros (fecha de ingreso, número del proyecto, archivo original del DNU adjunto, dictamen de la CBP, fecha de tratamiento por las Cámaras y resultado del tratamiento).

Asimismo, la CBP elaborará y actualizará mensualmente un registro estadístico de los decretos de necesidad y urgencia sometidos a su tratamiento, que será incorporado al reporte mensual.

#### *Personal técnico-administrativo de la CBP*

Para la selección del personal técnico-administrativo de la CBP se realizará un concurso público de oposiciones y antecedentes. El llamado a concurso se publicará en al menos dos diarios de tirada nacional. Los nombres y antecedentes de los candidatos se publicarán en Internet.

Se promoverá la igualdad de oportunidades para aquellos que no vivan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al igual que el equilibrio de género. Se prohibirá la designación de personal con parentesco por consanguinidad dentro del cuarto grado y segundo grado de afinidad con miembros del jurado del concurso, senadores y diputados nacionales, y autoridades de ambas Cámaras hasta el cargo de director, presidente y vicepresidente de la Nación, ministros, secretarios, subsecretarios y directores del PEN, jueces, fiscales y secretarios de juzgados del PEN, todos ellos en ejercicio o que hayan cumplido funciones hasta cinco años antes del concurso.

## **“¿LEY O DECRETO? LA OPCIÓN DEL PRESIDENTE KIRCHNER EN SUS DOS PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO”**

Por Delia Ferreira Rubio, doctora en Derecho, profesora universitaria, asesora legislativa y consultora internacional. Miembro del Consejo de Administración de la Fundación Poder Ciudadano.

La reforma constitucional de 1994 incorporó la facultad del presidente de dictar DNU, es decir, de “legislar”, asumiendo las facultades propias del Congreso, pero sólo como herramienta excepcional de decisión. El principio básico de la organización política argentina sigue siendo que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (art. 99, inc. 3, 2º párrafo, CN).

La situación que autoriza, como medida extraordinaria, la utilización de los DNU es la existencia de “circunstancias excepcionales” que hagan “imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” (art. 99, inc. 3, 3º párrafo, CN). La Corte Suprema ha definido estas circunstancias excepcionales como aquellas situaciones que ponen en peligro “la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones” (Fallo Caso Peralta).

La situación extraordinaria genera la necesidad de una solución urgente que imposibilita esperar el trámite normal de una ley. Esto es así porque se supone que la acción del Congreso es lenta y no puede reaccionar con la celeridad que exige la emergencia que se ha planteado. Frente a estas circunstancias tan extraordinarias, como excepción, el presidente puede dictar DNU siempre que no regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos (art. 99, inc. 3, 3º párrafo, CN).

El uso excepcional de los DNU está justificado en la excepcionalidad de la situación. Lo peligroso es que el presidente recurra a los DNU como herramientas ordinarias de gobierno, y legisle suplantando al Congreso, generando una situación de gobierno por decreto. El abuso de los DNU es peligroso para las instituciones porque implica la concentración de poder en manos del presidente y desarma los mecanismos de control y las restricciones indispensables previstas en el sistema republicano para evitar el autoritarismo.

En sus dos primeros años de gobierno, el presidente Kirchner ha batido los récords de sus antecesores en la utilización de los decretos de necesidad y urgencia. En su primer año de gobierno dictó 67 DNU (el récord anterior para un presidente constitucional elegido por la ciudadanía correspondía a

---

Menem, con 64) y en su segundo año al frente del gobierno superó su propia marca con 73 DNU (Menem, en el mismo período, dictó 64 DNU).

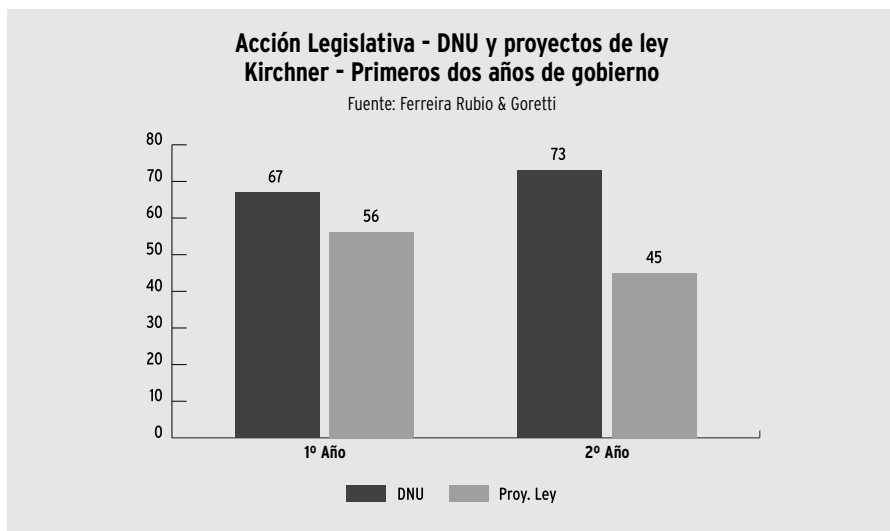
En algunos países, los DNU han sido la vía que ha permitido a los presidentes gobernar frente a situaciones de bloqueo parlamentario a sus iniciativas. No es ése el caso de Kirchner, quien ha contado con una mayoría disciplinada en ambas Cámaras del Congreso, que ha aprobado sin discusión ni demora todos aquellos proyectos que el Ejecutivo les ha “ordenado” votar.

Cuando el Presidente estimó que era necesario dictar una ley para llevar adelante una política pública (se excluye el envío de tratados internacionales para su ratificación), utilizó en 101 casos su derecho de iniciar proyectos de ley ante el Congreso y en 140 ocasiones decidió actuar solo, recurriendo al dictado de DNU. La decisión de recurrir al decreto no fue respuesta a la lentitud del Congreso, ni a un bloqueo por parte de fuerzas opositoras.

La particularidad del caso argentino es que los presidentes recurren al gobierno por decreto no como respuesta a la debilidad de su partido/coalición en el Parlamento, sino amparados por una mayoría afín que les garantiza que el Congreso no controlará los decretos. Esas mismas mayorías afines al presidente de turno son las que recurrentemente desde 1994 han obstaculizado la creación de la Comisión Bicameral de control de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo.

La mayoría de los DNU dictados por el presidente Kirchner en sus primeros dos años de gobierno han estado vinculados a temas económicos. Entre las medidas adoptadas a través de DNU pueden mencionarse, por ejemplo, el aumento del 100% del sueldo del presidente y los ministros (DNU 685/04); la prórroga por diez años de las licencias de los servicios de radio-difusión (DNU 527/05); la autorización al jefe de Gabinete de ministros para modificar el presupuesto, sin respetar los límites fijados por el Congreso (DNU 908/04). Particularmente importante fue el DNU 917/04 a través del cual se decidió una reestructuración del presupuesto general superior a los 4.200 millones de pesos, entre otras cosas para ampliar el presupuesto de publicidad y propaganda de la Jefatura de Gabinete. También se utilizó

un DNU para modificar la forma de disposición de los fondos fiduciarios (DNU 906/04). Los fondos fiduciarios son aquellos que están destinados a un fin específico y, por tanto, no deberían poder utilizarse con ninguna otra finalidad. El Poder Ejecutivo decidió que el Estado no puede tener “fondos ociosos” y que, en consecuencia, no respetará la finalidad y las restricciones previstas en las leyes, sino que “redireccionará esos fondos” para satisfacer las necesidades del Tesoro, y determinó que la utilización de estos fondos no estará sujeta a los límites que imponen las normas de administración financiera del Estado. El monto de dinero que se maneja a través de fondos fiduciarios superaría los 10 mil millones de pesos.



Desde el punto de vista de la relación Ejecutivo-Legislativo, los dos primeros años de gobierno de Kirchner se han caracterizado por una marcada concentración de poder en el Ejecutivo y una deserción del Congreso en su función de control.



## CAPÍTULO 4

### *Legisladores donantes: becas, subsidios y pensiones graciabiles*

## EL PRESUPUESTO DEL CONGRESO

### Una lectura preliminar

El presupuesto constituye la columna vertebral del funcionamiento de cualquier organización. En él se reflejan los recursos humanos, financieros y físicos existentes pero, a la vez, es posible detectar tendencias en la distribución de los fondos que luego se reflejarán en el funcionamiento de la institución. Según el Presupuesto 2005, el 50% de los fondos del Senado se destina a los gastos de personal (permanente y temporario) y ocurre lo mismo con el 81% de los recursos de la HCDN. Al analizar el Presupuesto 2005 es importante que tengamos presente que se trata de un año de elecciones legislativas. Puede ser factible que notemos algunas tendencias que operen en el marco de este contexto.

En esta sección ofrecemos un análisis general y preliminar de la evolución presupuestaria del PLN (PLN) y de sus dos Cámaras. La tabla revela una evolución ascendente del presupuesto del PLN en 2004 y 2005 luego de la crisis económica. En 2005, el presupuesto del PLN se incrementó en 51.347.052 pesos con respecto al de 2004. Además, todos los rubros del presupuesto del Congreso se han incrementado en 2005 con respecto a los

valores de 2004, salvo en el caso de la CPMRC, que permanece estancado, y aparece una imputación de 3.600.000 pesos para la Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismos y Actividades de Inteligencia.<sup>17</sup>

<b>Presupuesto del PLN 2002, 2003, 2004 y 2005 (en pesos)</b>				
<b>Rubro</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Cámara de Senadores	128.862.000	129.010.489	125.975.723	138.773.195
HCDN	205.863.999	195.179.283	207.416.749	236.445.500
Biblioteca	27.651.523	28.073.410	31.252.488	33.517.702
Imprenta	14.003.000	14.412.811	14.352.000	14.727.684
Ayuda social para personal	13.306.000	16.340.611	16.945.112	17.679.959
SS Gral. Defensoría del Pueblo	9.946.000	9.911.018	9.714.474	12.260.000
Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas	1.558.000	1.556.442	1.556.442	1.556.000
Comisión Bicameral de Fiscalización de Organismos y Actividades de Inteligencia	-	-	-	3.600.000
<b>Total PLN</b>	<b>401.190.522</b>	<b>394.484.064</b>	<b>407.212.988</b>	<b>458.560.040</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Distribución por jurisdicción" de los Presupuestos 2002, 2003, 2004 y 2005, publicada en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar). Se refiere al crédito inicial y no al ejecutado.

## Becas y subsidios

El Presupuesto 2005 para ambas Cámaras legislativas establece en el rubro "Transferencias" un volumen de dinero que los legisladores y las autoridades de cada Cámara tienen derecho a utilizar para distribuir en concepto de becas y subsidios.

Las becas se otorgan a estudiantes y los subsidios, a entidades de bien público y a organismos estatales. En el caso del Senado, la verificación de la do-

<sup>17</sup> En enero de 2006, Poder Ciudadano realizó sendos PDI a estas Comisiones solicitando un detalle de los gastos efectuados del presupuesto correspondiente al ejercicio 2005.

cumentación de los beneficiarios queda a cargo de los senadores, los secretarios y los prosecretarios del Senado, o sea que no existe ningún tipo de controlador externo. En conclusión, el sistema favorece la discrecionalidad, el favoritismo y el clientelismo.

En 2005, los legisladores y las autoridades legislativas dispondrán de 11.670.000 pesos para distribuir en concepto de becas y subsidios. Poder Ciudadano se ha manifestado reiteradamente en contra de esta capacidad de los legisladores y las autoridades legislativas, dado que considera que no hace a las funciones esenciales de una Legislatura.

#### Becas y subsidios en el Presupuesto 2005

Tipo de beneficio	Senado	Diputados
Becas	860.000	3.275.000
Subsidios	1.640.000	5.895.000
<b>Total</b>	<b>2.500.000</b>	<b>9.170.000</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de "Distribución por jurisdicción" del Presupuesto 2005, publicada en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

En 2004, el Senado publicó por primera vez en su sitio oficial de Internet, tal cual lo establece su Reglamento Interno, el listado de los beneficiarios, detallando qué senador o autoridad decidió distribuir el beneficio y cuál fue el monto. Lamentablemente, en el caso de la HCDN, no existe ninguna reglamentación interna que obligue a publicar estos listados. En consecuencia, no existen listados públicos de las becas y los subsidios entregados por los diputados nacionales y las autoridades legislativas de esa Cámara.

Poder Ciudadano presentó un pedido de información al HCSN solicitando el listado de aquellos que no hayan hecho uso de las becas y los subsidios en 2004 o hayan renunciado a utilizarlos, y cuál fue el destino de los fondos que no se utilizaron.

Como se observa en la tabla que sigue, la distribución por jurisdicción de los Presupuestos 2002, 2003 y 2004, establecida por el jefe de Gabinete de ministros a través de la decisión administrativa inicial correspondiente a cada ejercicio, no incluye fondos para la distribución de becas y subsidios. Sin embargo, según el Decreto 0780/2004 del presidente del Senado, Daniel Scioli, ese año cada legislador y autoridad legislativa contó con 20.000 pesos para distribuir en concepto de subsidios y con 10.000 pesos en el caso de las becas, lo que alcanza un total de 2.310.000 pesos. Para el 2005, el presupuesto del Senado en concepto de becas y subsidios alcanza los 2.500.000 pesos. Los 2.310.000 pesos surgen de una estimación sobre setenta y dos senadores más cinco autoridades de la Mesa del Senado que no son elegidas.

<b>Becas y subsidios en el presupuesto del Senado (2002, 2003, 2004 y 2005)</b>				
<b>Tipo de beneficio</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Becas	-	-	-	860.000
Transferencias a otras instituciones (Subsidios)	-	-	-	1.640.000
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.500.000</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de "Distribución por jurisdicción" del Presupuesto 2005, publicada en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

En la HCDN es imposible consultar los listados o los decretos de la presidencia del cuerpo en el sitio de Internet. En consecuencia, no sabemos cómo y a quiénes se otorgaron los beneficios.

Resulta llamativo el incremento que los fondos correspondientes a becas y subsidios han sufrido en el Presupuesto 2005 de la HCDN. De acuerdo con la "Distribución por jurisdicción" del Presupuesto 2004, no hubo imputación y para 2002 y 2003 fue de 275.500 pesos y 180.000 pesos, respectivamente. Sin embargo, en 2005 se prevé un total de 9.170.000 pesos para distribuir en concepto de becas y subsidios.

### Becas y subsidios en el presupuesto de la HCDN (2002, 2003, 2004 y 2005)

Tipo de beneficio	2002	2003	2004	2005
Becas	150.000	130.000	-	3.275.000
Transferencias a otras instituciones (Subsidios)	125.500	80.000	-	5.895.000
<b>Total</b>	<b>275.500</b>	<b>180.000</b>	<b>-</b>	<b>9.170.000</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de "Distribución por jurisdicción" del Presupuesto 2005, publicada en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

Poder Ciudadano presentó un pedido de información pública a la HCDN solicitando el listado de distribución de becas y subsidios en 2004, el listado de aquellos que no hayan utilizado o renunciado a utilizar estos beneficios y el destino de los fondos a los que renunciaron.<sup>18</sup>

## Donantes en el Senado

En el informe 2004 de "El Congreso bajo la lupa" resaltamos como un avance en el acceso a la información pública la publicación en Internet<sup>19</sup> de los listados de becas y subsidios otorgados por los senadores y autoridades del Senado de la Nación durante ese año. Si bien Poder Ciudadano aconsejó en varias oportunidades la derogación del sistema de becas y subsidios en el ámbito legislativo, recibe con beneplácito que se conozca el destino de esos fondos públicos.

Tanto los senadores como los secretarios y prosecretarios de la Cámara tienen la posibilidad de otorgar subsidios a entidades y becas a estudiantes de conformidad con el procedimiento y con las condiciones establecidas en el Decreto 780/04 de la presidencia del Senado.

Los subsidios pueden entregarse a entidades sin fines de lucro, deportivas, educativas, de salud o de la tercera edad, y a organismos estatales hasta un

<sup>18</sup> Véase la sección "Becas y subsidios".

<sup>19</sup> [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar).

monto de 20.000 pesos por legislador o autoridad de Cámara por año. Las becas son anuales y no prorrogables, sin excepción, y el monto total es de 10.000 pesos por legislador, secretario y prosecretario. La suma máxima es de 1.000 pesos para cada una de ellas.

<b>Beneficiarios y montos a otorgar por senador/autoridad</b>			
<b>Tipo de beneficio</b>	<b>Beneficiario</b>	<b>Monto máximo individual en pesos</b>	<b>Características</b>
Subsidios	Entidades sin fines de lucro, (deportivas, educativas, de salud, de la tercera edad, y organismos estatales).	20.000	
Becas	Estudiantes	10.000	Anuales no prorrogables en pesos. Máximo otorgable por persona: 10.000. Mínimo otorgable: 100

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar).

La medición que se presenta a continuación corresponde al período comprendido entre el 1 de enero y el 1 de noviembre de 2005. La información se tomó del sitio de Internet del Senado el 7 de noviembre de 2005. Durante este período se entregaron en total 2.406 beneficios, que suman 1.828.733 pesos. Se concedieron 1.543 becas por un total de 616.583 pesos y 863 subsidios que suman 1.212.150 pesos.

<b>Beneficios y montos otorgados por senadores y autoridades del Senado en 2005</b>		
<b>Beneficio</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Monto total otorgado</b>
Becas	1.543	616.583
Subsidios	863	1.212.150
<b>Total</b>	<b>2.406</b>	<b>1.828.733</b>

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

Es importante resaltar que los senadores no tienen una cantidad específica de beneficios para entregar, sino un monto determinado.

<b>Cantidad de senadores que hicieron uso o no de la entrega de beneficios</b>			
<b>Otorgaron becas y subsidios</b>	<b>No otorgaron ningún tipo de beneficio</b>	<b>Otorgaron sólo becas</b>	<b>Otorgaron sólo subsidios</b>
65	4	1	1

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

Si bien en el cuadro anterior se puede observar que 65 senadores otorgaron becas y subsidios, esto no significa que los 65 legisladores hayan entregado la totalidad de lo que tienen destinado a tal fin. Algunos senadores y autoridades entregaron solamente una parte de las becas y/o subsidios que tienen destinadas.

De los 71 senadores que posee actualmente la HCSN, 4 no otorgaron ningún tipo de beneficio, 1 entregó solamente becas y 1 entregó solamente subsidios.

<b>Senadores que no otorgaron ni becas ni subsidios</b>		
<b>Senador/a</b>	<b>Partido/ Bloque</b>	<b>Distrito</b>
Avelín de Ginestar, Nancy	Cruzada Renovadora de San Juan	San Juan
Fernández de Kirchner, Cristina	Justicialista	Santa Cruz
Ibarra, Vilma	De la Victoria	Capital Federal
Menem, Eduardo	Lealtad y Dignidad Justicialista	La Rioja

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

### Senador que sólo entregó becas

Senador/a	Partido / Bloque	Distrito
Marino, Juan Carlos	UCR	La Pampa

### Senador que sólo entregó subsidios

Senador	Partido / Bloque	Distrito
Yoma, Jorge	Justicialista	La Rioja

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

### Cantidad de becas otorgadas por los secretarios y prosecretarios del HCSN

Otorgante	Cantidad de becas	Cantidad de subsidios	Monto otorgado en becas	Monto otorgado en subsidios
Secretario administrativo	10	8	8.550	17.100
Secretario parlamentario	10	1	10.000	20.000
Prosecretario administrativo	19	5	9.300	20.000
Prosecretario parlamentario	11	1	10.700	20.000
Prosecretario de Coordinación Operativa	13	6	10.000	20.000

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

## Evolución de la entrega de beneficios

En el siguiente cuadro se puede percibir que el reparto de becas y subsidios no se realiza a principios de año, sino que fue incrementándose mes a mes hasta junio, momento en que se mantiene estable hasta el mes de octubre. Según el DP 0199/03, “las circunstancias socioeconómicas imperantes han conllevado y traen aparejadas situaciones en el conjunto de la ciudadanía que desembocan en puntos críticos en cuanto a la satisfacción de **necesidades básicas impostergables**” y por eso es que los senadores y autoridades del Senado pueden entregar estos beneficios.

Como se dijo anteriormente, Poder Ciudadano ha recomendado en otras oportunidades la anulación de la entrega de becas y subsidios por parte de

los legisladores. Este tipo de atribuciones eran justificadas cuando el Poder Ejecutivo no contaba con un Ministerio de Desarrollo Social o Bienestar. Actualmente no parece ser necesario el mantenimiento de esta atribución por parte de los legisladores y las autoridades legislativas. La posibilidad de distribución de estos beneficios abre la puerta a la subjetividad, la discrecionalidad y la especulación, mucho más aún en tiempos electorales.

#### Evolución de la entrega de beneficios en el Senado

Mes	Beca	Subsidios
Enero	14	16
Febrero	19	68
Marzo	25	24
Abril	129	110
Mayo	293	137
Junio	316	177
Julio	172	98
Agosto	222	82
Septiembre	216	100
Octubre	137	50
<b>Total</b>	<b>1543</b>	<b>862</b>

Fuente: Poder Ciudadano, sobre la base de datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

En el cuadro se observa que la entrega de los beneficios sociales se acelera hacia el mes de octubre. En el caso de las becas, la cantidad de beneficiados se duplica entre los meses de junio y octubre. Para los subsidios puede observarse una tendencia similar.

### Bloques

En el siguiente cuadro se puede observar la cantidad de becas y subsidios otorgados por bloque y autoridad de Cámara. También está contenida en el cuadro la suma total de dinero que otorgaron y el total del que disponen para tal fin anualmente.

### Entrega de beneficios discriminada por bloques

Partido / Bloque	Nro. de otorgantes	Cantidad de becas	Cantidad de subsidios	Monto de becas otorgadas (en pesos)	Monto de subsidios otorgados (en pesos)	Total de becas a otorgar por año (en pesos)	Total de subsidios a otorgar por año (en pesos)
Cruzada Renovadora de San Juan	1	0	0	0	0	10.000	20.000
Frente Cívico Jujeño	1	14	9	10.850	19.850	10.000	20.000
Frente Cívico y Social de Catamarca	2	56	22	20.400	33.500	20.000	40.000
Fuerza Republicana	2	62	44	20.600	38.100	20.000	40.000
Justicialista	39	795	389	328.278	681.250	390.000	780.000
Lealtad y Dignidad	2	24	24	10.000	22.500	20.000	240.000
Movimiento Popular Neuquino	2	39	21	20.000	40.000	20.000	40.000
De la Victoria	2	14	3	10.000	20.000	20.000	40.000
Partido Socialista	1	21	48	13.800	24.200	10.000	20.000
Puntano Independiente	1	28	23	5600	13.500	10.000	20.000
Radical Independiente	1	26	21	11.055	18.000	10.000	20.000
Radical Rionegrino	1	40	11	7900	20.000	10.000	20.000
Renovador de Salta	1	13	9	10.500	18.000	10.000	20.000
UCR	15	407	230	145.600	252.850	150.000	300.000
Vecinalista - Partido Nuevo	1	4	9	2000	10.400	10.000	20.000
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>1543</b>	<b>863</b>	<b>616.583</b>	<b>1.212.150</b>	<b>720.000</b>	<b>1.640.000</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

### Senadores que más cantidad de becas distribuyeron

Senador/a	Partido / Bloque	Cantidad de becas	Monto promedio de la beca
Jenefes, Guillermo	Justicialista	65	149.2
Massoni, Norberto	UCR	62	162.9
Pinchetti de Sierra Morales, Delia	Fuerza Republicana	52	203.8
Giri, Haide	Justicialista	48	220.8
Capitanich, Jorge	Justicialista	45	222.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

### Senadores que más cantidad de subsidios distribuyeron

Senador/a	Partido/Bloque	Cantidad de subsidios	Monto promedio del subsidio
Giustiniani, Rubén	Socialista	48	504.16
Pincheti de Sierra Morales, Delia	Fuerza Republicana	40	452.5
Capitanich, Jorge	Justicialista	39	779.4
Sanz, Ernesto	UCR	32	596.8
Saadi, Ramón	Justicialista	27	733.3
López Arias, Marcelo	Justicialista	27	796.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005.

### Senadores que superaron el monto límite establecido por el Decreto 780/04

Los siguientes senadores superaron el límite establecido por decreto para la entrega de becas y subsidios: 10.000 pesos y 20.000 pesos, respectivamente.

#### BECAS

Senador/a	Partido/ Bloque	Monto total entregado en pesos
Agúndez, Jorge	UCR	15.000
Arandio de Beller, Lylia	Frente Cívico Jujeño	10.850
Cafiero, Antonio	Justicialista	10.878
Capos, Liliana	UCR	11.000
Colombo de Acevedo, María	Frente Cívico y Social de Catamarca	11.000
Fernández, Nicolás	Justicialista	14.200
Giri, Haide	Justicialista	10.600
Giustiniani, Rubén	Socialista	13.800
Gómez Diez, Ricardo	Renovador de Salta	10.500
Isidoro, Amanda	UCR	11.000
López Arias, Marcelo	Justicialista	11.000
Marino, Juan Carlos	UCR	10.400
Massoni, Norberto	UCR	10.100
Mera, Mario	Justicialista	11.900
Pichetto, Miguel Ángel	Justicialista	10.100
Pinchetti, Delia Norma	Fuerza Republicana	10.600
Puerta, Federico Ramón	Justicialista	12.000
Terragno, Rodolfo	Radical Independiente	11.055

#### SUBSIDIOS

Senador	Partido/ Bloque	Monto total entregado en pesos
Agúndez, Jorge	UCR	23.500
Capitanich, Jorge	Justicialista	30.400
Colombo de Acevedo, María	Frente Cívico y Social de Catamarca	22.500
Curletti, Miriam	UCR	20.500
Giustiniani, Rubén	Partido Socialista	24.200
López Arias, Marcelo	Justicialista	21.500
Negre de Alonso, Liliana	Lealtad y Dignidad	22.500
Pichetto, Miguel Ángel	Justicialista	29.500
Prades, Carlos	UCR	20.800
Reutemann, Carlos	Justicialista	28.150

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005

### Senadores que entregaron los montos más pequeños en concepto de becas y subsidios

Senador/a	Partido /Bloque	Becas	Monto
Falco, Luis	Radical Rionegrino	6	100
Gallia, Sergio	Justicialista	1	100
Jenefes, Guillermo	Justicialista	1	100
Martín, Floriana	Justicialista	4	100
Massoni, Norberto	UCR	27	100
Mastandrea, Alicia	UCR	18	100
Pichetto, Miguel	Justicialista	1	100
Senador	Partido /Bloque	Subsidios	Monto
Capitanich, Jorge	Justicialista	1	200
Taffarel, Ricardo	UCR	1	200

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) el 7 de noviembre de 2005

En el siguiente apartado se intenta aproximar la respuesta a la siguiente pregunta: ¿Por qué se entregan más becas y más subsidios de los permitidos por el Decreto 780/04?

### Del 2004 al 2005: fondos que no se utilizan y se acumulan

Observamos en las planillas disponibles en Internet durante el primer semestre que existían tres senadores que excedieron el total de dinero para distribuir en concepto de alguno de los dos tipos de beneficios. En el apartado “Algunas observaciones” se van a comentar los casos del senador Rodolfo Terragno y el de la senadora Luz Sapag.

El caso que nos dio la posibilidad de entender algo más el sistema de entrega de becas y subsidios fue el del senador Carlos Reutemann (PJ - Santa Fe), quien superaba en 3000 pesos el tope máximo de entrega (20.000 pesos) de subsidios. Lo que habría sucedido en este caso se explica por la no obligatoriedad de los senadores de entregar la totalidad de beneficios del ejercicio correspondiente al año en curso.

Frente a esta supuesta anomalía, Poder Ciudadano se comunicó telefónica-

mente con el despacho del senador Carlos Reutemann<sup>20</sup>. En esa oportunidad se nos informó que durante el corriente año el senador sólo había entregado durante el primer semestre 3000 pesos correspondientes al ejercicio presupuestario 2005 y que todos los demás beneficios entregados correspondían al año anterior. En consecuencia, el senador había entregado durante el primer semestre 20.000 pesos para satisfacer necesidades presupuestadas para el año anterior.

*Traslados: De becas a subsidios, y viceversa*

Según los datos obtenidos de [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar), se observa que el senador Rodolfo Terragno (Radical Independiente - Capital Federal) habría excedido en 1055 pesos el monto total de becas para entregar. Recordamos que el límite máximo de entrega de becas es de 10.000 pesos.

En el siguiente cuadro se pueden observar los montos entregados por el senador Terragno en concepto de becas y subsidios. En el anexo se individualizan los destinatarios de los beneficios.

<b>Monto de becas y subsidios entregado por el senador Terragno</b>				
<b>Senador</b>	<b>Partido</b>	<b>Distrito</b>	<b>Becas</b>	<b>Subsidios</b>
Terragno, Rodolfo	Radical independiente	CABA	11.055	18.000

Fuente: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) relevado en los meses de mayo y junio de 2005.

Desde el despacho del senador<sup>21</sup> explicaron que anualmente se recibe una gran cantidad de pedidos de becas y por esta razón se pidió autorización a la Cámara para redistribuir fondos correspondientes a subsidios hacia el fondo para becas. Este pedido fue aceptado por la SA del Cuerpo por resolución 1388/02. Así se autorizó al senador Terragno a transferir fondos de la partida “Subsidios” a la de “Becas”.

<sup>20</sup> La persona con la que nos contactamos en el despacho fue la señora Celia Arena.

<sup>21</sup> Poder Ciudadano se contactó con Fernanda Page y Leonardo Ávalos del despacho del senador Terragno.

### *Información errónea*

En la planilla de subsidios que publicaba el Senado el 1 de julio de 2005 en su sitio de Internet, se puede observar que la suma de los subsidios entregados por la senadora Luz Sapag ascendía a 40.000 pesos. Recordemos que el total para este rubro por senador es de 20.000 pesos. Al observar esta anomalía, Poder Ciudadano se comunicó con el despacho de la senadora Sapag<sup>22</sup> y se le informó que el beneficio que aparecía publicado el 6 de julio en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) no fue entregado por la senadora.

<b>Subsidio mal asignado a la senadora Luz Sapag</b>				
Subsidio	25/4/05	Sapag, Luz M.	Movimiento Popular Neuquino Asociación Española de Beneficencia de Bahía Blanca Hospital Regional Español de Protección	20.000

A partir del llamado de Poder Ciudadano, desde el despacho de la senadora Sapag se preocuparon por averiguar lo que había sucedido y por aclarar la situación.

El día jueves 4 de agosto Poder Ciudadano recibió un mail desde el despacho de la senadora, en el cual se aclaraba la situación. En el mail se dejaba constancia de que “la información referente a los subsidios otorgados por la senadora Luz Sapag para el período 2005 publicada en la página oficial del Senado de la Nación, [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar), presentaba un error y fue rectificada el día martes 2 de agosto”.

Explica el mensaje que “... se le computaba a la Senadora un monto total por 40.000 pesos otorgado en subsidios. Cifra incorrecta puesto que la senadora presentó subsidios por el monto que le corresponde a cada senador: 20.000 pesos. Dicho número incorrecto fue producto de un error en el cargado de datos, y atribuía a la senadora Sapag un subsidio a la Asociación Española de Beneficencia de la ciudad de Bahía Blanca por 20.000 pesos,

<sup>22</sup> Poder Ciudadano se contactó con María Eugenia Vargas del despacho de la senadora Sapag.

que no fue otorgado por ella. El error ha sido rectificado quedando publicado en la Web el listado correcto de subsidios otorgados”.

*¿Qué sucede si un senador decide no hacer uso de la posibilidad de otorgar becas y subsidios?*

En el mes de octubre de 2003 el entonces senador Pablo Walter por Tucumán recibió una nota del secretario administrativo de la Cámara de Senadores. En esa nota se ponía en conocimiento del senador que se había dispuesto como fecha tope para la utilización de los fondos correspondientes a becas y subsidios el día viernes 31 de octubre de 2003.

En el mes de diciembre de 2003, el senador envió una nota al secretario administrativo, Carlos Machiaroli, informándole que renunciaba a la facultad de otorgar subsidios y becas correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003, conforme a lo propuesto en la Comisión de Reforma Administrativa que en su primer informe recomendó la eliminación de las partidas presupuestarias destinadas a dichos fines.

La SA, por medio de la Resolución Administrativa 593/03, resolvió incrementar el cupo destinado a los senadores en la suma de 4400 pesos para subsidios y 2400 pesos para becas.

Los montos no ejecutados por algunos senadores fueron redistribuidos por la Secretaría a los demás. La redistribución se basa en el Art. 13 del DP 0199/03, que estipula que la SA se encuentra facultada para distribuir los saldos de los cupos asignados por el DP 1432/02.

Si tenemos en cuenta este apartado, junto a la explicación de la entrega de fondos de los senadores Reutemann y Terragno, podemos aproximarnos a la respuesta que se genera al observar los totales de becas y subsidios otorgados por los senadores. En los casos citados en cuadros anteriores, estos totales no se ajustan a lo estipulado por el Decreto 780/04.

## Conclusiones y recomendaciones sobre becas y subsidios

El entonces senador Pablo Walter renunció a la facultad de otorgar becas y subsidios sumándose a las recomendaciones del primer informe de la Comisión de Reforma Administrativa del Senado creada en 2001, inmediatamente después del escándalo de corrupción. El informe citado propiciaba la eliminación de la facultad de los senadores para otorgar cualquier tipo de subsidios y becas, y suprimir la correspondiente partida presupuestaria.

La eliminación de las becas y los subsidios, tal cual recomendó la Comisión de Reforma Administrativa del Senado, cerraría los caminos a la potencial discrecionalidad de la cual los legisladores podrían hacer uso a la hora de entregar estos beneficios. Sin embargo, ello nunca ha sido posible hasta ahora. Es dable destacar la publicación en Internet de los listados de becas y subsidios distribuidos por los senadores y autoridades. Esto permite a la ciudadanía acceder a los listados de beneficiarios pudiendo constatar qué instituciones recibieron subsidios y qué personas recibieron becas. No podemos concluir en sentido similar respecto de la HCDN.

### *Recomendaciones*

- Eliminación del sistema de otorgamiento de becas y subsidios en el PLN.

Mientras el sistema se mantenga vigente se recomienda lo siguiente:

- Apertura de un registro para solicitar los beneficios, y un listado de criterios objetivos y rigurosos para su entrega.
- Publicación de las becas y los subsidios otorgados por los diputados nacionales en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar). Indicar tipo de beneficio, fecha de entrega, benefactor, entidad o persona beneficiada, monto y ejercicio al cual pertenece la entrega.
- Indicar en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) a qué ejercicio presupuestario pertenece cada entrega de becas y subsidios.
- Urgente control del otorgamiento de estos beneficios por parte de la AGN.

- Cruzamiento de bases de datos de programas sociales (nacionales, provinciales y locales) para evitar duplicaciones de beneficiarios.

## **Pensiones gratificables**

El inciso 20 del artículo 75 de la CN establece como una de las atribuciones del Congreso la de “dar pensiones”. Según Sabsay y Onaindía, se trata de las pensiones gratificables que “no entran dentro de ningún régimen de seguridad social, ni tampoco deben realizarse aportes para hacerse acreedor a ellas. Son otorgadas a aquellas personas o instituciones que se hacen merecedoras por haberse destacado en la realización de obras o por haber descollado en alguna rama del saber o no poseer otro medio de subsistencia. Los honores consisten en las órdenes que sirven para luego distinguir o condecorar a personalidades nacionales o extranjeras que han prestado servicios importantes para el país” (Sabsay, Daniel y José M. Onaindía, *La Constitución de los argentinos*).

En 2002, este régimen fue suspendido por el propio Congreso de la Nación como resultado de las demandas de la ciudadanía durante la crisis política de fines de 2001. Poder Ciudadano se ha manifestado en contra de la existencia de esta atribución y también de la distribución de becas y subsidios, dado que considera que no hace a la función legislativa la distribución de estos beneficios o fondos. En los años noventa, una serie de escándalos se refirieron a la irregular distribución de estos beneficios que pocas veces se relacionaron con personas que “que hayan prestado a la Nación servicios de carácter extraordinario e inminente” y que tuviesen por menos 70 años o se encontrasen incapacitadas para el trabajo tal cual lo establecía la Ley 13.337/1948.

En una importante investigación periodística, el diario *La Nación* reveló en 2002 que por cada veinte ciudadanos pampeanos, uno percibía una pensión gratificable. Este incremento se había dado durante los años en los que el senador pampeano Carlos Verna presidió la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara Alta. Además de este caso, surgieron otros de distribución irregular; por ejemplo, el de la abuela del ex diputado nacional Jorge Matzkin o el de la hija del juez federal Carlos Liporaci.

El diputado Esteban Jerez (Tucumán - Frente Cívico) envió una nota a Poder Ciudadano fechada el 26 de abril de 2005 para manifestar su conformidad con la publicación de toda la información referida al otorgamiento de pensiones graciales.

Si bien el régimen de pensiones graciales fue suspendido en 2002, el presupuesto nacional previsto para 2005 incluye una partida de **12.500.000 pesos** para la distribución de este tipo de beneficios. En consecuencia, a cada diputado o senador le corresponderá un cupo de 3.000 y 4.000 pesos, respectivamente, que serán repartidos en beneficios que no pueden superar los 300 pesos cada uno. Estos subsidios se conceden por diez años y pueden renovarse automática e indefinidamente.

A través de una nota enviada a los presidentes de ambas Cámaras, a los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, y a los presidentes de todos los bloques legislativos, Poder Ciudadano expresó que “los beneficiarios de este tipo de pensiones, como también de becas y subsidios para instituciones o personas, han sido y son seleccionados discrecionalmente. [...] En conclusión, el acceso al beneficio sólo es posible para quienes tienen posibilidad de acceder al legislador en forma directa. Si bien el otorgamiento de pensiones está contemplado como una atribución del Congreso en la Constitución Nacional, este tipo de distribución de beneficios alimenta la discrecionalidad, el favoritismo, el clientelismo y desdibuja las funciones esenciales del Congreso y de los legisladores”.

Por otra parte, Poder Ciudadano solicitó a los legisladores y a las autoridades del Congreso que publiquen en Internet el listado de solicitantes y el de los finalmente beneficiarios, detallando nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, nombre del legislador o autoridad otorgante y una breve explicación que justifique el otorgamiento o la denegación de la pensión graciable al igual que el monto acordado.

La senadora Vilma Ibarra (Ciudad de Buenos Aires - Frente Grande) envió una nota a Poder Ciudadano fechada el 21 de abril de 2005 para señalar que ella no ha otorgado nunca este tipo de pensiones, ni subsidios, ni becas por coincidir en que “los beneficiarios de este tipo de pensiones han sido y son seleccionados discrecionalmente por el legislador otorgante”. Al mismo tiempo comenta que ella ha presentado una serie de proyectos (1994/01, 2707/04 y 2708/04) referidos tanto a la suspensión como al control del otorgamiento de las pensiones graciables.

Desde 1996, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación tramita, liquida y controla las pensiones graciables, entre otras, otorgadas por legisladores. Se calcula que este año 130.200 personas percibirán este beneficio, o sea, un 29% del total de beneficiarios de pensiones no contributivas. Por ello, Poder Ciudadano envió un pedido de información pública a su presidenta donde solicitó la siguiente información:

- Cantidad de censos y fechas del régimen de pensiones otorgadas por legisladores.
- Crédito vigente en el Presupuesto 2005 y créditos ejecutados en 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 del régimen de pensiones otorgadas por legisladores.
- Estadística de altas y bajas desde 1996 a la fecha.
- Cantidad de beneficiarios que dejaron de percibir la pensión luego de comprobarse una irregularidad o incompatibilidad desde 1999 (discriminado por año).

La Ley de Presupuesto 2005 establece una serie de requisitos que deben cumplimentar los beneficiarios: no ser el beneficiario titular de un bien inmueble cuya valuación fiscal fuere equivalente o superior a 70.000 pesos; no tener vínculo hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el legislador otorgante, quedando exceptuados los beneficiarios discapacitados, y no superar en forma individual o acumulativa la suma de 300 pesos. La pensión graciable será compatible con cualquier otro ingreso

siempre que la suma total de estos últimos no supere dos jubilaciones mínimas. La CNPA es la encargada de controlar si los listados de beneficiarios propuestos por el Congreso cumplen con estas condiciones.

El pedido de información pública no fue respondido. Utilizando los mecanismos previstos por el Decreto 1172/2003, Poder Ciudadano denunció el incumplimiento de la CNPA ante la Oficina Anticorrupción. Con fecha 25 de julio, el director de Planificación de Políticas de Transparencia de esa oficina, doctor Nicolás Raigorodsky, remitió a nuestra institución la copia de la nota del Ministerio de Desarrollo Social respondiendo al requerimiento original.

En esa nota, fechada el 20 de julio de 2005 y firmada por el director nacional de la Dirección Nacional de Pensiones no Contributivas de aquel ministerio, sostiene entre otros puntos lo siguiente:

- “La CNPA tiene a su cargo sólo la liquidación y administración de las pensiones graciables”.
- “El padrón de beneficios de pensiones graciables lleva continuamente modificaciones, de acuerdo con el tratamiento de las leyes de presupuesto nacional que se han impuesto en cada año. Esto ocasiona un trabajo puntual todos los años, a través del cual se evalúan las incompatibilidades vigentes para cada año y se determina la continuidad o no del beneficio; además, se da el mismo tratamiento a los grupos de pensiones graciables cuyas leyes de otorgamiento son prorrogadas en cada ejercicio”.
- “Mediante resolución 721/2001, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación instituye un Censo Nacional de carácter obligatorio para todos los titulares de pensiones graciables liquidadas por la CNPA, estableciendo como fecha de iniciación el 1 de septiembre y como fecha de culminación el día 1 de octubre de 2001; luego por Resolución 1039/2001 se prorroga el plazo previsto para el cumplimiento de éste por treinta (30) días hábiles administrativos”.
- “Cabe señalar que con fecha 27 de noviembre de 2001 el art. 1º de la Ley 25.524 deroga la Resolución Nro. 721 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente publicada en el Boletín Oficial el 9 de enero de 2002”.

- “En cuanto a los créditos ejecutados desde 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 del régimen de pensiones otorgadas por legislador, se informa que el crédito asignado por cada año para pensiones no contributivas, abarca en forma general las pensiones asistenciales, pensiones graciabiles y leyes especiales”.
- “Estadística de altas (comprende nuevos beneficios, prórrogas y rehabilitaciones) y bajas de pensiones graciabiles desde septiembre de 1996 (\*) a mayo de 2005, se conforma de la siguiente manera:

<b>Altas y bajas de pensiones graciabiles</b>		
<b>Año</b>	<b>Bajas</b>	<b>Altas</b>
1996	1.257	9.610
1997	8.771	16.559
1998	10.612	14.531
1999	7.705	32.943
2000	12.843	15.055
2001	39.695	10.574
2002 (**)	15.217	20.342
2003 (**)	7.324	2.801
2004 (**)	5.492	1.051
2005 (**)	2.284	122

(\*)A partir del Decreto 1455/96 publicado en el Boletín Oficial el 12 de diciembre de 1996, se crea la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), como organismo desconcentrado del Ministerio de Desarrollo.

(\*\*)Las leyes de Presupuesto no contemplaron nuevos beneficios, siendo las que figuran prórrogas y rehabilitaciones de leyes anteriores que hayan sido dadas de baja por cualquiera de las causales de incompatibilidad y cesados los motivos que hubieran dado lugar a su extinción.

- “La CNPA no cuenta con el acceso al Sistema Informático de ANSES para efectuar las consultas por conjuntos de registros o de condiciones, sino por consultas en forma individual (por beneficios); por consiguiente, no se pueden arrojar resultados globales por cantidad de beneficios que dejaron de percibirse por motivo de incompatibilidad o irregularidad discriminado por año”.

**Fondos públicos que posee el Poder Legislativo en 2005 para su distribución en concepto de becas, subsidios y pensiones gratificables**

<b>Tipode beneficio</b>	<b>Congreso</b>
Becas	4.135.000
Subsidios	7.535.000
Pensiones gratificables	12.500.000
<b>Total</b>	<b>24.170.000</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de "Distribución por jurisdicción" del Presupuesto 2005, publicada en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

Como revela el cuadro anterior, el PLN contó en sus arcas, según lo presupuestado para el año 2005, con **24.170.000 pesos** para distribuir en concepto de becas, subsidios y pensiones gratificables. ¿Han estado dadas las condiciones mínimas de transparencia para la distribución de estos beneficios?



## CAPÍTULO 5

### *El Congreso y el presupuesto nacional*

---

#### **Recomendaciones para la Argentina del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005<sup>23</sup>**

En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley y el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.

En particular, la transparencia en el gasto público adquiere especial relevancia si se considera el carácter central del presupuesto en la política de un gobierno: en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. Por tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. En otros términos, la disponibilidad de información presupuestaria beneficia la rendición de cuentas sobre las finanzas gubernamentales, e incentiva a la participación informada de la sociedad civil en los debates relacionados con este tema. Final-

<sup>23</sup> Este informe ha sido producido por el Área de Transparencia y Anticorrupción de Poder Ciudadano en el marco del proyecto del “Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria” del Internacional Budget Project. Son miembros del equipo de trabajo Pilar Arcidiacono (Coordinación de Actividades e Información), Julieta Arias (Coordinación de Actividades e Información), Sol Baranda (Seguimiento a la Encuesta de Percepciones) y Luis Galvalisi (Especialista técnico).

mente, la transparencia en los procesos presupuestarios permite conocer el grado de efectividad del gasto público, su eficiencia, así como detectar casos potenciales de corrupción. En suma, el análisis y la evaluación del nivel de transparencia en los procesos presupuestarios contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

Como parte de un reciente enfoque de las acciones de la sociedad civil en la medición y el fortalecimiento de la transparencia en los diversos ámbitos de acción de los gobiernos, en 2001 ocho organizaciones en cinco países de la región –Argentina, Brasil, Chile, México y Perú–, desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, se diseñó una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos de los países que participaban del esfuerzo. Por otro lado, se diseñó una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario y que fue contestada por un experto en materia legal y gasto público.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación, incluyendo en esta segunda versión a diez países en total. Esta ampliación permitió enriquecer el esfuerzo al sumar nuevas experiencias y aumentar las posibilidades de comparación entre los países. Además, en esta nueva edición se buscó mejorar la metodología utilizada en el estudio. De esta manera, se intentó que los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones pudieran ser explicados no sólo a partir del marco legal que regula las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias.

Finalmente, 2005 constituye el año de la tercera edición del ITP. En esta ocasión, participan organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos:

- Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas - CORFAS

- (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Posgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
  - Probidad (San Salvador, El Salvador)
  - Centro de Investigaciones Económicas Nacionales - CIEN (Ciudad de Guatemala, Guatemala)
  - Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Pearson (México D. F., México)
  - Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud - CISAS (Managua, Nicaragua)
  - Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del Informe Regional, estuvieron a cargo de Fundar. Asimismo, resultó fundamental contar con los fondos recibidos del Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP) y con el apoyo del DFID-Nicaragua para la integración de los materiales de incidencia y difusión.

Tres objetivos específicos guían el presente estudio:

- Replicar y mejorar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público nacional, y que, a la vez, permita hacer comparaciones entre países y a través del tiempo.
- Actualizar el conocimiento que se tiene sobre el proceso presupuestario y la importancia de la transparencia en ese ámbito.
- Identificar las áreas específicas del presupuesto con menos transparencia para que los gobiernos puedan trabajar en soluciones concretas.

Para cumplir con estos objetivos, el análisis se basa en una metodología que combina tres elementos básicos:

1. Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información

presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los ocho países (véase la sección “Metodología”), lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos. Con esta encuesta se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que califica a los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa “nada transparente” y 100, “completamente transparente”.

2. Un análisis de condiciones prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario. Este cuestionario se centra en la identificación de la información disponible al público, y particularmente en el grado de apertura de las diferentes etapas del proceso presupuestario, así como en el tipo de datos que se encuentran en la propuesta del Ejecutivo. El propósito de incluir este cuestionario en el estudio es ahondar en las razones que explican las percepciones en torno a la transparencia e identificar posibles obstáculos.

3. Una guía mínima para vincular la encuesta de percepciones y el cuestionario práctico. El propósito de ésta es facilitar la comparación de los resultados, la identificación de prácticas relevantes y la retroalimentación entre los países participantes. Asimismo, la vinculación de las distintas partes del estudio permite dar sustento a las recomendaciones y propuestas específicas que se emiten en este documento.

Adicionalmente, es importante señalar que en esta tercera edición se ha retomado y actualizado el análisis del marco legal presupuestario que se realizó en el estudio de 2003, con el fin de complementar la investigación.

Sobre la base de estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de catorce variables que representan temas para identificar si existe transparencia en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó sobre la base de la información obtenida de la encuesta de percepciones y del cuestionario práctico. Además, del análisis por variable se desprenden un conjunto de recomendaciones por país, que buscan mejorar las condiciones de transparencia en las finanzas públicas. Estas recomendaciones se nutren no sólo del análisis del contexto específico de cada país, sino también de la compara-

ción que se pudo realizar entre los distintos países de la región.

En este sentido, el presente Informe País tiene por objetivo complementar y explicar en detalle los resultados encontrados a través del ITP 2005, ya que éste, por su propia naturaleza metodológica, no genera información sobre los distintos matices o detalles normativos-institucionales del proceso presupuestario de cada país. Para ello se analizarán las tres variables más positivas y las tres más negativas que reflejó, en el caso de la Argentina, el índice del proceso presupuestario. Asimismo, se han incluido otras variables consideradas relevantes para el estudio.

La elaboración del ITP ha constituido un aporte social considerable en el ámbito internacional, ya que es un instrumento de evaluación útil para ejercer presión social y política a fin de lograr prácticas presupuestarias más transparentes en los países que han participado en el estudio. Además, el estudio ha contribuido a una evaluación sistemática y comparativa del estado de la transparencia en el presupuesto de varios países, lo que ha representado una fuente de información inigualable para observadores y usuarios de la información presupuestaria.

Por otra parte, el estudio busca ofrecer una agenda tentativa de mejoras específicas por país que contribuya al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de transparencia en Latinoamérica. Tenemos la convicción de que la realización de estudios independientes sobre la transparencia de los presupuestos puede agregar un valor significativo a la discusión y las prácticas presupuestarias, así como a las posibles reformas que distintos países realicen en esta materia. Es un mecanismo para revelar las fallas en la comunicación de las decisiones sobre cuentas públicas del gobierno y brindar alternativas para fortalecer la participación social en la asignación del gasto.

Además, el ITP es un esfuerzo por generar un mayor conocimiento sobre el presupuesto y favorecer su transparencia, al establecer una referencia puntual, creíble y sencilla en torno a la información sobre las finanzas gubernamentales y su accesibilidad para la sociedad. Como tal, fortalece los reclamos por gobiernos más eficientes, con capacidad para rendir cuentas claras,

con altos grados de probidad y espacios cada vez más reducidos para la discrecionalidad y la corrupción.<sup>24</sup>

## Metodología

La metodología original para construir el Índice de Percepciones de Transparencia Presupuestaria fue diseñada durante el año 2000 y aplicada en 2001 en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Sin embargo, conforme se han producido ediciones del ITP, la metodología utilizada ha evolucionado de manera tal que ha tenido algunas adiciones y/o variaciones que serán detalladas más adelante. En la versión de 2005 se utilizó una metodología que, al igual que en 2003, consta de tres partes:

### *a) Encuesta de percepciones*

Debido a que la transparencia en el presupuesto define el entorno en el cual se realizan la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de recursos públicos, la evaluación de las percepciones que existe al respecto es fundamental. Para este fin, se aplicó una encuesta con los siguientes criterios y características.

### *Población*

Tomando en cuenta que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a cuatro grupos de expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria. Las poblaciones son pequeñas y fueron identificadas sobre la base de criterios comunes en los ocho países:

- *Legisladores*: Se escogió a los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores).
- *Medios de comunicación*: Se seleccionó a los periodistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.
- *Académicos o investigadores*: Son los expertos que estudian el tema y/o

<sup>24</sup>Para acceder a la información relacionada con el ITP 2005, ingrese en <http://www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005>.

han publicado material sobre presupuesto. Se buscaron a partir de los censos de institutos de investigación y/o educación superior.

- *Organizaciones de la sociedad civil (OSC)*: Son las OSC que trabajan sobre temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales. Los directorios se construyeron a partir de las declaraciones sobre el presupuesto efectuadas a la prensa, o sobre la base del directorio de OSC existentes en los países.

<b>Censo Argentina</b>			
<b>Universo</b>	<b>Total</b>	<b>Respuestas</b>	<b>% de respuestas</b>
Legisladores	61	30	49,1%
ONG	16	12	75%
Medios de comunicación	70	29	41,4%
Investigadores y académicos	52	32	61,5%
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>103</b>	<b>51,7% (del universo)</b>

**Cuestionario:** Para realizar la *Encuesta Transparencia Presupuestaria en América Latina 2005* se utilizó el mismo cuestionario base aplicado en 2003.<sup>25</sup> El cuestionario contiene 70 preguntas que se agrupan en tres categorías:<sup>26</sup>

- Calificaciones sobre la transparencia del presupuesto en diferentes niveles: una calificación de las condiciones de la transparencia en el presupuesto en general y calificaciones de los procesos o temas específicos de formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información.
- Calificaciones sobre la importancia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados (formulación, aprobación, ejecución, fiscalización, participación ciudadana y acceso a la información).

<sup>25</sup> Cada país adecuó las preguntas del cuestionario a sus propias condiciones.

<sup>26</sup> Ver cuestionario en el anexo.

- Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5<sup>27</sup> para medir el nivel de acuerdo.

### Valores reportados

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas, en la siguiente escala:

1 Nada de acuerdo	2	3 Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	5 Totalmente de acuerdo
-------------------	---	----------------------------------	---	-------------------------

**Ponderación:** En 2001, el Índice de Transparencia incluyó poblaciones mayores de legisladores para todos los países, porque se incorporaron tres comisiones parlamentarias en lugar de una. El análisis de resultados mostró que las respuestas del Legislativo tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos, particularmente con respecto a ciertas etapas del presupuesto. Además, el tamaño de las poblaciones de legisladores varía mucho por país y su proporción en las respuestas de cada país va desde el 4 hasta el 35%. Para evitar un “sesgo legislativo” de diferentes proporciones entre países se ponderaron las respuestas de forma que las respuestas de los legisladores representaran el 10% del total de las respuestas de todos los países.

**Construcción de variables:** Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 14 variables a partir de 49 preguntas específicas. Las variables y las preguntas que

<sup>27</sup> Algunas preguntas tienen una escala que va del 1 al 3.

<b>Variables</b>	<b>Atributos</b>
Participación ciudadana en el presupuesto	5
Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto	3
Información sobre criterios macroeconómicos en el presupuesto	2
Cambios en el presupuesto	1
Asignación del presupuesto	4
Fiscalización del presupuesto	5
Evaluación de la contraloría interna	1
Capacidades de los órganos de control externo	3
Rendición de cuentas	7
Control sobre funcionarios federales	5
Responsabilidad de niveles de gobierno	1
Información sobre deuda federal	4
Calidad de la información y estadísticas en general	4
Oportunidad de la información del presupuesto	4
	<b>49</b>

las integran se presentan a continuación:

- *Cuestionario práctico*

Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas en la práctica presupuestaria de cada país, se incluyó como parte de la metodología un cuestionario que permitiera reconocer qué tan disponible se encuentra la información presupuestaria en la práctica. De esta manera, el enfoque en la información *pública* es la característica central de este cuestionario, ya que se considera que el acceso a información completa y de calidad es un aspecto primordial para evaluar el grado de transparencia en los procesos presupuestarios.

Este cuestionario fue contestado por uno o varios expertos de la organización responsable de aplicar el estudio en cada país participante y tiene tres propósitos específicos:

1. Examinar la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país.
2. Analizar el tipo de información disponible en la propuesta del Ejecuti-

vo, e identificar información adicional que podría ser de utilidad para monitorear y analizar la información contenida en el presupuesto.

3. Estudiar y medir el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

- *Guía de vinculación*

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico fueron vinculados a través de un guía. Esta guía siguió el orden de las variables de la encuesta y tiene por objeto explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica; específicamente en lo que respecta al acceso a la información presupuestaria y su calidad. De esta manera, la guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico.

Adicionalmente, en esta edición se actualizó el estudio formal que formaba parte de la metodología utilizada en 2003 con el fin de proporcionar información revisada sobre el marco legal que impera en los procesos presupuestarios de los diferentes países que integran el estudio.

## **Cambios metodológicos**

La metodología utilizada en 2005 difiere en algunos aspectos de la que se aplicó en 2003. La principal diferencia radica en que en 2003, el punto dos de la metodología consistía únicamente en un análisis formal/práctico a partir de una guía que analizaba los procesos presupuestarios desde estas perspectivas. Es decir que, en ese entonces, este aspecto de la metodología consistió en un estudio de las condiciones del marco legal que regula los procesos presupuestarios, así como en una exploración de las condiciones prácticas que permitiera identificar el grado de cumplimiento de lo establecido formalmente. En 2005, se retomó de manera más significativa el enfoque práctico, enfatizando el acceso a la información y su calidad. Asimismo, los cuestionarios guía utilizados para conducir el análisis formal/práctico en 2003 y el análisis formal en 2005 son diferentes en su estructura y en las preguntas que plantean, aunque ambos han cumplido con el objetivo de contextualizar el análisis de los resultados obtenidos a partir de la encuesta

de percepciones y profundizar en él. Debe mencionarse nuevamente que la parte formal de la guía utilizada en 2003 se actualizó para retomar esta parte en la presente versión del estudio; sin embargo, en esta ocasión, se han enfocado principalmente los resultados obtenidos a partir del cuestionario práctico descrito anteriormente.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que tanto la encuesta de percepciones como la guía de vinculación son dos instrumentos metodológicos que se mantienen para 2003 y 2005. No obstante, debe recalcar que la guía de vinculación es diferente en estas dos versiones debido a que, aunque la encuesta de percepciones se mantiene igual, el cuestionario con el que se

<b>Cambios metodológicos</b>	
<b>Metodología 2003</b>	<b>Metodología 2005</b>
Encuesta de percepciones	Encuesta de percepciones
Cuestionario formal/práctico	Cuestionario práctico y actualización del cuestionario formal/práctico utilizado en 2003
Vinculación encuesta de percepciones-cuestionario formal/práctico	Vinculación encuesta de percepciones-cuestionario práctico (versión actualizada)

relaciona cambia de manera radical de un año al otro.

Finalmente, debe señalarse que Guatemala es el único país que se suma como nuevo participante en el estudio, por lo que los resultados que aquí se presentan son únicamente de este año.

## **Resultados para la Argentina**

En el caso argentino, de las 14 variables evaluadas sólo 1 superó los 50 puntos: “Información sobre criterios macroeconómicos”. Los valores de las restantes oscilan entre 5,1 y 47,3. Estos puntajes explican la percepción de la falta de transparencia en materia presupuestaria en nuestro país.

Los resultados pueden agruparse en dos conjuntos: en uno, se incluyen las variables peor calificadas (ninguna supera los 30 puntos) y en otro, las va-

riables mejor calificadas (sólo 1 supera los 50 puntos).

Entre las variables con **más baja calificación**, se encuentran las siguientes: Cambios en el presupuesto (5 puntos), Participación ciudadana en el presupuesto (8 puntos); Control sobre funcionarios federales (18 puntos); Evaluación de la contraloría interna (19 puntos); Asignación del presupuesto (21 puntos); Capacidades de los órganos de control externo (21 puntos); Oportunidad de la información (27 puntos); Fiscalización del presupuesto (25 puntos); Rendición de cuentas (28 puntos).

Entre las variables con **mejor calificación** se encuentran las siguientes: Información sobre deuda federal (38 puntos); Responsabilidad de niveles de gobierno (40 puntos); Atribuciones y participación del Legislativo (44 puntos); Calidad de la información (47 puntos); Información sobre criterios

<b>Variables</b>	
<b>Baja calificación</b>	<b>Alta calificación</b>
Cambios en el presupuesto (5 puntos)	Información sobre deuda federal (38 puntos)
Participación ciudadana en el presupuesto (8 puntos)	Responsabilidad de niveles de gobierno (40 puntos)
Control sobre funcionarios federales (18 puntos)	Atribuciones y participación del Legislativo (44 puntos)
Evaluación de la contraloría interna (19 puntos)	Calidad de la información (47 puntos)
Asignación del presupuesto (21 puntos)	Información sobre criterios macroeconómicos (55 puntos)
Capacidades de los órganos de control externo (21 puntos)	
Oportunidad de la información (27 puntos)	
Fiscalización del presupuesto (25 puntos)	
Rendición de cuentas (28 puntos)	

<b>Resultados</b>									
Cuadro 1: Resultados por variable (Porcentaje de respuestas positivas)									
Tema	Variable	Argentina	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Perú
Participación ciudadana en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	8	35	14	5	13	11	10	16
	Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto	44	45	55	52	52	52	62	39
Elaboración del presupuesto	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	55	60	47	7	38	54	14	54
	Cambios del presupuesto	5	47	60	35	31	27	51	36
	Asignación del presupuesto	21	33	24	17	25	27	15	19
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	25	52	59	28	20	32	12	19
	Evaluación de la contraloría interna	19	21	36		11	27	5	8
	Capacidades de los órganos de control externo	21	57	45	11	10	36	14	11
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	28	36	27	18	22	27	14	22
	Control sobre funcionarios federales	18	48	45	23	21	20	14	20
	Responsabilidad de los niveles de gobierno	40	25	30	21	30	32	24	17
Acceso a la información	Información sobre deuda federal	38	46	45	25	31	29	21	35
	Calidad de la información y estadísticas en general	47	44	41	15	27	41	19	36
	Oportunidad de la información del presupuesto	27	31	29	18	20	24	12	16

macroeconómicos (55 puntos).

**Variables mejor evaluadas:**

- Atribuciones y participación del Legislativo (44%)
- Calidad de la información y estadísticas (47%)
- Información sobre criterios macroeconómicos (55%)

### ➤ **Atribuciones y participación del Legislativo**

Esta variable está compuesta por los siguientes tres atributos:

- El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
- Es suficiente el período de tiempo<sup>28</sup> que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Existe un debate significativo en la Legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo.

El hecho de que la siguiente variable sea una de las mejor calificadas responde a la existencia de normas que promueven y habilitan al Poder Legislativo a incorporar modificaciones al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en la práctica, esta capacidad no puede ejercerse efectivamente, ya que los tiempos destinados a la discusión del presupuesto son escasos si se considera que el presupuesto contiene alrededor de 8.000 fojas. (El Congreso recibe el presupuesto menos de seis semanas antes del inicio del año presupuestario).

A este aspecto negativo debe sumarse el hecho de que el Poder Ejecutivo sólo informa selectivamente al Poder Legislativo sobre determinados objetivos del presupuesto, por ejemplo, en lo que se refiere a gastos secretos.

En este sentido, es importante resaltar que la existencia de normativa no es garantía efectiva de transparencia. A ello debe sumarse la voluntad política de promover normas adecuadas a los tiempos reales de la gestión, así como su efectivo cumplimiento. Ambos aspectos son condiciones fundamentales para la promoción de transparencia en materia presupuestaria.

### ➤ **Calidad de la información y estadísticas**

Esta variable se compone de los siguientes cuatro atributos:

<sup>28</sup> En cada país se especificó el período de tiempo.

- En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
- La información presupuestaria es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
- La información presupuestaria incluye agregaciones que permiten un análisis integral.
- El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del gobierno nacional.

La evaluación positiva de esta variable se debe principalmente al hecho de que las instituciones que generan las estadísticas nacionales cuentan con personal técnico y profesionalizado con experiencia.

Entre la distinta información a la que es posible acceder en este sentido, se encuentran las fuentes de ingresos tributarios que pueden ser identificadas individualmente (a través de las planillas complementarias que acompañan el mensaje del presupuesto), así como las fuentes de ingresos no tributarios (sin embargo, en este caso, no es posible acceder fácilmente a los orígenes de éstos).

Es importante destacar que en el caso argentino existe una carencia fundamental con respecto a la calidad de la información y las estadísticas. Esta carencia es producto, básicamente, de la ausencia de información respecto del gasto real ejercido, es decir que no se cuenta con datos actualizados del gasto de años previos en el presupuesto ni en la documentación de apoyo. Existe en este sentido un importante atraso respecto del debate, por parte del Poder Legislativo, de las ejecuciones de los sucesivos presupuestos, llamadas cuentas de inversión. Esto dificulta en gran medida la posibilidad de acceder a información referida a si el Poder Ejecutivo cumple con lo estipulado en el presupuesto anual o si ejecuta las partidas discrecionalmente. Éste es un factor fundamental que debe tenerse en cuenta a fin de promover una mayor transparencia en materia presupuestaria en la Argentina.

#### ➤ **Información sobre criterios macroeconómicos**

Esta variable está compuesta por los siguientes dos atributos:

- El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
- Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.

La existencia de una percepción mayoritaria positiva respecto de la disponibilidad de información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto se vincula al hecho de que, efectivamente, el Poder Ejecutivo presenta una discusión detallada de las proyecciones macroeconómicas y los supuestos clave (por ejemplo, inflación, crecimiento del PBI y tasa de desempleo, entre otros).

Sin embargo, es importante resaltar que, si bien existe documentación presupuestaria de apoyo que brinda información acerca del impacto de los diferentes supuestos sobre el presupuesto, ésta se refiere a supuestos que pueden suceder con poca significación (por ejemplo, en agro e hidrocarburos).

#### **Variables peor evaluadas:**

- Cambios en el presupuesto (5%)
- Participación ciudadana en el presupuesto (8%)
- Control sobre funcionarios federales (18%)

#### **➤ Cambios en el presupuesto**

En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿en qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?

La percepción acerca de la debilidad del sistema presupuestario argentino en términos de incorporación de cambios en el presupuesto se debe principalmente a las facultades otorgadas por ley al PEN para incorporar modificaciones a la ley de Presupuesto, sin injerencia del Poder Legislativo.

Esta situación debilita sustancialmente el sistema republicano de gobierno y, más precisamente, el rol de PLN en lo que a materia presupuestaria se refiere. En este sentido, el respeto de las funciones del Congreso en cuanto a

la elaboración y aprobación de modificaciones posteriores del presupuesto generaría mayor transparencia en materia presupuestaria.

### ➤ **Participación ciudadana en el presupuesto**

Atributos que deberían cumplirse:

- Existencia de mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existencia de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre estos cambios a la opinión pública.
- Existencia de mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

La participación ciudadana en el presupuesto resulta una variable fundamental en el momento de analizar la transparencia en materia presupuestaria en un país. Lamentablemente, en el caso de la Argentina, no existen mecanismos formales ni informales que permitan incorporar a la ciudadanía en ninguna de las etapas presupuestarias.

No existen aún mecanismos que permitan que la ciudadanía participe activamente tanto en la formulación como en la ejecución o el posterior control de la ejecución del presupuesto. Esta carencia limita efectivamente la incorporación de las demandas de la ciudadanía en la definición presupuestaria, alejándolas en muchos casos de las decisiones políticas del gobierno.

Aun en los casos en los que se ha solicitado información al respecto (ya sea de forma individual o través de instituciones especializadas en la temática), ésta no ha sido entregada en tiempo y forma, condición indispensable para que el accionar de los ciudadanos genere algún tipo de incidencia presupuestaria.

Un ejemplo en este sentido es la ausencia de un presupuesto ciudadano, donde se describa en forma sencilla y comprensible el presupuesto y sus propuestas. Por el contrario, la información en materia presupuestaria se difunde a través de un vocabulario técnico, lo cual complejiza su comprensión. Éste es otro elemento que desincentiva la participación ciudadana.

### ➤ **Control sobre funcionarios federales**

Esta variable está compuesta por los siguientes cinco atributos:

- Se pueden conocer con exactitud los salarios de los/las funcionarios/as.
- La información sobre todas las prestaciones de los/las funcionarios/as es pública.
- Se pueden detectar enriquecimientos no explicables por medio de las declaraciones de bienes que hacen los/las funcionarios/as.
- En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto, se puede establecer quiénes son los/las culpables.
- Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.

El control sobre funcionarios federales es un factor relevante a fin de promover la transparencia en materia presupuestaria.

En el caso argentino, si bien existe normativa dirigida a controlar y sancionar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos (por ejemplo, la Ley 25.233, que creó la Oficina Anticorrupción, y el Decreto 102/99, que reglamenta su estructura y sus funciones, así como la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Código Penal), son muy pocos los casos en los que se ha juzgado a algún funcionario sospechado de irregularidades en el ejercicio del presupuesto.

En consecuencia, esta situación genera bajos niveles de confianza en la ciudadanía respecto del control que se ejerce sobre los funcionarios federales. A la vez, amplía los márgenes para la comisión de delitos vinculados al enriquecimiento ilícito y la malversación de fondos.

## Otras variables

Junto a las variables mejor y peor evaluadas se han considerado otras cuatro variables, a fin de profundizar el análisis acerca de la transparencia en materia presupuestaria en la Argentina. Esta selección se debió a que son aquellas que presentan mayor variación respecto de los valores obtenidos en el 2003 (más de 8 puntos de diferencia).

<b>Variable</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>
Evaluación de la controlaría interna	27	19
Rendición de cuentas	17	28
Responsabilidades de los niveles de gobierno	19	40
Oportunidad de la información	19	27

### ➤ Evaluación de la controlaría interna

Esta variable está compuesta por un el siguiente atributo:

- La contraloría interna es confiable.

Respecto de esta variable, no es posible asegurar con certeza la confiabilidad generada por los órganos de control internos, ya que el tema es lo suficientemente amplio como para realizar generalizaciones. En algunos casos, es posible identificar procesos de contralor confiables y en otros no.

### ➤ Rendición de cuentas

Esta variable está compuesta por los siguientes siete atributos:

- El Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno.
- El Ejecutivo emite reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información

exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.

- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.
- Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 500.000 pesos.<sup>29</sup>
- El gobierno provee indicadores que permiten evaluar adecuadamente el impacto del gasto.

En función de los datos analizados, es posible identificar las probables causas que explican el puntaje recibido por esta variable. Esas razones pueden encontrarse principalmente en la falta de indicadores publicados por el gobierno respecto del impacto del gasto, o bien, en los casos en que éstos existen, en que se encuentran mal diseñados. Asimismo, tampoco es posible acceder durante el transcurso del año a informes de rendición sobre los gastos anuales, a fin de evaluar el avance del cumplimiento de las metas de los programas. Ello sólo ocurre en los casos en los que algún legislador lo solicita por medio de un informe especial al jefe de Gabinete.

A ello puede agregarse que en los informes de fin de año no se incluye la diferencia entre los niveles promulgados y el gasto real ejercido, o bien entre aquéllos y el resultado actual de los ingresos.

En consecuencia, esta falta de información genera bajos niveles en la rendición de cuentas por parte de las autoridades competentes, lo que dificulta claramente la capacidad de control de la ciudadanía sobre los actos de gobierno. Esto, a su vez, permite el surgimiento de espacios poco transparentes en materia presupuestaria.

### ➤ Responsabilidades de los niveles de gobierno

Esta variable se compone del siguiente atributo:

<sup>29</sup> En cada país se especificó el período de tiempo.

- La división de responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es muy clara.

Lamentablemente, la información acerca de las transferencias intergubernamentales es de difícil acceso. Sólo es posible obtener información sobre montos generales, a través de solicitudes especiales de información al jefe de ministros, acerca del detalle de las transferencias a provincias y municipios, y sus conceptos.

Sin embargo, es importante resaltar que la ciudadanía en general no puede acceder fácilmente a esa información.

### ➤ **Oportunidad de la información**

Esta última variable se conforma del siguiente atributo:

Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso:

- la formulación,
- la discusión-aprobación,
- la ejecución,
- el control-fiscalización.

La información relativa al presupuesto generalmente no es de fácil acceso al público. Un ejemplo de esto es la falta de publicación del cronograma del Ejecutivo para el proceso de formulación del presupuesto, lo que sólo ocurre cuando medios de comunicación u OSC solicitan expresamente la información.

Respecto del denominado Documento Preliminar, no se hace público a la ciudadanía, sino que suelen ser los medios de comunicación quienes acceden antes a esa información (incluso antes que el Poder Legislativo reciba formalmente esa información).

Al mismo tiempo, es importante analizar el nivel de anticipación con el cual el Congreso recibe la propuesta del presupuesto. En el caso de la Argentina, el Poder Legislativo accede a esa información sólo seis semanas

antes del inicio del año presupuestario, lo cual dificulta en gran medida el debate en tiempo y forma.

Por otro lado, respecto de los gastos actuales, el Poder Ejecutivo no presenta informes durante el año sobre éstos. Eso ocurre sólo en los casos en los que algún legislador lo solicita mediante un Informe especial al jefe de ministros.

En este caso, es relevante la existencia de información sistemática acerca del nivel de gastos a medida que se desarrolla el año presupuestario, a fin de poder incorporar las modificaciones necesarias o realizar los reclamos pertinentes si se identificaran irregularidades.

## **Recomendaciones y comentarios finales**

### *Atribuciones y participación del Legislativo*

➤ Promoción de un mayor debate legislativo sobre el proyecto de ley del presupuesto.

### *Información sobre criterios macroeconómicos*

- Fundamentación técnica de las proyecciones macroeconómicas tanto en sus valores relativos como absolutos.
- Realización de un seguimiento bimestral de las proyecciones macroeconómicas, debido a los cambios que podrían producirse en el transcurso del tiempo.
- Respecto de los ingresos, realización de análisis mensuales de las variaciones tributarias, ya que los aumentos o disminuciones pueden provenir de variables externas (como precios en los *commodities* en el caso de retenciones en el agro e hidrocarburos) o de variables internas (como modificaciones de tasas, o cambio en los vencimientos de los tributos).

### *Calidad de la información y estadísticas*

- Mejora del sistema de información sobre la base de principios internacionales de pertinencia, oportunidad, confiabilidad (aproximación a la realidad), esencialidad (sustentable sobre la forma), neutralidad (objetividad), integridad, verificabilidad, sistematicidad, comparabilidad y claridad.

- Publicación de la información relativa a los informes y revisiones de cuentas por parte de los organismos internacionales de crédito, una vez emitidos y recibidos por el Poder Ejecutivo.

#### *Participación ciudadana en el presupuesto*

- Creación de ámbitos formales de participación ciudadana en todas las etapas presupuestarias, principalmente en la elaboración y el debate, entre el 15 de septiembre y el 30 de noviembre, buscando la participación de los consejos y colegios profesionales en Ciencias Económicas, universidades y OSC. Apertura de espacios a la ciudadanía, como consejos consultivos y audiencias públicas, entre otros.
- Creación de un programa que fomente la cultura y educación presupuestaria, llegando en un futuro a que los centros educativos de todos los niveles tengan de manera obligatoria la enseñanza de conocimientos sobre ética y transparencia presupuestaria.
- Promoción, por parte del Poder Ejecutivo, de facilidades en el acceso a todo tipo de información presupuestaria en todas sus etapas para quien desee solicitarlo, con respuestas en tiempo y forma. Éstas deberían ser publicadas en Internet en una página especial de participación ciudadana.
- Incorporación en la página del Ministerio de Economía de un link que incluya la información completa en materia presupuestaria en tiempo y forma, y los mecanismos con que cuenta la ciudadanía a fin de poder acceder y participar de manera fácil y clara.
- Sanción y promulgación de la ley nacional de Acceso a la Información Pública.
- Información a la ciudadanía sobre las modificaciones presupuestarias que se realizan durante la ejecución, aclarando los motivos que las generaron.

#### *Cambios en el presupuesto*

- Limitación de las instancias en las que el Poder Legislativo delega discrecionalmente facultades en el Poder Ejecutivo.
- Ampliación del debate presupuestario con las organizaciones intermedias, a fin de lograr alternativas válidas para poder suplir las emana-

das del Poder Ejecutivo.

- Realización del seguimiento presupuestario trimestral comparando lo ejecutado, las metas y lo presupuestado en los distintos programas de cada jurisdicción. Informar a la opinión pública de las desviaciones ocurridas y de las sanciones a los funcionarios si así correspondiera conforme a su responsabilidad.
- Conformación de un cuerpo técnico presupuestario (Oficina Legislativa de Presupuesto) de asesoramiento, totalmente independiente y de carrera administrativa, para elaborar informes sobre la confección presupuestaria, capacitación y orientación a los legisladores.
- Creación de un plan de políticas de Estado a mediano plazo para la asignación de los recursos, sustentado en un compromiso social y político a fin de que tenga seguridad jurídica.
- Publicación mensual de la información referida a la asignación de la partida “Gastos figurativos” y “Contribuciones figurativas” (partidas que atentan contra la transparencia presupuestaria) detallando de forma pormenorizada montos y distribución, con el sustento técnico-político de dichas asignaciones, considerando que éstas ascienden a casi el 20% del presupuesto de la administración.
- Publicación discriminada del destino programático de los fondos obtenidos por préstamos que otorgan los organismos multilaterales de crédito, informando el grado de avance y sustentando la decisión de las asignaciones.
- Disposición uniforme de la información suministrada, a los efectos de que pueda ser comparada entre distintos ejercicios presupuestarios.

### *Control sobre funcionarios federales*

- Publicación a través de la página Web del Ministerio de Economía de la nómina de los funcionarios de primer nivel desde el rango de jefatura de gabinete hasta presidencia de la Nación, incluyendo nombres y apellidos, cargos y remuneraciones mensuales totales, incluidos los adicionales.
- Presentación por parte de los funcionarios de las declaraciones juradas patrimoniales, explicando los incrementos patrimoniales. En caso de no poder justificarlos se deberá hacer una auditoria al respecto e

informar una vez terminado el proceso si hubiera algún ilícito.

- En caso de irregularidades en un ejercicio presupuestario, se recomienda la realización de auditorías conjuntas con OSC, con muestreo en áreas de gran efecto social, para determinar las irregularidades en los manejos presupuestarios.

### *Rendición de cuentas*

- Rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo ante el Poder Legislativo, en forma bimestral, sobre la ejecución de los distintos programas presupuestarios de cada una de las jurisdicciones, en sesión pública con la participación de las organizaciones intermedias.
- Publicación de información acerca del nivel de endeudamiento público, identificando las distintas alternativas que pudieron ser utilizadas y fundamentando la toma de decisiones en dicha materia. Asimismo, deberán exponerse en cuadros comparativos cuáles hubieran sido los efectos de cada una de ellas.

### *Responsabilidades de los niveles de gobierno*

- Cumplimiento del artículo 75, inc. 2 (segundo tercero, cuarto, y quinto párrafo)
- Cumplimiento de la ley de Ética de la Función Pública, teniendo en cuenta que no se han cumplido y normado todos sus artículos.
- Cumplimiento de la Ley 24156, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que regla la forma de presentación; por ejemplo, los artículos 44 y 45, que dejan en claro que la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional, lo que significa un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de su gestión. De este análisis surgirían las desviaciones y sus causas, lo que obligaría a ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución e informar al Congreso de la Nación. Principalmente el art. 45 obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros, y de los efectos producidos por éstos.
- En el mismo sentido, el artículo 20 enuncia explícitamente que “las

disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener normas de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos”. En la última parte, sobre que se considera ingreso para el cálculo presupuestario, el artículo 21 dice: “los que se estimen existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta”, es decir, con los tributos vigentes en ese momento y no sobre la base de futuras reformas sobre creación o modificación de tributos, sin saber si el Congreso de la Nación los sancionará o no (aunque en la mayoría de los casos el Poder Ejecutivo dé por sentada su sanción). Sin embargo, año tras año los proyectos de presupuestos contienen normas que modifican leyes nacionales de carácter permanente, como también tributarias o cualquier otra norma que no tiene que ver con la esencia del presupuesto.

#### *Oportunidad de la información del presupuesto*

- Publicación inmediata de la información a través de una página Web del Poder Legislativo para que de este modo cualquier ciudadano pueda enterarse de lo que están tratando sus representantes.
- Publicación inmediata de los cambios que se vayan produciendo en cada partida una vez sancionada y promulgada la ley de Presupuesto.

#### *Evaluación de la contraloría interna*

- Elaboración por parte de la contraloría interna del análisis de la gestión y de la operatividad del proceso de toma de decisiones y la forma de gastar.

## **Comentarios finales**

Resulta difícil utilizar datos empíricos para basar los argumentos comparativos de los niveles de transparencia presupuestaria. No olvidemos, además, que las percepciones en sí mismas tienen un peso significativo en lo que su-

cede en realidad, pues éstas ayudan a influir sobre las políticas públicas, por ejemplo. En gran medida, las percepciones son un reflejo de la realidad.

El ITP proporciona principalmente una idea de las opiniones de legisladores, representantes de la sociedad civil, periodistas y académicos, y se desarrolla cada dos años.

Una puntuación mayor indica que los encuestados han proporcionado mejores puntuaciones, una menor sugiere que los encuestados revisan sus percepciones hacia abajo.

Sin embargo, los cambios en la puntuación del país traen aparejado no sólo un cambio en la percepción de la situación en el país, sino también un cambio en la muestra. Con distintos encuestados apenas diferentes, un cambio en la puntuación del país podría relacionarse con el hecho de que se han recolectado diferentes opiniones.

Además, es a menudo difícil mejorar la puntuación del ITP por un período corto de tiempo, por ejemplo dos años. En los casos donde el gobierno y/u otros han realizado esfuerzos más significativos para generar transparencia presupuestaria, con resultados demostrables, y donde no hay mejoras en la puntuación en el ITP, existe la posibilidad de que estos esfuerzos –aunque exitosos–, no se hayan comunicado del modo adecuado.

También hay que considerar que aunque la modificación en la legislación se puede dar de manera relativamente rápida, la puesta en práctica de la nueva norma y sus efectos directos hacia la población pueden llevar más tiempo. Quien toma las decisiones tiene aquí un reto fundamental: lograr equilibrar la implementación de planes de largo alcance con medidas que tengan una repercusión inmediata, cuando esto sea posible. Ese equilibrio permite ir avanzando de manera incremental en las percepciones.

Más allá de estas apreciaciones, los resultados aquí presentados permiten afirmar que es prioritario generar procesos tendientes a transparentar el presupuesto, promover la participación ciudadana y el acceso a la información

en este campo y, en general, en todas aquellas materias donde se ponga en juego la “cosa pública”.

## **“EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN LA ARGENTINA”**

Por Gerardo Uña, investigador del Grupo Catalina e investigador asociado del CIPPEC

Durante la última década y media es posible observar dos claras tendencias en materia de administración de los recursos públicos. Por un lado, el presupuesto nacional se consolidó cada vez más como un instrumento clave para la administración y asignación de los recursos del Estado nacional. Por otro lado, se produjo una pérdida creciente de protagonismo por parte del Congreso en el proceso de definición y control del presupuesto al no ejercer plenamente las facultades contempladas en la Constitución Nacional y en la ley de Administración Financiera.

La normativa vigente en el ámbito nacional asigna al Poder Legislativo importantes atribuciones en dos momentos clave del proceso presupuestario. El primero de ellos se refiere a la aprobación de la ley de Presupuesto, momento donde se define la asignación de recursos a los distintos fines del gobierno. El segundo momento se refiere al control de su ejecución, donde se evalúa el cumplimiento, para su posterior aprobación, del mandato implícito en la ley de Presupuesto de la Nación. La mayor parte de los análisis realizados sobre la participación del Legislativo en el ciclo presupuestario concentran su atención en el primer aspecto, y no prestan suficiente atención al rol del Congreso en el segundo, a pesar de que la actividad parlamentaria de seguimiento y control de ejecución presupuestaria resulta de gran relevancia para el funcionamiento equilibrado de los poderes del Estado.

En la práctica, el control del Legislativo sobre el presupuesto nacional se encuentra seriamente debilitado. Con respecto al control de la gestión presupuestaria, la Ley 24.629 establece que el Poder Ejecutivo debe presentar

al Congreso de la Nación, en forma trimestral y dentro de los treinta (30) días de vencido el trimestre respectivo, informes sobre la ejecución del presupuesto, exponiendo los créditos originales y sus modificaciones, y explicando la motivación de los desvíos. Pero el Poder Ejecutivo no remite estos informes en forma regular y el Congreso no ha exigido que se cumpla con este requisito. Esto se produce a pesar de las significativas modificaciones introducidas en los gastos como consecuencia de las diferencias positivas entre los ingresos recaudados en contraposición a los ingresos presupuestados en los últimos ejercicios fiscales. Estas modificaciones, principalmente realizadas mediante decretos de necesidad y urgencia, implicaron incrementos del gasto de 9.150 millones de pesos (+ 16%) en el 2004 y se estima un incremento de 6.380 millones (+ 8%) en el 2005. En relación con el control ex post, la cuenta de inversión, instrumento mediante el cual el Ejecutivo rinde explicaciones sobre la utilización de los recursos, la última aprobada por el Congreso corresponde al año 1993.

Por su parte, la ley de Solvencia Fiscal establece que, una vez remitida la cuenta de inversión y en forma previa al envío del proyecto de ley de Presupuesto, el jefe de Gabinete y el ministro de Economía deben concurrir en forma conjunta al Congreso para informar sobre los desvíos del ejercicio anterior y la estimación de ejecución del presupuesto vigente. Ninguna de estas acciones se cumple en forma regular.

A la par de los avances significativos en materia de administración financiera por parte del Poder Ejecutivo, es posible observar desequilibrios en el sistema de frenos y contrapesos entre los poderes del Estado en el ciclo presupuestario, mecanismo indispensable para lograr transparencia y pluralidad en la toma de decisiones sobre el destino de los fondos públicos.

En un contexto en el cual el presupuesto nacional se ha consolidado cada vez más como un instrumento clave para la administración de los recursos públicos, la calidad con la cual el Poder Legislativo ejerce su rol de control de la gestión presupuestaria resulta fundamental. Por lo tanto, es necesario profundizar el análisis de los procesos y mecanismos con los cuales el Congreso lleva a cabo el seguimiento y la evaluación del presupuesto nacional,

considerando los incentivos de los actores involucrados y los condicionantes políticos y técnicos al desempeño de esta tarea, con el objetivo de proponer acciones que modifiquen la situación actual.

En el marco del desafío más amplio de fortalecimiento de las instituciones que la Argentina tiene por delante, resulta imprescindible comenzar un proceso de revalorización del rol del Congreso en el proceso presupuestario, especialmente en las etapas de monitoreo y control, para de esta forma fortalecer el equilibrio entre poderes de nuestro país, condición necesaria para el buen funcionamiento de nuestras instituciones republicanas.



## CAPÍTULO 6

### *Bloques partidarios y representación política en las comisiones*

---

#### **UNA AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS BLOQUES LEGISLATIVOS<sup>30</sup>**

##### **Impacto de la fragmentación en el trabajo legislativo**

Los bloques legislativos son un componente muy importante de la organización parlamentaria. El 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. Además, optimiza el trabajo de los legisladores evitando la duplicación de proyectos de ley y coordinando temas y posiciones políticas.

*¿Qué se necesita para conformar un bloque?*

En la HCDN, el reglamento establece que “los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas” (art. 55). El reglamento del Senado, en cambio, prevé que “dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas” (art. 55).

*¿Cómo se organiza un bloque?*

En la HCDN, los bloques tienen un cuerpo de personal que les asigna el

<sup>30</sup>Esta sección fue publicada en el informe bimestral correspondiente a los meses de mayo y junio de 2005 de “El Congreso bajo la lupa”.

presupuesto de la Cámara. El nombramiento y la remoción de aquél se hacen según la propuesta del mismo bloque. Ese personal está equiparado al resto del personal de la Cámara, pero es designado con carácter transitorio.

La estructura administrativa del bloque se compone de un secretario parlamentario, un secretario administrativo y los demás empleados que correspondan en proporción, la cual variará de acuerdo con la cantidad de legisladores en el bloque. Además, cada bloque tiene una estructura de gobierno o política (presidente, uno o más vicepresidentes y un secretario general).

Según el reglamento, al disolverse un bloque, el personal de empleados cesa automáticamente en sus funciones (art. 57).

### **Los bloques legislativos del Congreso 2005: ¿Fragmentación o atomización?**<sup>31</sup>

En 2005, la HCDN cuenta con cuarenta y siete (47) bloques, o sea, un bloque cada cinco (5) diputados. Por su parte, el Senado registra dieciséis (16), es decir, un bloque cada cuatro (4) senadores.

En la HCDN, la mitad de los bloques (24) son “monobloques” –están compuestos por un solo legislador–, mientras que otros cuatro (4) bloques están compuesto por sólo dos legisladores. El bloque mayoritario es el del Partido Justicialista, con ciento veintinueve (129) miembros.

En el Senado, once (11) de los dieciséis (16) bloques están compuestos por un legislador. Esa situación podría explicarse por la presencia de terceros senadores pertenecientes a partidos provinciales. Sin embargo, es importante recordar que

<sup>31</sup> Sobre el sistema de partidos: “... el número de partidos indica, inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema de partidos: la medida en que el sistema político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado” (p. 151). “... la pauta “atomizada” requiere pocas explicaciones: entra en la clasificación como clase residual para indicar un punto en el que ya no necesitamos una cuenta precisa, esto es, un umbral pasado el cual poco importa el número de partidos, sean 10, 20 o más. Los sistemas atomizados de partidos se pueden definir del mismo modo que la competencia atomística en la economía; o sea, como la situación en que ninguna empresa (tiene) un efecto apreciable en ninguna otra empresa”. Sartori, G., *Partidos y sistema de partidos*, Tomo 1, Madrid, Alianza Editorial, 1976.

ésta no es una situación novedosa y que, recientemente, los senadores de aquellos partidos solían agruparse en el que se denominó “Interbloque Federal”. El bloque mayoritario es el del Partido Justicialista, con 39 miembros.

Resulta evidente que se presenta una situación de predominancia del bloque mayoritario en ambas Cámaras. Sin embargo, los mayores inconvenientes de la coordinación legislativa pueden no estar en este bloque (a pesar de sus conflictos internos) y sí en el resto, los que más que fragmentados se observan atomizados.

Esta particularidad es resultado directo del grado de fragmentación y atomización sufrido por el sistema de partidos políticos en los últimos años; fundamentalmente en el caso de los partidos del polo no peronista. Esta situación alimenta esta imposibilidad de legisladores de la oposición, muchas veces afines ideológicamente, de cooperar en esfuerzos legislativos grupales. A esto se agrega, como se mencionó anteriormente, el incentivo negativo para la cooperación que produce la posibilidad de designar personal para la administración de los bloques legislativos.

Sumado a esto, la atomización de los bloques de oposición produce efectos lesivos sobre la capacidad de contralor de la oposición política sobre el Poder Ejecutivo e incrementa los costos de los actores políticos a la hora de la negociación y el acuerdo para la promoción de legislación. En el caso del vínculo de representación entre electores y electos, la práctica instaurada recientemente de acceso a la banca por la lista de un partido o alianza para su pronta renuncia y conformación de un bloque independiente contribuye a la confusión y, finalmente, a una sensación de frustración en los electores.

### **Convocatoria de Poder Ciudadano a los secretarios de los bloques en el Congreso**

Dada la importancia de los bloques en el funcionamiento parlamentario, Poder Ciudadano convocó a los secretarios de aquellos bloques que poseen más de cuatro (4) diputados y más de cuatro (4) senadores en cada una de las Cámaras.

<b>¿Quiénes fueron convocados por Poder Ciudadano?</b>				
<b>Bloque</b>	<b>Cámara</b>	<b>Nombre y apellido</b>	<b>Cargo en el bloque</b>	<b>Asistencia</b>
Partido Justicialista	HCDN	Fernando Salím	SA	Ausente
Partido Justicialista	HCDN	Graciela Camaño	SP	Ausente
Partido Justicialista	HCSN	Berta Aldalur	Secretaria	Ausente
Unión Cívica Radical	HCDN	Eduardo Laurence	SA	Ausente
Unión Cívica Radical	HCDN	Daniel Colella	SP	Presente
Unión Cívica Radical	HCDN	Pablo Durán	Coordinador de asesores Presidencia de bloque	Presente
Unión Cívica Radical	HCSN	Diego Sueiras	Secretario	Presente
ARI	HCDN	Pablo Failde	SP	Presente
ARI	HCDN	Maricel Etchecoín Moro	SA	Presente
Partido Socialista	HCDN	Martín Mangas	SA	Presente
MPN	HCDN	Claudio Gorosito	SP/A	Presente

### *Temas prioritarios identificados en la reunión*

El 17 de mayo por la mañana se realizó una reunión de trabajo en las oficinas de Poder Ciudadano durante la cual se identificaron temas prioritarios para el fortalecimiento del funcionamiento de los bloques legislativos. Éstos son de índole política, parlamentaria y operativa.

#### a) Fragmentación política

La fragmentación de bloques que surge en 2003 como resultado de la crisis política de 2001 trae consigo algunos problemas; entre ellos, operativos, edilicios y hasta de organización de las sesiones. A partir de 2003 se observan muchos bloques con pocos legisladores, lo que dificulta la coordinación del trabajo parlamentario.

Esta sección refleja que en la Cámara de Senadores existen dieciséis (16) bloques parlamentarios en un cuerpo de setenta y dos (72) miembros, mientras que pueden contabilizarse 47 en la HCDN. ¿Existen los recursos

físicos, humanos y técnicos para que el Senado opere con dieciséis (16) bloques y la HCDN haga su parte con más de cuarenta (40)?

Por un lado, la multiplicación de bloques significa que crece el personal que debe trabajar en ellos; al mismo tiempo, se incrementan las necesidades edilicias para soportar la mayor demanda de los bloques.

Por ejemplo, si de un bloque se desprenden tres diputados y forman un nuevo bloque, éste necesitará dotarse de personal: un secretario parlamentario, un secretario administrativo y demás, para un mínimo funcionamiento. Por otra parte, necesitará un nuevo espacio físico para desarrollar sus actividades en forma organizada. Estas situaciones no incentivan el trabajo cooperativo, ya que una de las posibles variables explicativas de la fragmentación de los bloques puede encontrarse en causas económicas (aumento de la dotación de personal, por ejemplo). Sin embargo, no debe olvidarse que el contexto generalizado de alta fragmentación del sistema de partidos y bajos niveles de incentivo a la cooperación también influye en la fragmentación/atomización legislativa.

Los participantes de la reunión coincidieron en detectar las siguientes debilidades del sistema de bloques:

- Ausencia de incentivos para que los legisladores no abandonen los bloques de origen.
- Ausencia de una regulación del sistema de bloques (la figura del interbloque no existe).
- Inexistencia de una normativa para aquellos que abandonan el bloque al que pertenecen y forman su propio bloque.

b) Inexistencia de un “proyecto de Parlamento”

Los participantes de la reunión prestaron especial atención a la inexistencia de un “proyecto de Parlamento”, entendiendo por esto una organización parlamentaria estable y previsible con las siguientes características:

- Cargos estables para aquellos que le aportan calidad a la actividad

parlamentaria en contraposición a la dependencia de las autoridades de turno.

- Cuerpo de asesores permanentes con conocimientos en distintas temáticas.
- Sistema de seguridad único para todo el Congreso de la Nación.
- Capacitación para los empleados del Congreso de la Nación que redunde en el fortalecimiento de la institución.
- Disponibilidad de recursos de uso diario, como computadoras, impresoras, y demás.
- Recortes de prensa.

#### c) Informes del jefe de Gabinete de ministros

Los secretarios de bloque reclamaron un plazo mayor para entregar las preguntas que tienen permitido realizarle al jefe de Gabinete de ministros cuando éste concurre al Congreso para informar de la marcha del gobierno.

En la actualidad, poseen apenas cuarenta y ocho (48) horas desde que se les informa la fecha de la visita del jefe de Gabinete. Este tiempo no es suficiente para solicitar a los miembros de su bloque que presenten las preguntas, luego las tabulen a fin de evitar superposiciones y por último editen el listado final. Además recalcaron que mayormente el jefe de Gabinete de ministros responde en el recinto a las preguntas que él selecciona.

#### d) Dictámenes desconocidos

Se marcó como una importante falencia del funcionamiento de algunas comisiones la falta de publicidad y distribución de los dictámenes. En el caso de algunos bloques legislativos que no poseen representantes en determinadas comisiones, esta situación provoca una asimetría en el manejo de la información, sobre todo a la hora de la discusión en el recinto.

#### e) Giro de los proyectos

Los participantes destacaron como un elemento generado de desequilibrios

la facultad de giro de proyectos a comisiones. Sostuvieron que muchas veces algunos proyectos de ley son girados directamente a comisiones presididas por legisladores de la mayoría de gobierno.

f) Otros temas de relevancia

- Asignación poco clara de los recursos para garantizar un funcionamiento mínimo del bloque. No siempre se distribuyen de manera proporcional a la cantidad de miembros por bloque, los metros cuadrados, las computadoras por empleado y demás.
- Creación de una Comisión de Técnica Legislativa para evitar interpretaciones arbitrarias de la ley.
- Acceso de los asesores a capacitaciones. Muchas veces éstas tienen lugar en horarios inaccesibles.
- Inexistente interrelación entre ambas Cámaras, lo que se refleja en la ausencia de dos servicios de seguridad, o dos visitas guiadas, por ejemplo.
- Permitir la presencia del secretario de bloque en las reuniones de labor parlamentaria, como sucede en otras legislaturas del mundo.
- Proveer a cada legislador de una computadora personal portátil que le permita manejar información al instante en su banca durante las sesiones o en las reuniones de Comisión.
- Establecer una suma de dinero fija en concepto de caja chica por bloque, a fin de destinar ese dinero para el manejo de gastos corrientes.
- Digitalizar el papelerío legislativo y administrativo. Por ejemplo, enviar el Plan de Labor Parlamentaria por correo electrónico con cada proyecto de ley escaneado. Además, presentar cinco (5) copias en papel más un disco por cada proyecto de ley iniciado. El papel ocupa del 10 al 20% del espacio físico del que disponen los bloques.
- Proveer un enlace en los sitios oficiales de las Cámaras para desarrollar una página del bloque (muchos poseen sitios independientes).
- Realizar con recursos propios o contratar un servicio de recortes de prensa provisto por las Cámaras. Muchos pagan por el servicio privado individualmente.
- Realizar un profundo curso de inducción sobre el funcionamiento del Congreso.

- En el caso de Senado TV, los bloques no poseen un tiempo en el aire.

## **SOBRE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LA CONFORMACIÓN DE LAS COMISIONES<sup>32</sup>**

Las comisiones parlamentarias desarrollan una labor que es de fundamental importancia para el funcionamiento del Congreso. Además de facilitar el trabajo legislativo, el debate y la generación de consensos y acuerdos entre los distintos bloques, permiten establecer prioridades temáticas y entablar discusiones técnicas pormenorizadas.

Sin embargo, esto no siempre es advertido por la opinión pública, que centra su atención más que nada en las sesiones plenarias. Así, gran parte del trabajo legislativo es prácticamente desconocido por la ciudadanía.

Por esta razón, el monitoreo que realiza Poder Ciudadano en el Congreso de la Nación se basa, principalmente, en el seguimiento de las reuniones de comisión, a través de la acción presencial del equipo de voluntarios.

Como parte de este esfuerzo de publicitar la acción de las comisiones, el presente informe analiza cómo están integradas, esto es, indaga los mecanismos por los cuales se conforman, y evalúa asimismo la composición actual de *algunas* comisiones, tanto de la HCDN como del Senado.

*¿Quién designa las comisiones y a sus integrantes?*

Tanto la HCDN como el Senado establecen, en sus respectivos reglamentos internos, idénticos mecanismos de designación: “En las sesiones preparatorias correspondientes a los años de renovación de la Cámara ésta, por sí o delegando la facultad en el Presidente, nombrará las comisiones permanentes...”.

<sup>32</sup> Esta sección fue escrita y publicada en el informe bimestral mayo-junio de 2005 de “El Congreso bajo la lupa”.

La práctica habitual es que los nombramientos y modificaciones estén a cargo del presidente de la Cámara. Las designaciones se hacen en las sesiones preparatorias, realizadas a fines de febrero.

*¿Cuántas comisiones hay?*

La Cámara del Senado tiene veinticuatro (24) comisiones permanentes, mientras que la HCDN posee cuarenta y cinco (45). A la vez, existen dieciséis (16) comisiones bicamerales y especiales.

*¿Cuántos legisladores hay por comisión?*

El Reglamento Interno de la HCDN establece en su artículo 61 que las comisiones deben estar integradas por entre un mínimo de quince (15) y un máximo de treinta y un (31) diputados, con excepción de:

“Las Comisiones de *Asuntos Constitucionales y Educación* que estarán compuestas por un mínimo de quince (15) y un máximo de treinta y tres (33) diputados”. “La Comisión de *Relaciones Exteriores* con un mínimo de quince (15) diputados y un máximo de treinta y siete (37) diputados”, y “La Comisión de *Presupuesto y Hacienda* compuesta por un mínimo de quince (15) y un máximo de cuarenta y un (41) diputados”.

En el caso de la HCDN, el reglamento no establece un máximo de comisiones que puede integrar cada diputado.

En el caso del Senado, el artículo 60 del Reglamento prevé que las comisiones estarán integradas por quince (15) miembros cada una. Por otra parte, el artículo 91 permite a cada senador integrar hasta cinco (5) comisiones permanentes.

*¿Cuánto tiempo permanecen los legisladores en una comisión?*

Los miembros de las comisiones permanentes de la HCDN duran dos años, de no ser relevados mediante resolución expresa de ésta, mientras que

en el Senado duran dos años hasta la próxima renovación por tercios y bienal de ese Cuerpo, de no mediar su renuncia.

*¿Cómo están representadas las fuerzas políticas?*

Las comisiones deben guardar la proporcionalidad en la representación. En otras palabras, les corresponde un porcentaje de miembros en cada comisión proporcional a los que posee ese bloque en la Cámara. Según lo establecido por el artículo 105 del reglamento de la HCDN:

“La designación de los Diputados que integrarán las comisiones permanentes o especiales se hará, en lo posible, de forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara”.

El artículo 91 del reglamento del Senado establece iguales disposiciones sobre este punto.

En consecuencia, si un bloque político cuenta, por ejemplo, con el 60% de bancas en una de las Cámaras, debería obtener ese mismo porcentaje de representación en cada una de las comisiones. Todos los bloques tienen el derecho de estar representados en cada una de las comisiones.

Sin embargo, en la práctica, sólo pueden ejercer este derecho los bloques más grandes o con una apreciable cantidad de legisladores. La frase “en lo posible”, que es mencionada en el articulado reglamentario, tiene que ver con los bloques con baja cantidad de legisladores. Pero como esto no aparece explícitamente en el artículo en cuestión, queda abierta la posibilidad de que haya distintas interpretaciones sobre el término “en lo posible”.

De esta forma, se incentiva, como veremos a continuación, la discrecionalidad en las decisiones referidas a la composición de las comisiones, agravada aún más por la alta fragmentación política que existe actualmente en el Congreso argentino. En última instancia, siempre se podrán argumentar condiciones de imposibilidad al ejecutar decisiones contrarias al espíritu que guía este artículo, que no es otro que la representación proporcional de

las distintas fuerzas políticas en las comisiones.

## **El caso de la Comisión de Juicio Político de la HCDN**

A fines de marzo de 2005, el presidente de la HCDN, Eduardo Camaño, dispuso aumentar de veinticuatro (24) a veintinueve (29) la cantidad de miembros de la Comisión de Juicio Político de ese cuerpo legislativo. Así quedó garantizado el predominio oficialista en esa comisión en momentos en que ésta se prestaba a discutir los pedidos de juicio político a los ministros del Poder Ejecutivo Aníbal Fernández (Interior), José Pampuro (Defensa) y Julio De Vido (Infraestructura). Estos pedidos, que fueron presentados por el bloque opositor del ARI, se refieren al escándalo por el tráfico de drogas en el aeropuerto de Ezeiza.

Camaño, al argumentar su decisión, explicó que el reglamento de la Cámara faculta a la presidencia a completar con treinta y un (31) integrantes el cupo de miembros de todas las comisiones. Según el marco normativo, “el número de integrantes de las Comisiones será determinado por la Honorable Cámara, entre un mínimo de 15 (quince) y un máximo de 31 (treinta y uno) diputados...”.

Sin embargo, llama la atención que los cinco (5) nuevos miembros pertenezcan al mismo bloque legislativo: el del Partido Justicialista. Los legisladores designados fueron Adriana Bortolozzi, Rosario Romero, Graciela de la Rosa, Juan Carlos Correa y Jorge di Landro.

El diputado Juan Urtubey (PJ Salta) justificó la decisión al considerar que “había una situación anómala. El PJ no estaba correctamente representado” (diario *La Nación*, jueves 7 de abril de 2005). Es cierto que existía una sobrerepresentación de justicialistas en la comisión: sobre un total veinticuatro (24) integrantes, trece (13) eran justicialistas, cuatro (4) de la UCR, dos (2) del Frepaso, dos (2) del ARI, uno (1) del Partido de la Revolución Democrática, uno (1) del Partido Socialista y uno (1) del Frente Movimiento Popular.

El porcentaje de justicialistas, en este caso, llegaba al 44,8%, cuando en rea-

lidad le correspondía cerca del 50%, dado que éste es el porcentaje de bancas que posee en esa Cámara legislativa.

Pero al analizar la composición actual de la Comisión de Juicio Político, descubrimos que el bloque del Partido Justicialista se encuentra sobrerrepresentado, al alcanzar el 62% de los cargos. De los veintinueve (29) integrantes, dieciocho (18) pertenecen al bloque justicialista y once (11) pertenecen a otros bloques.

*¿Qué sucede en otras comisiones?*

Al analizar la integración de las otras comisiones que monitorea Poder Ciudadano en la HCDN, observamos también anomalías en cuanto a la proporción de diputados justicialistas. En líneas generales, los legisladores pertenecientes a este bloque suelen estar sobrerrepresentados.

La única comisión que se atiene a lo estipulado por el reglamento es la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento. En Asuntos Constitucionales, en Presupuesto y Hacienda y en Justicia, hay sobrerrepresentación justicialista y en Legislación General, por el contrario, existe subrepresentación.

*¿Cuál es la situación de las otras fuerzas políticas en la HCDN?*

Se han seleccionado para el análisis la UCR y el ARI, debido a que son los únicos dos partidos políticos (además del PJ) a los que por su representación en la HCDN les correspondería más de un legislador en cada comisión.

*El caso de la UCR*

Son 44 los diputados radicales en la Cámara Baja. Esto representa el 17%. La única comisión que tiene una proporción de diputados radicales en consonancia con lo estipulado por el reglamento es la Comisión de Presupuesto y Hacienda. En Peticiones, Poderes y Reglamento, y en Asuntos Constitucionales, la UCR está sobrerrepresentada. En cambio, en las comisiones de Justicia y Legislación General, la UCR está subrepresentada.

### *El caso del ARI*

Hay 10 diputados del ARI en la Cámara, lo que representa un 3%. En varias de las comisiones monitoreadas, el ARI posee menor porcentaje de las bancas del que le correspondería. Sin embargo, si se incorporara un legislador más de esa fuerza en cada comisión, ese bloque quedaría sobrerrepresentado.

### *¿Qué ocurre en el Senado?*

Las comisiones que monitorea Poder Ciudadano en el Senado de la Nación son las de Acuerdos, Asuntos Constitucionales, Justicia y Asuntos Penales, Legislación General, y Presupuesto y Hacienda.

El Senado está conformado por setenta y un (71) senadores.<sup>33</sup> La mayoría de treinta y ocho (38) legisladores pertenece al bloque del Partido Justicialista, lo que representa el 53%, mientras que 15 legisladores son radicales, es decir, el 21%. Estas dos fuerzas políticas son las únicas a las que, por la representación que tienen en la Cámara, les corresponde más de un legislador por comisión.

### *¿Cuál es la situación del PJ en las comisiones del Senado?*

Lo que se refleja en el cuadro es que el PJ se encuentra sobrerrepresentado en una comisión: Presupuesto y Hacienda. En Acuerdos está correctamente representado, mientras que en Asuntos Constitucionales, Justicia y Asuntos Penales, y Legislación General, el PJ se encuentra subrepresentado, o sea que posee menos legisladores de los que le corresponden.

### *¿Cuál es la situación de la UCR en las comisiones del Senado?*

De acuerdo con los datos que aparecen en el cuadro, en tres comisiones (Asuntos Constitucionales, Justicia y Asuntos Penales, y Legislación General) la UCR está correctamente representada. En la Comisión de Acuerdos y

<sup>33</sup> En verdad, el Senado debería estar compuesto por 72 senadores, pero actualmente se da el caso de que falta la designación de un senador por Corrientes.

---

de Presupuesto y Hacienda, la UCR está sobrerrepresentada.

### **Conclusiones de esta sección**

El breve repaso efectuado sobre la composición actual de algunas comisiones legislativas muestra algunas anomalías respecto a cómo están representadas en este espacio legislativo las distintas fuerzas políticas. Encontramos que en muchas de ellas no se efectiviza el principio de representación proporcional.

Una de las funciones esenciales del Parlamento es la de representar las distintas expresiones políticas que hay en la sociedad. Resulta imperioso que los bloques legislativos estén representados correctamente en las comisiones, por tratarse de una instancia central en el proceso legislativo, aunque como bien se mencionó anteriormente la alta fragmentación política en el Congreso podría actuar como agravante en este escenario.

Como vimos, las anomalías referidas se deben, en parte, a la discrecionalidad en la toma de decisiones que generaría la forma en que están redactados los artículos 105, en el caso de la HCDN, y 91, en el caso del Senado. En consecuencia, sería oportuna la reforma de este punto del reglamento.

Es importante recalcar, por otra parte, que cualquier modificación del mecanismo actual de conformación de las comisiones debe ajustarse al principio de representación proporcional. Si bien –repetimos– es difícil que pueda ser practicado por las fuerzas políticas menores, al menos debe garantizarse el derecho de las minorías a participar sin incentivar la fragmentación, o sea, generando mecanismos adecuados para la cooperación.



## CAPÍTULO 7

### *Presentismo y comisiones monitoreadas*

#### REUNIONES Y ASISTENCIAS

En el informe anual “El Congreso bajo la lupa 2004” hicimos hincapié en la utilización política que posee en muchos casos el presentismo o el ausentismo de los legisladores a las reuniones de comisión o a las sesiones plenarias. Esta herramienta de presión política de las minorías se asocia directamente con el quórum necesario para sesionar. En muchos casos, las ausencias de los legisladores no están directamente relacionadas con su falta de compromiso con el trabajo legislativo, aunque lamentablemente son pocas las oportunidades en las que los legisladores informan este tipo de situaciones ante la opinión pública.

En esta sección, relevamos el presentismo de los legisladores en las sesiones realizadas entre el 1 de marzo y fines del mes de noviembre de 2005 en ambas Cámaras. Además cuantificamos el presentismo de los legisladores en las comisiones monitoreadas por nuestros voluntarios.

Senado	Diputados
Asuntos Constitucionales	Asuntos Constitucionales
Legislación General	Legislación General
Presupuesto y Hacienda	Presupuesto y Hacienda
Justicia y Asuntos Penales	Justicia
Acuerdos	Juicio Político
	Peticiones, poderes y reglamento

## Sesiones y presentismo en la HCDN

Poder Ciudadano realizó un PDI a la SA de la HCDN. De su respuesta se obtuvieron los siguientes datos:

- La HCDN realizó 11 sesiones desde el 1 de marzo hasta el 18 de noviembre de 2005.
- En estas 11 sesiones se realizaron 16 reuniones incluida una Sesión Informativa además de la Asamblea Legislativa del 1 de marzo.
- El porcentaje de asistencia a esas reuniones fue del 78,44%.

<b>Asistencia a las sesiones en la HCDN</b>	
<b>Asistencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Presentes	78,44
Licencias	8,97
Ausencias	11,40
Misión Oficial	1,19
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: SA de la HCDN.

## Sesiones y presentismo en el HCSN

Tal como se destacó en el informe *El Congreso bajo la lupa 2004*, la información sobre las presencias y ausencias de los senadores a las sesiones puede ser relevada de las versiones taquigráficas publicadas en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar). La HCSN (al igual que la HCDN) no produce una planilla de asistencias.

- La HCSN se reunió 37 veces en el período comprendido entre los meses de marzo a noviembre, además de la Asamblea Legislativa del 1 de marzo.
- 23 sesiones fueron ordinarias.
- En 13 sesiones el Senado se constituyó como Tribunal de Juicio Político.
- Hubo sólo una sesión especial.
- El presentismo ascendió al 79%

- Se mantuvo estable el nivel de presentismo con respecto a 2004.
- Se realizaron la misma cantidad de sesiones ordinarias en 2004 y 2005 (23).
- La gran diferencia entre un período y otro se produjo en 2005 respecto de la constitución de la HCSN en Tribunal de Juicio Político (13 ocasiones).

### Cantidad de sesiones y presentismo HCSN 2004-2005

Año	Cantidad de sesiones	Cantidad de sesiones ordinarias	Cantidad de sesiones especiales	Cantidad de sesiones Tribunal de Juicio Político	Presentismo
2004	28	23	3	2	82%
2005	37	23	1	13	79%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la página Web del Senado ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)) el día 30 de noviembre.

### Senadores con asistencia perfecta en 2004 y 2005

Año 2004	Año 2005
Jorge Agúndez (UCR)	Diana Conti (Frepaso)
Diana Conti (Frepaso)	Marcelo Guinle (PJ)
Marcelo Guinle (PJ)	Miguel Angel Pichetto (PJ)
Ernesto Sanz (UCR)	

### Senadores con una (1) inasistencia con aviso en 2004 y 2005

Año 2004	Año 2005
Jorge Capitanich (PJ)	Norberto Massoni (UCR)
Celso Jaque (PJ)	Roberto Ríos (PJ)
Carlos Reutemann (PJ)	
Roberto Ríos (PJ)	
Ricardo Taffarel (UCR)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en la página Web del Senado ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar))

## Nota respecto de las ausencias y el quórum

Como ciudadanos es interesante realizar el siguiente ejercicio: analizar la probabilidad de que muchos de los senadores que registran mayor cantidad de ausencias con aviso lo hayan hecho debido a situaciones relacionadas con el quórum y el tratamiento de determinados proyectos de ley.

Sería de gran utilidad que los senadores dieran cuenta, en sus páginas personales en el sitio Web del Senado, del porqué de su ausencia. Los ciudadanos interesados podrían enviar un correo electrónico al senador o realizar un llamado telefónico para efectuar la consulta.

### Porcentaje de presentismo por partido/bloque en 2005

Partido	Presentismo (%)
Frepaso	100
Vecinalista Partido Nuevo	92
Partido Socialista	86
UCR	83
Justicialista	80
Fuerza Republicana	79
Cruzada Renovadora de San Juan	78
Frente Grande	78
Frente Cívico Jujefeño	76
Movimiento Popular Neuquino	75
Renovador de Salta	58
Frente Cívico y Social	54

Fuente: Elaboración propia el día 30 de octubre sobre la base de datos proporcionados por [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar).

## Comisiones

El día 15 de noviembre Poder Ciudadano solicitó por carta a los presidentes de las comisiones monitoreadas la siguiente información: a) actas de las reuniones de la comisión realizadas desde el 1 de marzo hasta el 30 de octubre del corriente, y, b) cantidad de audiencias públicas realizadas desde el 1

de marzo hasta el 30 de octubre del corriente en la comisión que preside.

<b>Comisiones requeridas</b>	<b>Respuesta el PDI</b>
<b>HCDN</b>	
Asuntos Constitucionales	No
Legislación General	Sí
Presupuesto y Hacienda	No
Justicia	Sí
Peticiones, Poderes y Reglamento	Sí
Juicio Político	No <sup>34</sup>
<b>HCSN</b>	
Asuntos Constitucionales	Sí
Legislación General	No
Presupuesto y Hacienda	Sí
Justicia y Asuntos Penales	Sí
Acuerdos	Sí

El PDI tuvo por objetivo obtener información suficiente para producir los siguientes datos:

- Cantidad de reuniones de comisión realizadas en 2005 desde el 1 de marzo.
- Proyectos de ley sobre los que dictaminó la comisión desde el 1 de marzo de 2005.
- Nivel de presentismo de los miembros.
- Cantidad de audiencias públicas realizadas en 2005.

<sup>34</sup> Esta Comisión no realiza reuniones desde el 5 de mayo de 2005. Véase el apartado “Sobre la representación proporcional de la conformación de las comisiones”.

## HCDN

*Asuntos Constitucionales*

Presidente: Juan M. Urtubey (PJ/FPV)<sup>35</sup>

Cantidad de miembros: 33

Cantidad de reuniones en 2005: S/D

Proyectos dictaminados en 2005: S/D

Nivel de presentismo: S/D

Cantidad de audiencias públicas: S/D

*Legislación General*

Presidente: Jorge Montoya (PJ)

Cantidad de miembros: 31

Cantidad de reuniones en 2005: 20

Proyectos dictaminados en 2005: 19

Nivel de presentismo: 54%

Cantidad de audiencias públicas: 0

*Presupuesto y Hacienda*

Presidente: Carlos Snopek (PJ)

Cantidad de miembros: 46

Cantidad de reuniones en 2005: S/D

Proyectos dictaminados en 2005: S/D

Nivel de presentismo: S/D

Cantidad de audiencias públicas: S/D

*Justicia*

Presidente: José Falú (PJ)

Cantidad de miembros: 30

Cantidad de reuniones en 2005: 14

Proyectos dictaminados en 2005: 3

Nivel de presentismo: 44%

Cantidad de audiencias públicas: 0

*Peticiones, Poderes y Reglamento*

Presidente: Rosana Bertone (PJ)

Cantidad de miembros: 16

Cantidad de reuniones en 2005: 5

Proyectos dictaminados en 2005: 10

Nivel de presentismo: 59%

Cantidad de audiencias públicas: 0

## HCSN

*Asuntos Constitucionales*

Presidente: Cristina Fernández de Kirchner (FPV)

Cantidad de miembros: 15

Cantidad de reuniones en 2005: 15

Proyectos dictaminados en 2005: 26

Nivel de presentismo: 67%

Cantidad de audiencias públicas: 0

*Legislación General*

Presidente: Liliana Negre de Alonso (Lealtad y Dignidad)

Cantidad de miembros: 15

Cantidad de reuniones en 2005: S/D

Proyectos dictaminados en 2005: S/D

Nivel de presentismo: S/D

Cantidad de audiencias públicas: S/D

*Presupuesto y Hacienda*

Presidente: Jorge Capitanich (PJ)

Cantidad de miembros: 15

Cantidad de reuniones en 2005: 21

Proyectos dictaminados en 2005: 24

Nivel de presentismo: 53%

Cantidad de audiencias públicas: 0

*Justicia y Asuntos Penales*

Presidente: Jorge Agúndez (PJ)

Cantidad de miembros: 15

Cantidad de reuniones en 2005: 14

Proyectos dictaminados en 2005: 2

Nivel de presentismo: S/D<sup>36</sup>

Cantidad de audiencias públicas: 0

*Acuerdos*

Presidente: Jorge Yoma (PJ)

Cantidad de miembros: 15

Cantidad de reuniones en 2005: 9

Proyectos dictaminados en 2005: S/D

Nivel de presentismo: 44%

Cantidad de audiencias públicas: 8

<sup>35</sup> Algunos legisladores iniciaron el año legislativo como miembros del bloque del PJ pero durante el transcurso del período ingresaron en el del FPV.

<sup>36</sup> En ninguna de las catorce actas a las que pudo acceder Poder Ciudadano se registran los presentes en las reuniones.

## Dictámenes de comisión

El proyecto “El Congreso bajo la lupa” tiene como uno de sus componentes el relevamiento del trabajo realizado en las comisiones monitoreadas de la HCDN y de la HCSN.

En este apartado se presentan los datos sobre la cantidad de proyectos de ley acerca de los que se dictaminó en cada una de estas comisiones durante los años 2003 y 2004. En éstos también se puede observar la cantidad de proyectos tratados, discriminando si fueron presentados por el partido del gobierno o los de la oposición. Los cuadros incluyen solamente los proyectos presentados por senadores y diputados, no aquellos iniciados por el PEN.

En [www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org) “Área de Acción con Políticos” puede consultarse la información desagregada acerca de los proyectos de ley, discriminados por número, autor y dictamen.<sup>37</sup>

### HCDN

Visto que el relevamiento se refiere a proyectos de ley, no se consideró a la Comisión de Acuerdos del Senado y a la Comisión de Juicio Político de la HCDN, dado que ellas no dictaminan sobre este tipo de cuestiones. A la Comisión de Acuerdos le corresponde dictaminar sobre los acuerdos pedidos por el Poder Ejecutivo para el nombramiento o la remoción de funcionarios públicos (art. 82 del Reglamento Interno del Senado de la Nación). Por su parte, a la Comisión de Juicio Político le corresponde investigar y dictaminar en las causas de responsabilidad que se intenten contra los funcionarios (art. 90 del Reglamento Interno de la HCDN).

¿Cuál es el origen de los proyectos sobre los que trabajan las comisiones en la HCDN? No se observa una tendencia general de preferencia por parte de la comisión a tratar proyectos que pertenezcan al mismo bloque del presidente

<sup>37</sup> Claudio Starkloff, voluntario, realizó la tarea de recolección y agregación de datos.

de la comisión. Por ejemplo, en la Comisión de Asuntos Constitucionales el 77,3% de los proyectos que se trataron durante los años 2003 y 2004 no tuvieron entre sus impulsores a representantes del oficialismo, mientras que en las comisiones de Legislación General, Justicia, y Presupuesto y Hacienda, más del 50% de los proyectos tratados corresponden al PJ.

En la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, se dictaminó solamente sobre dos proyectos de ley. A esta comisión le compete dictaminar sobre toda petición o asunto particular presentado a la Cámara, que no esté expresamente destinado a otra comisión por este Reglamento; reformas e interpretación de éste; elecciones de diputados, organización y funciones de la Secretaría.

**Cantidad de proyectos con dictamen de comisión por bloque  
Años 2003 y 2004**

Comisión	Presidencia de la comisión	Proyectos con dictamen	Proyectos tratados con firma de al menos un integrante del PJ	Proyectos tratados con firma de los demás partidos
Asuntos Constitucionales	PJ	22	5	17
Legislación General	PJ	39	21	18
Justicia	PJ	53	27	26
Peticiones, Poderes y Reglamentos	PJ	2	2	0
Presupuesto y Hacienda	PJ	81	52	29

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos solicitados a la Dirección de Información Parlamentaria.

**Porcentaje de proyectos con dictamen de comisión por bloque  
Años 2003 y 2004**

Comisión	Presidencia de la comisión	Porcentaje de proyectos tratados del PJ	Porcentaje de proyectos tratados de otros partidos
Asuntos Constitucionales	PJ	22,7	77,3
Legislación General	PJ	53,8	46,2
Justicia	PJ	50,9	49,1
Peticiones, Poderes y Reglamento	PJ	100	0
Presupuesto y Hacienda	PJ	64,1	35,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos solicitados a la Dirección de Información Parlamentaria.

## HCSN

En las cuatro (4) comisiones del Senado analizadas, el 50% de los proyectos sobre los que se dictaminó fueron impulsados por al menos un senador del PJ.

En el caso de Asuntos Constitucionales, hay una diferencia notoria entre la HCDN y la de Senadores. Cuando en la HCDN el porcentaje de proyectos tratados con firma de al menos un integrante del PJ es el 22%, en la misma comisión en el Senado el porcentaje es el 50%.

Se observa una gran disparidad en la cantidad de proyectos que se tratan en las comisiones. Esto es comprensible dado que hay comisiones por las cuales pasan obligatoriamente muchos proyectos. Consideramos que éste es el caso de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, que trataron más de 232 proyectos entre las dos.

Del análisis de estos cuadros también surge que las comisiones del Senado de la Nación tratan un número considerablemente mayor de proyectos que las comisiones de la HCDN, al menos en las comisiones analizadas.

<b>Cantidad de proyectos con dictamen de comisión por bloque</b>				
<b>Años 2003 y 2004</b>				
<b>Comisión</b>	<b>Presidencia de la comisión</b>	<b>Proyectos con dictamen</b>	<b>Proyectos tratados con firma de al menos un integrante del PJ</b>	<b>Proyectos tratados con firma de los demás partidos</b>
Asuntos Constitucionales	PJ	18	9	9
Legislación General	PJ	96	55	41
Presupuesto y Hacienda	PJ	151	95	56
Justicia y Asuntos Penales	PJ	65	36	29

Fuente: Elaboración propia sobre la base del relevamiento en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar).

**Porcentaje de proyectos con dictamen de comisión por bloque  
Años 2003 y 2004**

<b>Comisión</b>	<b>Presidencia de la comisión</b>	<b>Porcentaje de proyectos tratados del PJ</b>	<b>Porcentaje de proyectos tratados de otros partidos</b>
Asuntos Constitucionales	PJ	50	50
Legislación General	PJ	57,2	42,8
Presupuesto y Hacienda	PJ	62,9	37,1
Justicia y Asuntos Penales	PJ	55,3	44,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base del relevamiento en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar).

## **“LA COMISIÓN MIXTA REVISORA DE CUENTAS: EL (DES)CONTROL DEL CONTROL”**

Por Juan Antoniassi, Coordinador del Programa de Control Externo de la Administración Pública de ACIJ

A partir de este 2005, iniciamos el Programa de Control Externo de la Administración Pública, en cuyo marco lanzamos la campaña “Mejor control, mejor gobierno”, que tiene por objetivo promover una mejora del sistema de control, concientizar a los actores involucrados y a la ciudadanía sobre su importancia, y aumentar el aprovechamiento de los informes que elabora la Auditoría General de la Nación (AGN).

El sistema de control externo de la administración es parte del sistema de frenos y contrapesos, y su denominación se fundamenta en que el órgano controlante se encuentra fuera de la administración a la cual controla. Por expreso mandato constitucional se encuentra en cabeza del Poder Legislativo –con la asistencia técnica de la AGN– y tiene a su cargo el control del sector público en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Nuestro trabajo apuntó a analizar la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración (CPMRC), que funciona como enlace entre la AGN y el plenario del Congreso, y cuyo rol es clave en el sistema

de control de gobierno, pues es quien debe proponer reformas a los organismos de la administración pública y verificar su cumplimiento.

En el marco de nuestra investigación, elaboramos el informe “En busca del control perdido”, que analiza pormenorizadamente las responsabilidades y detecta fallas en el funcionamiento y la estructura de la CPMRC.<sup>38</sup> Entre otras, la falta de mecanismos formales de seguimiento de las recomendaciones efectuadas a los organismos auditados, y la no imposición de plazos, práctica que conlleva una dilación del control y limita la posibilidad de su efectividad. Por su parte, una de las principales falencias de la comisión es su composición,<sup>39</sup> puesto que controlado y controlante coinciden en su signo político.

También se destaca la falta de publicidad de las reuniones, la escasa apertura de los integrantes de la comisión a la sociedad civil y un reglamento irregularmente aprobado, que otorga a la CPMRC facultades excesivas e infringe derechos constitucionales.

El informe fue distribuido a todos los miembros del PLN. Como resultado, una serie de diputados de distinto arco político nos enviaron sus impresiones y recomendaciones, y mantuvimos encuentros con el fin de discutir sobre el sistema de control externo y promover propuestas de cambios en la estructura y las prácticas de la CPMRC.

### **Acciones por la transparencia en la CPMRC**

Desde el inicio de nuestro proyecto, procuramos mantener una relación de interacción tanto con los integrantes de la CPMRC como con el personal administrativo de la comisión. Sin embargo, sistemáticamente fue negado cualquier contacto con el equipo de trabajo, así como información relativa al funcionamiento de la comisión, que, según las normas vigentes, debe ser de acceso público.

<sup>38</sup> Para ver el informe completo consultar [http://www.acij.org.ar/INFORME\\_CPMRC.pdf](http://www.acij.org.ar/INFORME_CPMRC.pdf).

<sup>39</sup> La CPMRC está integrada por 6 diputados y 6 senadores. Actualmente 8 de sus miembros pertenecen al Partido Justicialista y 4 a la Unión Cívica Radical.

En este sentido, y luego de la presentación de dos pedidos de acceso a las actas de reuniones sin que mediara contestación alguna por parte de la CPMRC, presentamos una acción de amparo<sup>40</sup> tendiente a “que se condene a la demandada a poner a disposición las actas correspondientes a las reuniones por ella celebradas desde el inicio del año 2004 y de las que en lo sucesivo se efectúen”.

Al momento de contestar la demanda, la Honorable Cámara de Senadores reconoció “el derecho del amparista a conocer las actas que originaron los presentes obrados”. Por su parte, la Honorable HCDN, luego de interponer excepciones procesales, manifestó su voluntad de “otorgar vista de las actas de las reuniones de la CPMRC”, lo que evidencia un cambio drástico y notable en la actitud de ambas Cámaras del Congreso Nacional en relación con el derecho de acceso a la información pública, entendido como “uno de los más absolutos, como aquel que no admite reglamentación de ninguna índole que ponga en riesgo la esencia del mismo” (según la presentación efectuada por la Honorable Cámara de Senadores).

Con fecha 21 de octubre de 2005, se dictó sentencia, en la cual se declaró abstracta la cuestión<sup>41</sup> por cuanto “... de las constancias de la causa surge que la demandada, al momento de contestar el informe requerido en autos, ha reconocido el derecho que le asiste a la actora en obtener la vista de las actas de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas”. Actualmente se encuentra en trámite la apelación debido a que no han sido sumistradas la totalidad de las actas.

Por otro lado, luego de varios pedidos de información realizados por ACIJ y no contestados, la CPMRC publicó en la página Web del Senado su reglamento, la asignación y ejecución de su presupuesto y el detalle, indican-

<sup>40</sup> Causa iniciada el 8 de julio de 2005, caratulada “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) c/EN - Congreso Nacional - Comisión Mixta Revisora de Cuentas s/Amparo Ley 16.986” (Expte. Nº 22.530/2005). Tramita ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso-Administrativo Federal Nº 11 a cargo de la doctora María José Sarmiento, Secretaría Nº 21.

<sup>41</sup> La declaración de abstracta de una cuestión en el ámbito judicial implica que el objeto de la pretensión original al momento de iniciar la acción ha sido satisfecha durante la sustanciación del litigio.

do cada una de las fechas de los movimientos relativos a las cuentas de inversión.<sup>42</sup>

En conclusión, la intención de nuestro trabajo de realizar aportes en procura de la mejora del sistema de control externo ha enfrentado varias dificultades, muchas de ellas difíciles de sortear mientras se mantenga el actual sistema y la CPMRC permanezca cerrada a la ciudadanía. El propósito de jerarquizar, transparentar y dotar de eficiencia a esta comisión sigue siendo nuestro desafío.

<sup>42</sup> Para acceder a esta información, consultar [http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro\\_comision=100](http://www.senado.gov.ar/web/comisiones/evenComi.php?nro_comision=100).



## CAPÍTULO 8

### *El Congreso que se viene*

#### MAPA POLÍTICO

#### ¿Qué elegimos el 23 de octubre de 2005?

En la Argentina, el sistema de gobierno es representativo, además de republicano y federal. En ese sentido, la ciudadanía tiene el derecho y el deber (porque el voto es obligatorio) de elegir a través del voto a los representantes que ocuparán el Poder Ejecutivo y el PLN.

En el caso del PEN, cada cuatro años la ciudadanía elige a la persona que se hará cargo de ocupar el cargo de presidente de la Nación Argentina. También es elegido su vicepresidente, que es, a la vez, presidente del Honorable Senado de la Nación.

El PLN posee dos cámaras de representantes: la HCDN y la de Senadores. El 23 de octubre de 2005 muchos ciudadanos y ciudadanas de la Argentina eligieron diputados y senadores nacionales.

#### Datos básicos de la HCDN

##### *¿Cómo se compone la HCDN?*

La HCDN cuenta con 257 miembros elegidos por cuatro años, que pueden ser reelegidos indefinidamente. La Cámara se renueva por mitades cada dos años. Es decir que en octubre de 2005 se eligieron la mitad de los diputados nacionales de las 24 provincias o distritos electorales.

*¿Quiénes pueden ser diputados o diputadas nacionales?*

Pueden ser diputados o diputadas los hombres o mujeres mayores de 25 años que tengan cuatro años de ciudadanía en ejercicio y hayan nacido en la provincia a la que aspiren representar, o, en su defecto, posean dos años de residencia inmediata allí.

*¿Cómo se eligen los diputados nacionales?*

Los diputados nacionales son elegidos por distritos. El sistema de elección se rige por el principio proporcional. Esto quiere decir que la cantidad de bancas o escaños legislativos se distribuye proporcionalmente al porcentaje de votos obtenido por cada lista de partido o alianza política.

Dado que se utiliza el sistema de lista cerrada y bloqueada, es responsabilidad del partido o la alianza política seleccionar y ubicar a los candidatos en las respectivas listas. Sólo los partidos políticos pueden oficializar candidaturas.

## **Datos básicos del Senado**

*¿Cómo se compone la Cámara de Senadores?*

La Cámara de Senadores cuenta con 72 miembros elegidos por seis años. La Cámara se renueva por tercios cada dos años. Esto quiere decir que ocho provincias eligen a sus tres senadores cada dos años de manera alternada.

*¿Quiénes pueden ser senadores o senadoras nacionales?*

Pueden ser senadores o senadoras los hombres y mujeres mayores de 30 años que tengan seis años de antigüedad como ciudadanos/as de la Nación, que sean naturales de la provincia a la que aspiran representar o tener residencia inmediata por dos años allí. Además la Constitución Nacional establece que deben “disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o una entrada equivalente”.

*¿Cómo se eligen los senadores y las senadoras nacionales?*

Los senadores representan a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires. Se eligen tres por distrito y pueden ser reelegidos indefinidamente. Son elegi-

dos de forma directa y simultánea por el voto popular. El partido que más votos tiene consigue las dos primeras bancas, mientras que el segundo partido obtiene la banca del tercer senador.

**¿Cuántas bancas legislativas y qué provincias renovaron diputados y senadores el 23 de octubre de 2005?**

<b>Distrito</b>	<b>Cantidad de diputados</b>	<b>Cantidad de senadores</b>
Buenos Aires	35	3
Ciudad de Buenos Aires	13	No eligió
Catamarca	3	No eligió
Chaco	4	No eligió
Chubut	2	No eligió
Córdoba	9	No eligió
Corrientes	3	No eligió
Entre Ríos	5	No eligió
Formosa	2	3
Jujuy	3	3
La Pampa	3	No eligió
La Rioja	2	3
Mendoza	5	No eligió
Misiones	3	3
Neuquén	3	No eligió
Río Negro	2	No eligió
Santiago del Estero	3	No eligió
Salta	3	No eligió
San Juan	3	3
San Luis	3	3
Santa Cruz	3	3
Santa Fe	9	No eligió
Tierra del Fuego	2	No eligió
Tucumán	4	No eligió
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>24</b>

Fuente: [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)

## El Congreso después de las elecciones

A continuación presentamos un cuadro con el nombre y apellido de los representantes elegidos el 23 de octubre de 2005. La información está discriminada por provincia y por partido político o alianza. Además se destaca si la información sobre la trayectoria y las propuestas de los candidatos elegidos, al igual que la DGPI, pueden consultarse en el sitio [www.aquieneselegimos.org](http://www.aquieneselegimos.org) o están en el archivo papel de Poder Ciudadano.

### *¿Cómo ubicar a los diputados?*

- Por correo postal, escribir a:  
*Sr/a Diputado/a Nacional XXX YYY*  
*Avda. Rivadavia 1864*  
*CP1033AAU – Ciudad Autónoma de Buenos Aires*
- Por teléfono: (011) 6310-7100
- Por correo electrónico: chequear en [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)

### *¿Cómo ubicar a los senadores?*

- Por correo postal, escribir a:  
*Sr/a Senador/a Nacional XXX YYY*  
*Hipólito Yrigoyen 1849*  
*CP1089 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires*
- Por teléfono: (011) 4010-3000
- Por correo electrónico: chequear en [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)

<b>Candidatos elegidos el 23 de octubre de 2005</b>			
<b>Partido o alianza</b>	<b>Cargos y cantidad</b>	<b>Candidatos elegidos</b>	<b>Información en Poder Ciudadano</b>
<b>CIUDAD DE BUENOS AIRES</b>			
Alianza Propuesta Republicana (PRO)	6 diputados nacionales	Mauricio Macri Paula María Bertol Eduardo L. Borocotó <sup>43</sup> Esteban José Bullrich Ester Aída Schiavoni Nora Raquel Ginzburg	AQE AQE AQE AQE
Afirmación para una República Igualitaria	4 diputados nacionales	Elisa M. Avelina Carrió Emilio García Méndez Delia Beatriz Bisutti María A. González	AQE/DDJJ AQE AQE AQE
Alianza Frente para la Victoria	3 diputados nacionales	Rafael Antonio Bielsa Mercedes M. del Pont Jorge E. Coscia	DDJJ AQE
<b>BUENOS AIRES</b>			
Alianza Frente para la Victoria	2 senadores nacionales	Cristina Fernández de Kirchner José "Pepe" Pampuro	DDJJ DDJJ
Alianza Frente Justicialista	1 senador nacional	Hilda González de Duhalde	AQE/ DDJJ
Alianza Frente para la Victoria	18 diputados nacionales	Alberto E. Balestrini M. C. Álvarez Rodríguez Jorge Enrique Taiana <sup>44</sup> Sergio Tomás Massa <sup>45</sup> Diana Beatriz Conti Carlos Miguel Kunkel Héctor Pedro Recalde Juliana di Tulio Mariano F. West Miguel Dante Dovená M. A. Bianchi Silvestre Francisco V. Gutiérrez Edgardo F. Depetri Nora Noemí César Remo G. Carlotto Luis Alfredo Ilarregui Graciela Z. Rosso Carlos Julio Moreno	DDJJ
Partido Justicialista	6 diputados nacionales	Jorge A. Villaverde Jorge Emilio Sarghini Mabel Hilda Müller Francisco de Narváez Stever Héctor Norberto Porto María del Carmen Cecilia Rico	

<sup>43</sup>El 9 de noviembre de 2005, a dos semanas de los comicios, Eduardo Lorenzo Borocotó decidió cambiarse al bloque kirchnerista antes de asumir su banca. En términos efectivos, el 10 de diciembre, la alianza PRO en la ciudad de Buenos Aires contó con una banca menos.

<sup>44</sup>No asumió su banca, ya que fue designado Ministro de Relaciones Exteriores de la Nación.

<sup>45</sup>No asumió su banca, ya que decidió permanecer en su cargo anterior como director del ANSES.

<b>Candidatos elegidos el 23 de octubre de 2005</b>			
<b>Partido o alianza</b>	<b>Cargos y cantidad</b>	<b>Candidatos elegidos</b>	<b>Información en Poder Ciudadano</b>
Afirmación para una República de Iguales	3 diputados nacionales	Carlos Raimundi Marcela Rodríguez Elsa Siria Quiroz	AQE AQE/DDJJ AQE
Unión Cívica Radical	3 diputados nacionales	Pedro José Azcoiti Francisco José Ferro Vilma R. Baragiola	AQE
Alianza Propuesta Republicana (PRO)	3 diputados nacionales	Pablo Gabriel Tonelli Paola Roxana Spátola Eugenio Burzaco	AQE
Unidad Federalista (PAUFE)	2 diputados nacionales	Luis Abelardo Patti <sup>46</sup> Adriana Elisa Tomaz	
<b>CATAMARCA</b>			
Alianza Frente para la Victoria	1 diputado nacional	Eduardo Antonio Pastoriza	DDJJ
Alianza Frente Cívico y Social	1 diputado nacional	Genaro Aurelio Collantes	
Alianza Frente Justicialista	1 diputado nacional	José Luis Barrionuevo	DDJJ
<b>CÓRDOBA</b>			
Alianza Unión por Córdoba	4 diputados nacionales	Eduardo Acastello Patricia Vaca Narvaja Alberto Cantero Arturo Miguel Heredia	
Frente de Todos	3 diputados nacionales	Daniel Oscar Giacomino Norma Elena Morandini Francisco José Delich	AQE
Alianza Encuentro para el Cambio (UCR-Partido Socialista)	2 diputados nacionales	Oscar Raúl Aguad Laura Judith Sesma	AQE
<b>CHACO</b>			
Alianza Frente de Todos	3 diputados nacionales	Angel Rozas Liliana Amelia Bayonzo Luciano Rafael Fabris	
Alianza Frente para la Victoria	1 diputado nacional	Gladys Beatriz Soto	
<b>CHUBUT</b>			
Alianza Frente para la Victoria	2 diputados nacionales	Aldo Juan Marconetto Eva Rosa Teresa García Casas	

<sup>46</sup> La HCDN decidió no tomar juramento a Luis A. Patti por su participación en la represión ilegal en la dictadura militar de la década del setenta. Su pliego será tratado en la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

<b>Candidatos elegidos el 23 de octubre de 2005</b>			
<b>Partido o alianza</b>	<b>Cargos y cantidad</b>	<b>Candidatos elegidos</b>	<b>Información en Poder Ciudadano</b>
<b>ENTRE RÍOS</b>			
Frente Justicialista para la Victoria	3 diputados nacionales	Blanca Inés Osuna Raúl Patricio Solanas José Eduardo Lauritto	
Unión Cívica Radical	1 diputado nacional	Sergio Fausto Varisco	
Concertación Nuevo Espacio Entrerriano	1 diputado nacional	E. Martínez Garbino	AQE
<b>FORMOSA</b>			
Alianza Frente para la Victoria	2 senadores nacionales	José M. A. Mayans Adriana R. Bortolozzi	DDJJ
Unión Cívica Radical	1 senador nacional	Luis Petcoff Naidenoff	
Alianza Frente para la Victoria	2 diputados nacionales	Juan Carlos Díaz Roig A. M. del Carmen del Riccio	
<b>JUJUY</b>			
Alianza Frente para la Victoria	2 senadores nacionales	Guillermo R. Jenefes Liliana Beatriz Fellner	DDJJ
Frente Jujeño	1 senador nacional	Gerardo R. Morales	AQE/DDJJ
Alianza Frente para la Victoria	2 diputados nacionales	Carlos D. Snopek María Carolina Moisés	
Frente Jujeño	1 diputado nacional	Alejandro M. Nieva	
<b>LA PAMPA</b>			
Partido Justicialista	2 diputados nacionales	Manuel J. Baladrón Marta Lucía Osorio	
Unión Cívica Radical	1 diputado nacional	Daniel R. Kroneberger	
<b>LA RIOJA</b>			
De la Victoria	2 senadores nacionales	Angel Maza <sup>47</sup> T. Nicolaza Quintela	
Partido Justicialista	1 senador nacional	Carlos Saúl Menem	
De la Victoria	1 diputado nacional	Griselda N. Herrera	
Partido Justicialista	1 diputado nacional	Mario Santander	
<b>MENDOZA</b>			
Unión Cívica Radical	2 diputados nacionales	Alfredo Víctor Cornejo Silvia Beatriz Lemos	
Partido Demócrata	1 diputado nacional	Omar B. de Marchi	

<sup>47</sup>Anunció que no asumirá su banca y finalizará su mandato como gobernador de la provincia de La Rioja. Será reemplazado por su hermana Ada en el Senado.

### Candidatos elegidos el 23 de octubre de 2005

<b>Partido o alianza</b>	<b>Cargos y cantidad</b>	<b>Candidatos elegidos</b>	<b>Información en Poder Ciudadano</b>
<b>MISIONES</b>			
Frente Renovador de la Concordia	2 senadores nacionales	Maurice Fabián Closs Elida María Vigo	
Frente Justicialista para la Victoria	1 senador nacional	Luis Alberto Viana	
Frente Renovador de la Concordia	2 diputados nacionales	Miguel Ángel Iturrieta Lía Fabiola Bianco	
Frente Justicialista para la Victoria	1 diputado nacional	Emilio Kakubur	
<b>NEUQUÉN</b>			
Movimiento Popular Neuquino	2 diputados nacionales	José Ricardo Brillo María Ilse Oscos	
Frente Cívico para la Victoria (Alianza Nación)	1 diputado nacional	Oscar E. Massei	
<b>RÍO NEGRO</b>			
Alianza Frente para la Victoria	1 diputado nacional	Julio Esteban Arriaga	
Alianza Concertación para el Desarrollo	1 diputado nacional	Hugo Oscar Cuevas	
<b>SALTA</b>			
Alianza Frente Justicialista FREJUVI	2 diputados	Osvaldo Rubén Salum Susana M. Canela	
Renovador de Salta	1 diputado nacional	M. A. Costas Zottos	
<b>SANTAFE</b>			
Frente Progresista Cívico y Social	5 diputados nacionales	Hermes Juan Binner Hugo G. Storero Silvia Augsburguer Pedro Juan Morini Pablo V. Zancada	AQE AQE AQE AQE
Alianza Frente para la Victoria	4 diputados nacionales	Agustín Oscar Rossi Ana Berraute y Villar Carlos Daniel Parola Juan Silvestre Begnis	
<b>SAN JUAN</b>			
Alianza Frente	2 diputados nacionales	Margarita Ferrá Dante Raúl Elizondo	
Alianza Frente Producción y Trabajo	1 diputado nacional	Adriana del Carmen Marino	
Alianza Frente	2 senadores nacionales	César Ambrosio Gioja Marina Raquel Riofrío	

### Candidatos elegidos el 23 de octubre de 2005

Partido o alianza	Cargos y cantidad	Candidatos elegidos	Información en Poder Ciudadano
Alianza Frente	1 senador nacional	Roberto G. Basualdo	
<b>SAN LUIS</b>			
Frente Justicialista	2 senadores nacionales	Adolfo Rodríguez Saá Liliana Teresita Negre	DDJJ
Alianza Frente para la Victoria	1 senador nacional	Daniel Raul Pérsico	
Frente Justicialista	3 diputados nacionales	María A. Torrontegui Claudio Javier Poggi Luis B. Lusquiños	
<b>SANTA CRUZ</b>			
Alianza Frente para la Victoria	2 senadores nacionales	Alicia M. Kirchner N. "Tito" Fernandez	DDJJ
Unión Cívica Radical	1 senador nacional	A. "Freddy" Martínez	
Alianza Frente	2 diputados nacionales	José Manuel Córdoba G. Beatriz Gutiérrez	
Unión Cívica Radical	1 diputado nacional	Juan Acuña Kunz	
<b>SANTIAGO DEL ESTERO</b>			
Frente Cívico por Santiago	3 diputados nacionales	Daniel Agustín Brue Marta Sylvia Velarde Cristian Rodolfo Oliva	
<b>TIERRA DEL FUEGO</b>			
Alianza Frente para la Victoria	1 diputado nacional	Rosana Bertone	
Afirmación para una República Igualitaria	1 diputado nacional	Leonardo A. Gorbacz	AQE
<b>TUCUMÁN</b>			
Alianza Frente para la Victoria	4 diputados nacionales	Beatriz Rojkes Stella Maris Córdoba Alberto Herrera Juan A. Salim	

Fuente: Ministerio del Interior - [www.elecciones2005.gov.ar](http://www.elecciones2005.gov.ar)

## **EL INICIO DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SENADO**

En el mes de julio de 2005, el presidente del Senado de la Nación, Daniel Scioli, y el entonces presidente del BID, Enrique Iglesias, hicieron público el préstamo del banco destinado al PFI del Senado.

Este préstamo del BID<sup>48</sup> ha sido autorizado por el decreto presidencial 392/2005 del 29 de abril de 2005. Según el decreto, el PFI “tiene por objeto mejorar la capacidad de gestión parlamentaria y administrativa en el marco de una mayor transparencia, a través del mejoramiento de la capacidad institucional del Honorable Senado de la Nación”.

Según el Boletín Informativo Nro. 1 del PFI (agosto de 2005), éste tiene como antecedentes a:

- Proyecto Ágora de la HCDN.
- Informes de la Comisión de Reforma Administrativa Integral de H. Senado.
- Informe de Asistencia Técnica de la Unión Interparlamentaria Mundial.
- Reforma del Reglamento Interno de marzo de 2003.
- Estudio de casos de modernización parlamentaria con resultados exitosos (Senado de Estados Unidos, México y el Brasil, y Congreso de los Diputados de España).

La ejecución del PFI está prevista para el período 2004-2009 y posee como metas: a) elevar los niveles de eficiencia; b) modernizar la actividad parlamentaria, y c) mejorar la calidad institucional. El costo total del PFI, que tiene una duración de cuatro años, es de 8 millones de dólares. El Senado aportará 3,2 millones de dólares. El resto (4,8 millones de dólares) proviene de un préstamo del BID.

<sup>48</sup> Contrato de Préstamo N° 1603/OC-AR.

El Reglamento Operativo del PFI, fechado el 27 de septiembre de 2005, revela los cuatro componentes del plan:

1. Apoyo a la gestión parlamentaria y al proceso de formación de la ley.
2. Gestión administrativa y financiera del Senado.
3. Gestión, optimización y formación de los recursos humanos.
4. Gestión del cambio y comunicación social.

Cabe destacar aquí la importancia que posee la participación de la sociedad civil en el monitoreo del cumplimiento de este plan. Para el mejoramiento del Senado, se ha previsto destinar una importante cantidad de recursos públicos genuinos y otros provenientes de un préstamo contraído por la Nación ante el Banco Interamericano de Desarrollo. A sabiendas de que el Senado posee una dinámica administrativa propia, es obligación de todos los involucrados garantizar el éxito del PFI, ya que éste apunta a mejorar el funcionamiento del Senado como institución y también a favorecer la calidad del trabajo de cada uno de sus integrantes.

El PFI se ejecuta en cuatro niveles:

- **Estratégico:** a cargo de la presidencia del Senado con el apoyo de la Comisión de Reforma Administrativa Integral.
- **Directivo:** correspondiente a las dos secretarías del Senado: Administrativa y Parlamentaria.
- **Operativo:** a cargo de las direcciones dependientes de estas secretarías en las áreas de competencia. Cada secretaría designará Grupos de Proyecto para cada componente y un jefe de Proyecto para cada uno.
- **Coordinación:** está adscripta a la presidencia del Senado.

En el Reglamento Operativo se especifica una larga lista de responsabilidades para cada uno de los actores institucionales involucrados. Asimismo, se detallan las principales responsabilidades que debe cumplir el PFI frente a las organizaciones de la sociedad que participan del “Mecanismo de Observación”. Éstas son:

1. Crear un espacio de articulación entre el Senado y la sociedad civil.
2. Convocar a reuniones bimestrales a las ONG, a instancias de la Unidad Coordinadora (UC), para informarse de la marcha del PFI,

### Cuadro de costos y financiamiento del PFI

Presupuesto (dólares estadounidenses) 2005-2008

COMPONENTES	BD	Aporte del Senado	Total
<b>1. Gestión parlamentaria y proceso de formación de la ley</b>	<b>1.031.700</b>	<b>562.500</b>	<b>1.594.200</b>
1.1. Reorganización y fortalecimiento de la SA	457.700	190.000	647.700
1.2. Fortalecimiento de servicios y asistencia técnica parlamentaria	574.000	372.500	946.500
<b>2. Gestión administrativa y financiera del Senado</b>	<b>1.696.300</b>	<b>818.650</b>	<b>2.514.950</b>
2.1. Reorganización de la Dirección General de Administración	154.000	0	154.000
2.2. Rediseño/implantación de procesos administrativos críticos	783.900	90.650	874.550
2.3. Digesto normativo	90.000	0	90.000
2.4. Fortalecimiento de la Dirección General de Auditoría	80.000	20.000	100.000
2.5. Consolidación de la Dirección de Informática	206.000	438.000	644.000
2.6. Mejoramiento de la gestión edilicia	382.400	270.000	652.400
<b>3. Gestión, formación y optimización de recursos humanos</b>	<b>701.100</b>	<b>558.000</b>	<b>1.259.100</b>
3.1. Rediseño de la estructura orgánica de la Dirección General de RRHH	536.100	258.000	794.100
3.2. Sistema permanente de formación y capacitación	165.000	300.000	465.000
<b>4. Comunicación social y gestión del cambio</b>	<b>550.000</b>	<b>360.000</b>	<b>910.000</b>
4.1. Comunicación social	370.000	190.000	560.000
4.2. Gestión del cambio	180.000	170.000	350.000
<b>TOTAL COMPONENTES</b>	<b>3.979.100</b>	<b>2.299.150</b>	<b>6.278.250</b>
<b>4. Unidad Coordinadora</b>	<b>150.000</b>	<b>175.000</b>	<b>325.000</b>
4.1. Gastos de personal, funcionamiento y equipos	125.000	150.000	275.000
4.2. Consultorías para elaboración de TOR y otros costos	25.000	25.000	50.000
<b>5. Otros costos</b>	<b>210.000</b>	<b>50.000</b>	<b>260.000</b>
5.1. Auditoría externa	210.000	0	210.000
5.2. Monitoreo y evaluación	0	50.000	50.000
<b>SUBTOTAL</b>	<b>4.339.100</b>	<b>2.524.150</b>	<b>6.863.250</b>
6. Imprevistos	460.900	261.850	722.750
7. Costos financieros	0	414.000	414.000
7.1. Comisión de crédito	0	12.000	12.000
7.2. Fondo de Inspección y Vigilancia	0	0	0
7.3. Intereses	0	402.000	402.000
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>4.800.000</b>	<b>3.200.000</b>	<b>8.000.000</b>

Nota: Este cuadro coincide con el cuadro de costos y financiamiento del Anexo A del contrato y del informe del Proyecto, publicado en el Reglamento Operativo del PFI.

elaborando actas de lo conversado en dichas reuniones, las cuales serán publicadas en la página Web del Senado.

3. Informar del cumplimiento oportuno de los objetivos y metas del Programa, incluyendo los Planes Operativos Anuales (POA).
4. Promover el monitoreo participativo del PFI.

En 2005 Poder Ciudadano, junto con otras organizaciones (CIPPEC, Asociación Conciencia y Asociación por los Derechos Civiles), han mantenido dos reuniones con el equipo del PFI: el viernes 1 de julio se realizó una presentación general del PFI; el martes 1 de noviembre se presentó el Plan Operativo Anual 2005. En esta última reunión, el equipo responsable del PFI se comprometió a organizar una reunión con cada uno de los jefes de proyecto para obtener información más precisa de la ejecución del PFI.

#### *Supervisión del Banco Interamericano de Desarrollo*

El BID realizará la inspección y la vigilancia del Programa durante la ejecución del PFI a través de su representación en la Argentina. Para ello, presta atención especial a los siguientes puntos:

- Cumplimiento oportuno de las condiciones previas al primer desembolso y de todas las condiciones contractuales durante el período de ejecución.
- Mantenimiento de las capacidades institucionales de la Unidad Coordinadora de forma tal que habiliten la posibilidad de continuar realizando desembolsos.
- Que las tareas de gerenciamiento, de control de gestión y de control operativo sean realizadas por la UC de manera rutinaria y efectiva.
- Período de iniciación y terminación de Componentes, Subcomponentes, Líneas de Acción y Actividades, entre otros puntos.

### **Plan Operativo Anual 2005**

Las actividades del PFI se ejecutan sobre la base de un Plan Operativo Anual. En el cuarto trimestre de cada año calendario, se elabora y aprueba el POA discriminado por trimestre, correspondiente al año siguiente.

En el caso del POA 2005, se observa que las actividades planificadas no cuentan con objeción del donante. Visto lo avanzado del año, al momento de inicio de la ejecución, es probable que muchas de las actividades planificadas para su ejecución se vean postergadas para el 2006.

<b>Transcripción del Plan Operativo Anual 2005 del PFI</b>		
Componente I. Gestión parlamentaria y proceso de formación de la ley		
Subcomponente 1.1. Reorganización y fortalecimiento de la SA		
1.1.3. Modernización del sistema de seguimiento al trámite legislativo	Asistencia técnica para la reingeniería de procesos parlamentarios, elaboración de manuales de procedimiento y desarrollo de sistemas.  Equipamiento para comisiones parlamentarias. 1 (una) notebook por comisión: 30 (treinta) notebooks.	Términos de referencia con no objeción del BID  Pliego con no objeción del BID
Subcomponente 1.2. Fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica parlamentaria		
1.2.1. Constitución de un Cuerpo Permanente de Asesores (CPA) en temáticas especiales	Asistencia técnica para la elaboración de una propuesta de reglamento para construir un Cuerpo Permanente de Asesores en el IFEP, para la elaboración de perfiles de asesores y temáticas; y para la realización de ronda de consultas con los senadores	Términos de referencia con no objeción del BID
1.2.3. Asesoría específica y especializada	Asistencia técnica para la elaboración de una propuesta de reglamento para la implementación del fondo de contratación de asesoría técnica para proyectos de ley específicos	Términos de referencia con no objeción del BID
1.2.4. Implantación de un SI (software) de soporte a la asesoría técnica especializada	Asistencia técnica para el diseño de un sistema de información de soporte a la asesoría específica y especializada. Último trimestre de 2005: especificaciones técnicas del sistema	Términos de referencia con no objeción del BID
1.2.4. Implantación de un SI (software) de soporte a la asesoría técnica especializada	Asistencia técnica para el diseño de un sistema de información de soporte a la asesoría específica y especializada. Último trimestre de 2005: especificaciones técnicas del sistema	Términos de referencia con no objeción del BID

<b>Componente 2: Gestión administrativa y financiera del Senado</b>		
<b>Subcomponente 2.1. Reorganización de la Dirección General de Administración (DGA)</b>		
2.1.1. Fortalecimiento de la coordinación con SA	Asistencia técnica para la implantación de un esquema de coordinación operativa entre la SA y la SA, en particular en la provisión de servicios y de recursos logísticos y administrativos. Productos esperados: propuesta de coordinación entre SA y SP y propuesta de Manual de Normas	Términos de referencia con no objeción del BID
2.1.2. Gestión presupuestaria, contable y financiera	Asistencia técnica para el relevamiento de los sistemas de gestión presupuestaria, contable y financiera	Términos de referencia con no objeción del BID
2.2.2. Compras, contrataciones e inventarios	Asistencia técnica para la mejora del sistema de compras, contrataciones e inventarios	No se iniciará ejecución presupuestaria en el 2005
2.2.4. Implantación de SI (software) de seguimiento de expedientes administrativos	Asistencia técnica para la adaptación, implantación, puesta en funcionamiento y testeo de un sistema de seguimiento de expedientes administrativos, parametrizándolo a los requerimientos técnicos del HSN	Términos de referencia con no objeción del BID
<b>Subcomponente 2.3.: Digesto normativo</b>		
Digesto normativo, elaboración y difusión	Asistencia técnica para la elaboración del inventario de normas	Términos de referencia con no objeción del BID
<b>Subcomponente 2.4.: Fortalecimiento de la Dirección General de Auditoría</b>		
Fortalecimiento de la Dirección General de Auditoría	Asistencia técnica para el relevamiento de procesos y normas para reorganización interna y proyecto de Manual de Contenidos Múltiples de la Dirección General	Términos de referencia con no objeción del BID
	Capacitación en Auditoría Gubernamental y Normas de Control Interno.	Solicitud de capacitación con no objeción del BID
	Asistencia técnica para el relevamiento inicial de sistemas informáticos para proyecto de creación del sector interno de Auditoría de Sistemas Términos de referencia con no objeción del BID	Términos de referencia con no objeción del BID

Subcomponente 2.5.: Consolidación de la Dirección de Informática (DI)		
2.5.1. Reorganización y fortalecimiento de la estructura de la DI	Asistencia técnica para la programación y prueba del módulo de provisión interna del sistema informático de la DGA y metodología para el trabajo de desarrollo y capacitación del personal de informática	Términos de referencia con no objeción del BID
2.5.2. Consolidación de la red de datos	Consolidación de la red de datos electrónica de red.	Pliego con no objeción del BID
2.5.3. Renovación del equipo de cómputo básico	Adquisición de 90 (noventa) equipos básicos.	Pliego con no objeción del BID
Subcomponente 2.6.: Mejoramiento de la gestión edilicia		
2.6.1. Reorganización y fortalecimiento de la Dirección de Obras y Servicios Generales	Adquisición de programas aplicativos: software AutoCAD (cinco licencias), instalación en red y plotter	Pliego con no objeción del BID
2.6.2. Plan de racionalización, asignación y administración de espacios físicos	Asistencia técnica para el diagnóstico de la problemática de racionalización y administración de espacios físicos	Términos de referencia con no objeción del BID
2.6.3. Plan integral de seguridad para las edificaciones del Senado y control de accesos	Asistencia técnica para la elaboración de las especificaciones técnicas en materia de (*) a seguridad edilicia, sistemas de iluminación y señalización de emergencia, b) sistema de detección de incendios, c) sistema de ignición y extinción de fuego y para la elaboración de diagnóstico y especificaciones técnicas en materia de sistema de control de acceso (*) (**)  (*) incluye Edificio Palacio y anexos (**) conjuntamente con Recursos Humanos, Informática y Comunicación Social	Términos de referencia con no objeción del BID
2.6.4. Consolidación de la red eléctrica básica	Asistencia técnica para el rediseño de la red eléctrica interior según normas y consumos actualizados (*), estudio para reemplazo de la forma de compra de energía por HSN, de baja a media tensión y para el cambio de unidades de transformación e incorporación de capacitadores (*)  (*) incluye Edificio Palacio y anexos	Términos de referencia con no objeción del BID

2.6.5. Estrategia de organización de archivo documental	<p>Asistencia técnica para:</p> <p>a) la elaboración de una propuesta de preservación documental del archivo parlamentario a cargo de la Dirección del Archivo de Leyes, incluyendo recomendación en materia de asignación de espacio físico adecuado a la política de preservación documental</p> <p>b) la elaboración de especificaciones técnicas en materia de preservación y actualización del archivo de planos edilicios, incluyendo propuesta para su digitalización (*)</p> <p>(*) incluye Edificio Palacio y anexos</p>	Términos de referencia con no objeción del BID
<b>Componente 3: Gestión, formación y optimización de los recursos humanos</b>		
<b>Subcomponente 3.1.: Rediseño de la estructura orgánica de la Dirección General de Recursos Humanos</b>		
3.1.1. Planeamiento estratégico y modelo de gestión de RRHH	<p>Asistencia técnica para el diseño del modelo de gestión y el planeamiento estratégico enfocado a la gestión de calidad y mejora continua</p> <p>Adquisición de equipamiento: escáner, máquinas fotográficas digitales, licencias para la implementación del sistema de legajo electrónico.</p> <p>Adquisición de archivos móviles mecánicos (p/legajos)</p>	<p>Términos de referencia con no objeción del BID</p> <p>Pliego con no objeción del BID</p> <p>Pliego con no objeción del BID</p>
3.1.2. Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Humanos (software)	Adquisición e implementación de un Sistema Integrado de RRHH	Pliego con no objeción del BID
<b>Subcomponente 3.2.: Sistema permanente de formación y capacitación</b>		
Plan unificado de formación y capacitación y de comunicación interna	Asistencia técnica para la elaboración de un Plan Integral de Capacitación y Formación y para la actualización del relevamiento de necesidades institucionales de capacitación	Términos de referencia con no objeción del BID

Componente 4: Comunicación social y gestión del cambio		
Subcomponente 4.1.: Comunicación social		
4.1.1. Fortalecimiento y diversificación de servicios de comunicación con la ciudadanía	Asistencia técnica para la transformación del sitio oficial del HSN en Internet en dos fases: interfase y contenidos	Términos de referencia con no objeción del BID
4.1.2. Imagen institucional del HSN	Asistencia técnica para la realización de 2 (dos) mediciones de percepción de imagen, estrategia de cambio de imagen y capacitación de senadores en uso de medios de comunicación.	Términos de referencia con no objeción del BID
	Adquisición de software de voto electrónico.	Inicio proceso de adquisición
	Adquisición de 2 (dos) islas de edición no lineal (digital) para contenido Senado TV.	Pliego con no objeción del BID
	Adquisición de 2 (dos) pantallas de plasma para instalar en el recinto	Pliego con no objeción del BID
Subcomponente 4.2.: Gestión del cambio		
4.2.1. Diseño y ejecución de la estrategia de gestión del cambio	Asistencia técnica para la elaboración de propuestas de estrategias para contribuir a la gestión del cambio organizacional y diseño y preparación de una propuesta básica inicial e integral para contribuir a la estrategia de gestión del cambio	Términos de referencia con no objeción del BID

Respecto del subcomponente 2.6., “Mejoramiento de la gestión edilicia”, que está incluido en el Componente 2: “Gestión administrativa y financiera del Senado” del PFI, se informó a Poder Ciudadano de las siguientes actividades:

*Obra ejecutada o en ejecución*<sup>49</sup>

- Pintura de 20.000 m<sup>2</sup>.
- Puesta en funcionamiento de ocho ascensores y normalización de otros.
- Equipamiento de seguridad por circuito cerrado (CCTV).
- Arreglo de la vereda, ingreso del público y de los senadores.
- Cambio de lámparas de la cúpula por otras de bajo consumo para poder

<sup>49</sup> Información provista por la Unidad Coordinadora del PFI.

tenerlas encendidas por más tiempo y que se pueda apreciar de noche la belleza del Palacio.

- Colocación de bandas antideslizantes en escaleras.
- Arreglo del reloj de péndulo histórico del Salón Gris.
- Arreglo de la reja perimetral.
- Instalación de equipos detectores de metal.
- Desmantelación de boxes fuera de lugar en segundo piso, galería del Palacio.
- Equipamiento detector de explosivos.
- Rampa para discapacitados alternativa.
- Impermeabilización de las terrazas.
- Arreglo de baños y baños para discapacitados del Edificio Palacios.
- Obra del consultorio médico en Edificio Palacios.
- Nuevas oficinas del Instituto Federal de Estudios Parlamentarios (IFEP), reciclaje del primer piso del Edificio Palacios.
- Recuperación de edificio ocupado en grave peligro de accidentes (Entre Ríos 177/181).
- Revisión mediante sistema de cámaras de TV de las cañerías del Palacio y el Edificio Palacios.
- Colocación de la cartelera que identifica al Anexo Ex Caja como edificio Alfredo Palacios.
- Entrega de 14.000 kilos de chatarra a la Fundación Garrahan.
- Apertura del acceso del Museo Parlamentario con puerta Blindex por calle Solís.
- Finalización de la obra del 6º piso del Edificio Palacios, para las comisiones legislativas.
- Traslado de todas las comisiones legislativas a un mismo piso.
- Instalación de señalética crítica en Palacio.
- Reparación de la vereda de la calle Solís.
- Convenio con la Ciudad de Buenos Aires para el arreglo de la vereda.
- Instalación de redes informáticas sin cables (WI-FI) en recinto y salones contiguos (Eva Perón, Arturo Illia, Joaquín V. González).

**Vías de contacto:**

El PFI pone a disposición de la ciudadanía la Mesa de Atención. Para ello publicita un correo electrónico: [pfi@senado.gov.ar](mailto:pfi@senado.gov.ar) y el teléfono 4010-5530 de 10.30 a 20.30.



## CAPÍTULO 9

### *Glosario legislativo*

---

#### **GLOSARIO LEGISLATIVO<sup>50</sup>**

**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.

<sup>50</sup> Los 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.

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 del 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 estimen convenientes.

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

**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 nor-

ma 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 HCDN 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 HCDN y daremos detalles de las instancias que debe atravesar en el Senado para que se convierta en ley:

1. Ingresa 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 HCDN, 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 HCDN.
- Reglamento de la HCSN.



## CAPÍTULO 10

### *Fortalezas, debilidades y recomendaciones*

#### **CONCLUSIONES: EL CONGRESO ESTANCADO**

Respecto de las recomendaciones, y las fortalezas y debilidades detectadas en 2004, no hemos encontrado grandes avances en 2005. Por el contrario, podemos concluir que estamos frente a un Congreso “estancado”. Como ha sido mencionado en este documento, son varias las deudas pendientes del PLN: los avances en términos de modernización han sido casi nulos (con los dedos cruzados, no veremos avances del PFI en el Senado sino hasta el 2006), el olvido legislativo de su facultad de control sobre el Poder Ejecutivo es, por momentos, obscuro, y los niveles de rendición de cuentas de los legisladores ante sus electores no existen. Además, el Congreso sigue siendo reticente a la participación ciudadana y a la publicidad de la información, mayormente de tipo administrativa. Sigue sin plasmar la necesidad de un Congreso abierto y poco se hace desde la propia institución para modificar las percepciones ciudadanas respecto de ella.

Muchas de las fortalezas y de las debilidades detectadas en 2004 permanecen y son transcriptas en esta sección. Seguimos proponiendo una serie de recomendaciones que esperamos contribuya a una agenda de trabajo para la construcción participativa de un “Proyecto de Congreso”.

La primera sección de este documento presenta una síntesis de recomendaciones. Además, a lo largo del trabajo, se han sugerido algunas modificaciones o reformas para promover una mayor transparencia. Éstas mejorarían la relación del Congreso con la ciudadanía, de modo de aspirar a que aquél re-

cupere niveles de confianza anteriormente conocidos. A continuación reiteramos muchas de las propuestas presentadas en 2004 para cada una de las Cámaras por separado y para el PLN en general.

## **Avances, temas pendientes y recomendaciones para el Senado**

El monitoreo cívico de Poder Ciudadano iniciado en 2001 en el Senado permite identificar la innegable evolución y el gradual esfuerzo institucional por posicionar a un Senado transparente y accesible a la ciudadanía. A pesar de ello, quedan todavía deudas pendientes. Entre las **fortalezas** detectadas en 2004 y que permanecen en 2005, se destacan las siguientes:

- La implementación del sistema de votación electrónica en el recinto.
- El lanzamiento del canal de cable Senado TV, que permite transmitir sesiones y reuniones de comisión en vivo.
- La transmisión de sesiones plenarias por Internet.
- El acceso a las declaraciones juradas de los senadores con mayor facilidad.
- Las audiencias públicas para la selección de los jueces de la Corte Suprema.
- La mayor apertura de las autoridades de la Cámara, los legisladores y el personal técnico-administrativo de las comisiones a la presencia de ciudadanos y organizaciones en las reuniones de Comisión y las sesiones plenarias (la insistencia ciudadana es el remedio frente a las habituales “caras largas”. Véase “Percepciones de los voluntarios” en este documento).
- Una mayor adaptabilidad de los senadores al uso de Internet para comunicar su actividad legislativa y demás información de interés para la ciudadanía.
- La autonomía de los legisladores para efectuar la carga de información en su enlace individual.
- La publicación de los decretos administrativos de la presidencia del Cuerpo.
- La publicación de los listados de becas y subsidios entregados por los senadores y las autoridades de la Cámara.
- La publicidad de eventos y novedades en Internet.
- La publicación de versiones taquigráficas con registro de asistencias a las sesiones plenarias.

- El mayor uso de Internet para publicitar información sobre el trabajo, los integrantes y el personal de las comisiones.
- El incremento de la publicación voluntaria de declaraciones juradas en Internet (de 3 a inicios de año a 16 senadores, o sea, el 22,5% a noviembre de 2004).
- La importante presencia femenina en la presidencia de comisiones.
- El avance de las mujeres en el manejo de temas convencionalmente identificados con lo “masculino” (presencia en comisiones tales como Asuntos Constitucionales, Defensa, Seguridad Interior, etcétera).
- La publicidad de los listados de personal de plantas permanente y temporaria.
- La información básica sobre licitaciones.
- La publicidad de información básica sobre el presupuesto de la Cámara y su ejecución.
- El completo sistema de búsqueda de proyectos ingresados en las comisiones, dictaminados y pendientes.
- La publicación del boletín de novedades que se puede consultar por Internet.
- La publicación del organigrama administrativo y del reglamento interno del cuerpo en Internet.
- La alta capacidad técnica de muchos recursos humanos de la casa.

Por otro lado, el Senado sigue manteniendo algunas *deudas pendientes*, aunque también se agregan –producto de la evolución registrada– nuevos desafíos y la profundización de estrategias y herramientas que permitan un funcionamiento legislativo con mayor dinamismo, una comunicación fluida entre los senadores y la ciudadanía, y un mayor acceso a la información. Entre las debilidades destacamos las siguientes:

- La ausencia de prácticas homogéneas que promuevan la rendición de cuentas de los senadores ante sus respectivos electorados.
- La falta de publicación de los requisitos que deben cumplimentar los ciudadanos para presenciar sesiones o reuniones de comisión (en zonas de acceso al Senado y en Internet).
- La baja presencia femenina en la Mesa de Autoridades del cuerpo.

- La fijación del 31 de mayo como fecha límite para la presentación de DGPI a pesar de lo establecido por la ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que fija la obligación de presentarla 30 días después de asumir el cargo o 30 días después del 31 de diciembre de cada año.
- La no publicación de los listados de cumplidores e incumplidores en el requisito de presentación de la DGPI de acuerdo con lo establecido por la Ley 25.188.
- La dificultad en el acceso a las DGPI de los senadores por parte de “ciudadanos de a pie”.
- La resistencia a publicar voluntariamente en Internet la DGPI por parte de la gran mayoría de los senadores y las autoridades legislativas.
- El sistema manuscrito de carga de datos para las DGPI, las pensiones graciables, las becas y los subsidios.
- La falta de publicación adjunta de los originales de resoluciones de las secretarías.
- La falta de información sobre los beneficiarios de pensiones graciables discriminada por legislador y autoridad otorgante.
- La no publicación o actualización del calendario de reuniones y orden del día por parte de algunas comisiones.
- La no publicación de las actas de las comisiones en Internet.
- La alta dependencia de la presencia del presidente de las comisiones para que se realicen las reuniones estipuladas.
- La inestabilidad del personal técnico-administrativo de las comisiones y de muchos asesores legislativos con altísimas capacidades técnicas.

El Senado ha demostrado que posee capacidades propias para producir reformas y expandir buenas prácticas, aunque debe reconocerse que esta evolución sólo ha sido posible gracias a la decisión política de algunos legisladores y autoridades que han trabajado y continúan haciéndolo para recuperar la credibilidad de la institución. A sabiendas de que los desafíos siguen siendo muchos e importantes, Poder Ciudadano presenta una serie de **recomendaciones** que profundizarán el camino ya emprendido por el Senado. Éstas son:

- 
- La conformación y publicación en Internet de un archivo histórico de DGPI, DP, DA y resoluciones de las Secretarías Administrativa y Parlamentaria, y de las Comisiones.
  - La publicación de un directorio rápido con datos de contacto de autoridades, comisiones y legisladores (en soporte digital).
  - El respeto a los plazos para la presentación de las DGPI (Ley 25.188, art. 4).
  - El uso por convenio del aplicativo desarrollado por la Oficina Anticorrupción para la carga de las DGPI.
  - La publicación en Internet del listado de cumplidores e incumplidores de la presentación de las DGPI.
  - La derogación del régimen de becas, subsidios y pensiones graciables.
  - La emisión de un compilado semanal de Senado TV por el sistema nacional de radiodifusión pública.
  - El desarrollo de una programación para Senado TV (entrevistas, debates, etcétera).
  - La implementación de un sistema de solicitud de DGPI por Internet, similar al desarrollado por la Oficina Anticorrupción.
  - La incorporación de mujeres a la Mesa de Autoridades respetando la cuota establecida por la Ley 24.012 para las candidaturas.
  - La publicación en Internet de los decretos DP, DA y resoluciones desde –al menos– el año 1983.
  - El desarrollo de un archivo histórico en línea con información administrativa y presupuestaria de la Cámara.
  - El desarrollo de un sistema de búsqueda más afinado y accesible para decretos, resoluciones, becas, subsidios, proyectos de ley, dictámenes, etcétera.
  - El establecimiento de un enlace en los sitios individuales de legisladores y autoridades para completar con información acerca de su dieta, pasajes y otros beneficios. Además se sugiere la publicación de los nombres, los antecedentes y las funciones del personal técnico-administrativo y los asesores que trabajan en cada despacho y comisión.
  - El desarrollo e implementación de un sistema electrónico de compras públicas.
  - La suscripción digital gratuita al boletín informativo y diario de sesiones.

- La amplia publicidad del registro de las votaciones en el recinto.
- La elaboración y la publicación en Internet de planillas de asistencia a sesiones plenarias y reuniones de comisión.
- La publicidad de las actas de las reuniones de comisión y de todos los dictámenes en Internet.
- La publicidad de los viajes oficiales realizados por legisladores y autoridades, detallando motivo, actividades realizadas y costos.
- El desarrollo de acciones de rendición de cuentas en los distritos que representan por parte de los legisladores.

## **Temas pendientes y recomendaciones para la HCDN**

La conclusión general sobre la HCDN nos obliga a adelantar que consideramos que es vital una reforma de su Reglamento Interno y la incorporación de cláusulas que permitan una mayor transparencia y acceso a la información pública. Por otra parte, se observa que los diputados se muestran poco amigables a un mayor uso de Internet para comunicar sus actividades y antecedentes. Consideramos de suma importancia que en estos dos aspectos comience a producirse un cambio. Sabemos que la modificación de conductas y la adaptación a nuevas herramientas y estrategias suelen presentar iniciales resistencias pero, siguiendo la experiencia del Senado, es factible ser optimista.

Entre las **fortalezas** detectadas en la HCDN, podemos destacar las siguientes:

- La publicación de información básica sobre las comisiones.
- La publicación de las versiones taquigráficas.
- La transmisión de sesiones en Internet.
- La publicación del Reglamento Interno.
- El sistema de búsqueda de proyectos de ley.
- El calendario de reuniones de comisión (aunque no está establecido por el reglamento).
- La presencia femenina en las presidencias de las comisiones.
- La calidad técnica de muchos recursos humanos de la casa.

Entre las **debilidades** que detectamos y que consideramos se transforman en

una agenda de **recomendaciones** para lograr mayor transparencia en el funcionamiento de este cuerpo, están las siguientes:

- El bajo nivel de información sobre la actividad y los antecedentes de los legisladores.
- La casi nula publicidad de las DGPI en Internet.
- El lento (y casi imposible) procedimiento administrativo para acceder a las DGPI de todos los diputados.
- La dispar y baja información sobre el funcionamiento de las comisiones.
- La falta de publicación de los DA y DP.
- El régimen de becas, subsidios y pensiones graciales, sumado a la no publicidad de esta información.
- La baja presencia de mujeres en la Mesa de Autoridades.
- Los bajos requisitos para publicidad de información legislativa establecidos en el Reglamento Interno.

Las debilidades detectadas se transforman en **recomendaciones** si existe la posibilidad de modificarlas. A continuación, presentamos una serie de **recomendaciones**. Muchas de ellas deberían ser incorporadas en la necesaria reforma del Reglamento Interno.

- El otorgamiento de autonomía a legisladores y comisiones para la carga de información y datos en Internet.
- El ofrecimiento de mayores opciones para la carga de información por parte de los legisladores.
- El establecimiento de un calendario fijo de reuniones de comisiones.
- La obligatoriedad de publicar orden del día, actas, proyectos ingresados y dictámenes en los enlaces de las comisiones.
- La publicidad de los DA, DP y las resoluciones administrativas.
- La derogación del régimen de pensiones graciales, becas y subsidios; de no producirse, publicidad de los listados de beneficios otorgados por monto y legislador otorgante en Internet.
- La publicación del presupuesto de la Cámara y su ejecución.
- La publicidad de los listados de agentes de planta permanente, temporaria y contratados.

- La publicidad del organigrama administrativo (aparece la información sin conectores, lo que hace imposible definir quién depende de quién).
- La elaboración y publicidad de planillas de asistencia a sesiones y reuniones de comisión.
- La implementación del sistema de voto electrónico.
- El desarrollo de una señal de televisión similar a Senado TV para la HCDN.
- Una mayor difusión de las actividades de extensión y capacitación parlamentaria.
- La simplificación del sistema de búsqueda de proyectos, dictámenes y demás, que es inaccesible para un ciudadano común.
- El uso efectivo del sistema de foros y videochat, tal cual lo establece el Reglamento Interno, para promover la participación ciudadana.
- La creación de una oficina de información de atención al público

## **Recomendaciones comunes a ambas Cámaras**

A continuación presentamos una serie de **recomendaciones** comunes a ambas Cámaras:

- La conformación del Cuerpo Profesional Permanente de Asesores Legislativos por mérito a través de concursos públicos de oposición y antecedentes.
- 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.
- El desarrollo de páginas Web para los bloques partidarios dentro de los sitios de ambas Cámaras.
- El desarrollo de los sitios de Internet accesibles para personas con capacidades visuales disminuidas.
- La publicidad de las actas de comisión.

- La conformación y la publicidad en Internet de planillas de asistencia<sup>51</sup> para las sesiones plenarias y las reuniones de comisión.
- La implementación de las recomendaciones del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria,<sup>52</sup> que prevé, entre otras cosas, un mayor uso del instituto de audiencia pública para favorecer la participación ciudadana, la capacitación de los miembros de la Cámara en temas presupuestarios, y la creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto.
- La amplia publicidad de la DGPI de legisladores y autoridades.

Las recomendaciones presentadas en esta sección se relacionan con cuestiones que hacen al acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana. Respecto de la función de control del Poder Legislativo, se han presentado algunos argumentos que da cuenta de la gravedad del asunto. Sin embargo, esta cuestión merece un libro aparte.

La agenda de recomendaciones aquí planteada es vasta y probablemente otras tantas cuestiones hayan escapado al trabajo de nuestra lupa. Sin embargo, es importante reconocer que en los años de experiencia de Poder Ciudadano en el Congreso se ha forjado una alianza estratégica implícita con muchos empleados del PLN y también con algunos legisladores y autoridades. Pero como el camino es largo y todavía queda mucho por recorrer, hemos plasmado aquí los que consideramos los desafíos más urgentes que enfrenta el Congreso. En 2006, nos enfrentamos con la renovación parcial de ambas Cámaras. Muchos de los que ingresan jamás han ocupado una banca legislativa en el Congreso nacional. Todos ellos pueden (deben) inyectar una dosis de energía para promover la necesidad de la reforma y el diálogo y la consulta con la sociedad.

Diagnósticos y creatividad sobran. Llegó el momento de poner manos a la obra. El Congreso es un asunto de todos.

<sup>51</sup> Se trata de una actividad de costo nulo. Actualmente debe leerse la carátula de cada una de las sesiones plenarias para configurar las planillas de asistencia. En el caso de las comisiones, la situación es aún peor dado que el presentismo o ausentismo debe extraerse de la lectura de las actas manuscritas de las comisiones. La mayoría de ellas no son accesibles vía Internet. Además, muchas comisiones se niegan a entregar fotocopias de las mismas.

<sup>52</sup> Véase la sección respectiva en este documento.