



INDICADORES DE CONTROL LEGISLATIVO

VI

AÑOS 2003 A 2016

En cooperación con





Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto
Alfredo Atanasof
Carlos Brown
Armando Caro Figueroa
Carlos Alberto Carranza
Gustavo Ferrari
Octavio Frigerio
Pablo María Garat
Mariano Gerván
Jorge Giorgeti
Diego Guelar
Horacio Martín Laplaza

Luis Lusquiños
Eduardo Menem
Marcelo Muniagurria
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Jorge Alberto Rosso
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Orlando Yans
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Gonzalo Atanasof
Lisandro Bonelli
Eduardo Cáceres
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Pablo Das Neves
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes
Gustavo Ferri
Natalia Gambaro
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid

Luciano Laspina
Leandro López
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Juan Manuel Morena
Diego Carlos Naveira
Manuel Abella Nazar
Julián Martín Obiglio
Pedro Piana
Damián Specter
Guillermo Tempesta
Ramiro Trezza
Andrés Vallone
Ignacio Villarroel

DIRECTOR EJECUTIVO

Julián Martín Obiglio

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAB)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Tel: (54) (11) 4822-7721

contacto@nuevasgeneraciones.com.ar

www.nuevasgeneraciones.com.ar

INTRODUCCIÓN

El sistema republicano establecido en la Constitución de la Nación Argentina se sostiene en la división de poderes y en los mecanismos de frenos y contrapesos que permiten el control cruzado entre los distintos órganos del Estado.

Uno de los mecanismos más importantes previstos en este sistema, es la facultad del Poder Legislativo de controlar a la administración central del Gobierno, que se encuentra en manos del Poder Ejecutivo. Aunque la sociedad suele concentrar su atención en las tareas de creación normativa, lo cierto es que entre las principales funciones de los miembros de todo cuerpo legislativo, se encuentra además la de controlar al Poder Ejecutivo.

Tradicionalmente esa función se ejerce a través de la asistencia de los funcionarios ejecutivos al órgano legislativo (sea por presentación espontánea, por invitación, por obligación legal, o porque han sido interpelados) a brindar explicaciones respecto de las políticas públicas que impulsa el titular del Poder Ejecutivo a través de sus carteras específicas.

Tal función de contralor también se ejerce a través de las visitas de los miembros del órgano legislativo a las dependencias del Ejecutivo, donde toman contacto directo con los equipos técnicos y los instrumentos afectados a la aplicación de determinadas políticas que sean de interés de aquellos. Asimismo, la función de control se ejerce mediante los *pedidos de informes* que el cuerpo legislativo le remite al titular del Poder Ejecutivo o a sus órganos dependientes, requiriendo datos, explicaciones u opinión sobre algún tema específico de política pública que es o debe ser aplicada por este último.

En esta sexta edición de Indicadores de Control Legislativo, que analiza el período comprendido entre 2003 y 2016, retomamos la medición de resultados derivados de la facultad de control que ejerce la Cámara de Diputados de la Nación a través de los pedidos de informes al Poder Ejecutivo. Los datos relevados sobre 2016 muestran la recuperación que de a poco se le está dando a esta importante herramienta de control republicano. Dicha recuperación denota el cambio que en cuanto a la transparencia quiere dar el actual gobierno nacional a sus actos y políticas públicas especialmente si se lo compara con lo que ocurría en nuestro país hasta 2015.



Julián Martín Obiglio
Director Ejecutivo
Fundación Nuevas Generaciones

OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

El presente informe ha sido preparado por el equipo de Asesoría Parlamentaria de la Fundación Nuevas Generaciones con el respaldo y la cooperación internacional de la Fundación Hanns Seidel, destacada institución alemana que tiene entre sus principales objetivos la defensa de los valores democráticos y republicanos.

En este trabajo se hace una compilación de datos única que hace pública la situación en que se encuentra uno de los principales mecanismos de control con que cuenta el Congreso de la Nación para auditar al Poder Ejecutivo de la Nación.

A lo largo del documento se muestra la cantidad de pedidos de informes que han presentado los Diputados de la Nación y se analiza cuántos de ellos han sido aprobados, cuántos fueron respondidos por el Poder Ejecutivo y los plazos dentro de los cuales ello ha sido realizado.

El presente trabajo analiza lo acontecido con los pedidos de informes desde enero 2003 hasta diciembre de 2016, motivo por el cual se convierte en una radiografía completa del funcionamiento de esta facultad de control legislativo durante dicho período.

Los datos consignados en este trabajo son de acceso público, encontrándose disponibles en el sitio web oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (www.hcdn.gov.ar). La búsqueda de los pedidos de informes se realizó en la solapa “Actividad Parlamentaria” de dicho sitio y específicamente en la herramienta de búsqueda de proyectos.

La tarea realizada por el equipo de Asesoría Parlamentaria de nuestra fundación ha consistido en clasificar y ordenar la información disponible en el sitio mencionado, identificando todos los proyectos de resolución a través de los cuales se solicitan informes al Poder Ejecutivo de la Nación dentro del período 2003-2016, para luego dar seguimiento al trámite y resultado que tuvo cada uno de ellos.

Los Senadores de la Nación cuentan con las mismas facultades que los Diputados para requerir informes al Poder Ejecutivo, pero por cuestiones de metodología se decidió analizar en el presente trabajo únicamente el ejercicio de esta facultad de control por parte de los representantes del pueblo de la Nación Argentina.



Diego Carlos Naveira
Coordinador Equipo de Asesoría Parlamentaria
Fundación Nuevas Generaciones

I

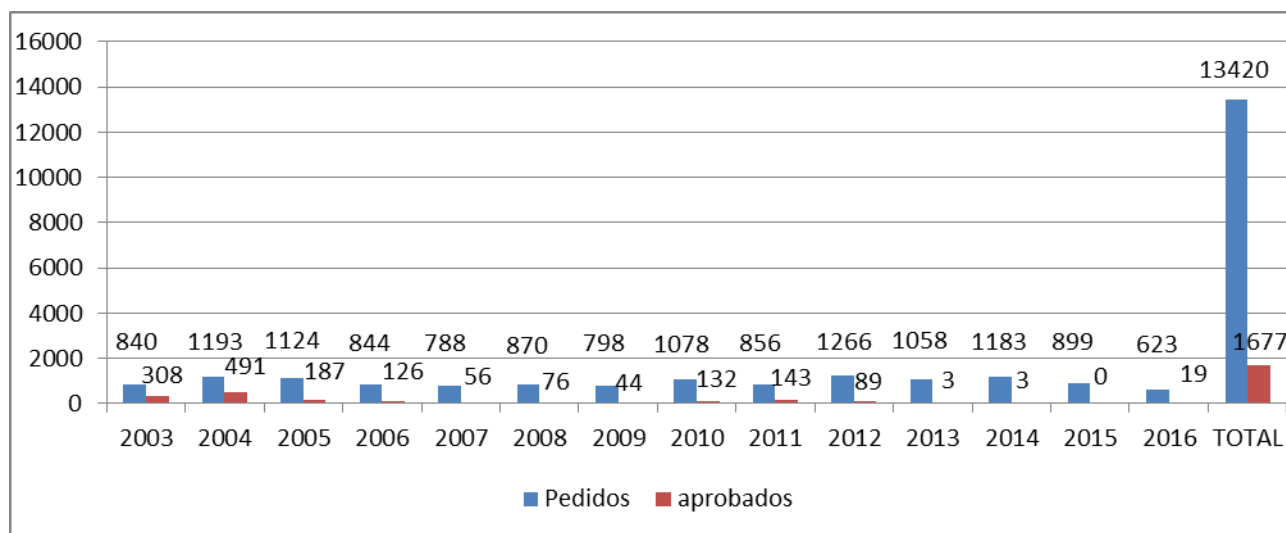
**Indicadores de control legislativo:
Análisis de los pedidos de informes tramitados ante la Honorable Cámara de
Diputados de la Nación desde 2003 hasta 2016**

A) Informes solicitados vs. Informes aprobados

Desde comienzos del período parlamentario 2003 hasta la finalización del año 2016, se han presentado en la Cámara de Diputados de la Nación 13.420 pedidos de informes.

De ellos, fueron aprobados por el plenario de Diputados 1.677.

Gráfico N° 1: Pedidos de informes solicitados y aprobados (anuales y total)



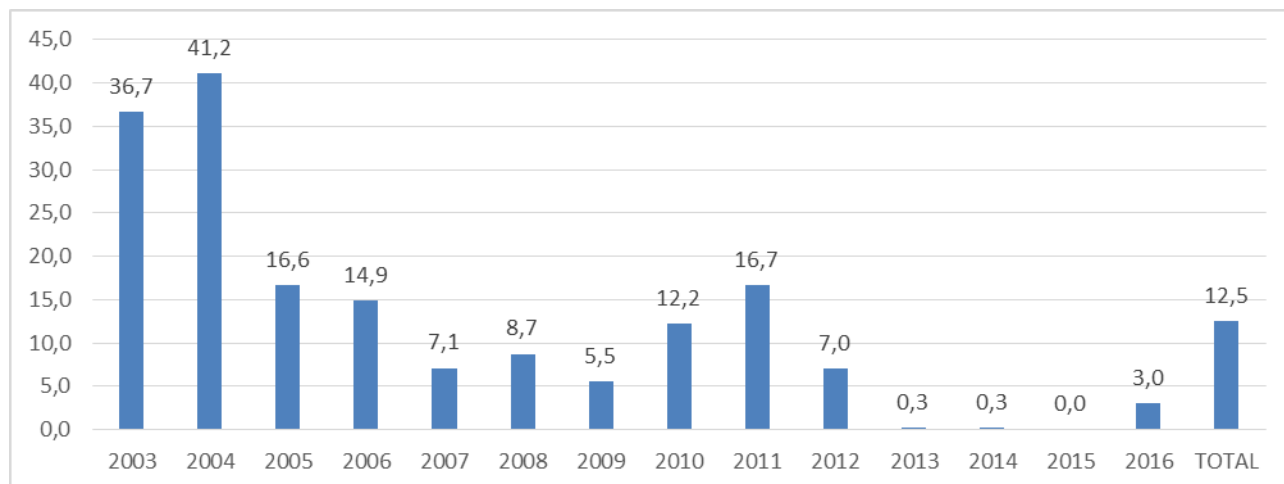
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Esto implica que durante el período 2003-2016 solamente se aprobó en promedio del 12,5% de los pedidos de informes que se presentaron.

El año en que más pedidos de informes se aprobaron fue 2004, en que se alcanzó el 41,2% de los presentados.

El año de peores resultados fue 2015, ya que en dicho período la Cámara de Diputados de la Nación no aprobó ninguno de los pedidos de informes presentados.

Gráfico N° 2: Pedidos de informes aprobados (% del total solicitado)

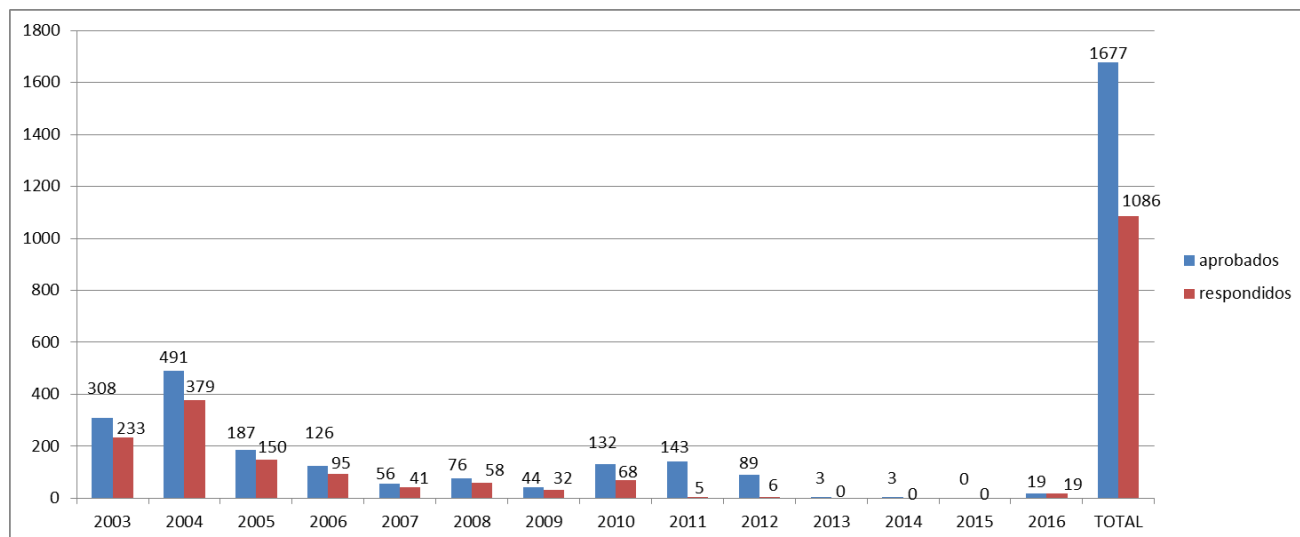


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

B) Informes aprobados vs. Informes respondidos

Del total de 1.677 pedidos de informes que fueron aprobados por la Cámara de Diputados de la Nación entre 2003 y 2016, y enviados a los distintos Ministerios del Poder Ejecutivo de la Nación para su contestación, solamente fueron respondidos 1.086.

Gráfico N° 3: Pedidos de informes aprobados y respondidos (anuales y total)



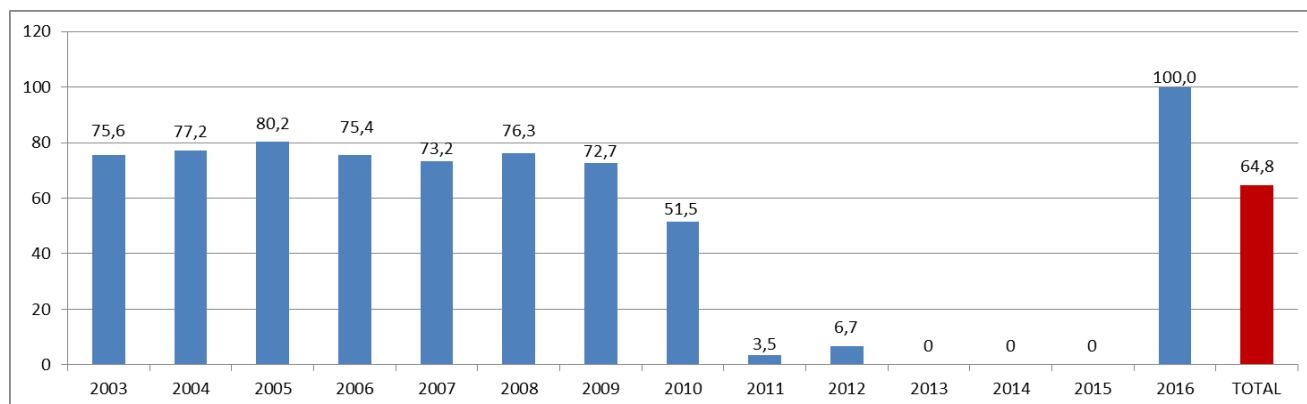
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Esto implica, que fueron respondidos un 64,6% de los pedidos de informes que se le han remitido por la HCDN al Poder Ejecutivo de la Nación, y que un 35,4% permanecen sin respuesta.

El año con mejores resultados en relación a las respuestas dadas por el Poder Ejecutivo fue 2016 con un 100% de los informes (aprobados) respondidos. En cambio, de acuerdo a los mismos

parámetros, 2013 y 2014 han sido los de peores resultados ya que no se ha contestado ninguno de los apenas seis (6) pedidos de informes aprobados durante ambos períodos.

Gráfico N° 4: Pedidos de informes respondidos (% s/total aprobados)

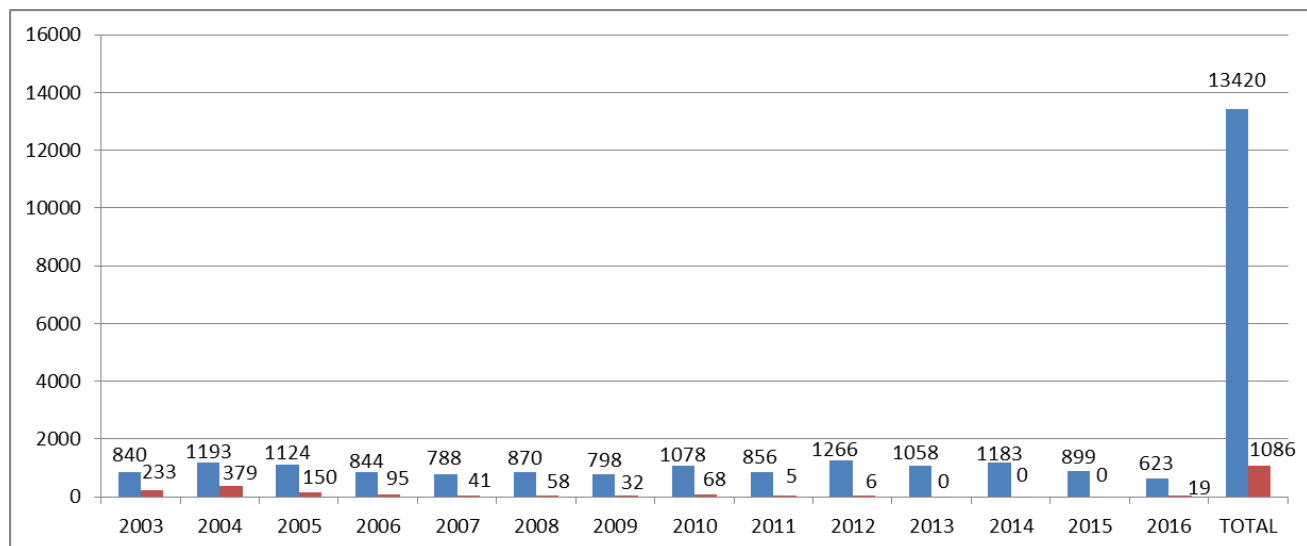


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

C) Informes solicitados vs. Informes respondidos

Ahora bien, si tomamos los 13.420 pedidos de informes presentados por los Diputados desde 2003 hasta 2016, y lo comparamos con los 1.084 contestados por el Poder Ejecutivo, se puede apreciar que tan solo el 8% de los pedidos de informes presentados fueron contestados.

Gráfico N° 5: Pedidos de informes solicitados y respondidos

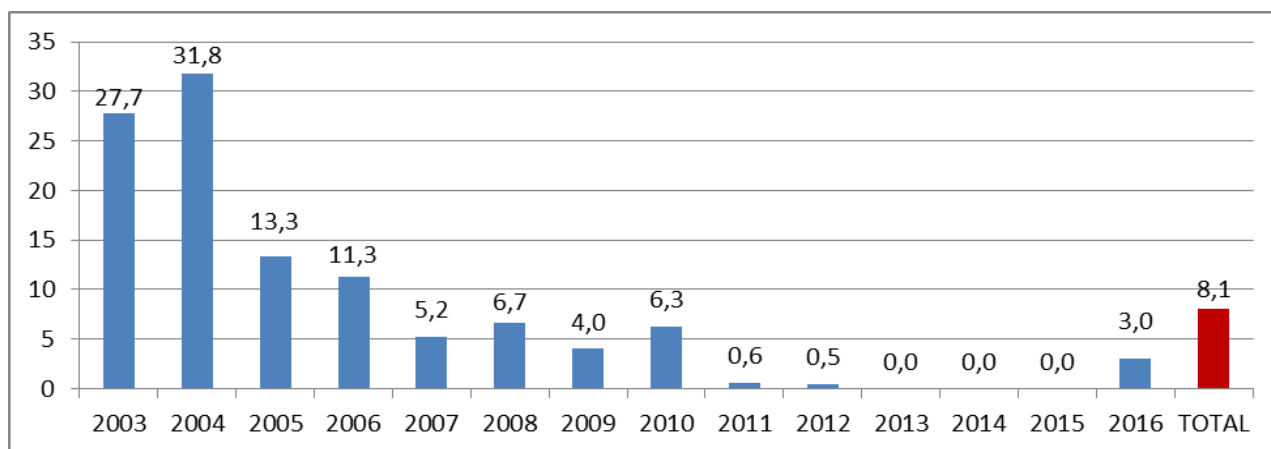


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Los pedidos de informes realizados durante 2004 fueron los más favorecidos por la cantidad de respuestas dadas desde el PEN ya que, de los 1.193 presentados, se contestaron 379, lo que representa el 31,8%. Los peores resultados los encontramos en 2013, 2014 y 2015, ya que de

los 1.058, 1.183 y 899 informes solicitados, respectivamente, no se respondió ninguno. Es decir, el cero por ciento en los tres períodos.

Gráfico N° 6: Informes respondidos (En % s/total pedidos)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

D) Plazos de respuesta del PEN

Respecto de los plazos, debemos analizar dos cuestiones distintas:

1.- En primer lugar, el tiempo que transcurre desde que se presenta el pedido de informes en la mesa de entradas de la HCDN, hasta que es aprobado en una Sesión Plenaria de Diputados.

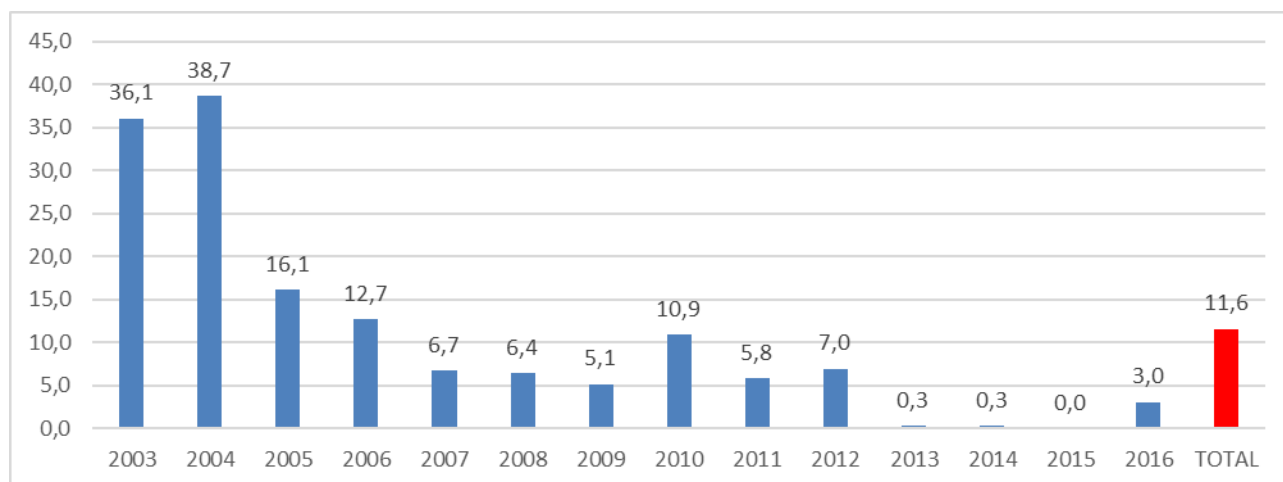
2.- En segundo lugar, el tiempo que transcurre desde que la HCDN aprueba el pedido de informes en Sesión, hasta el momento en que el Poder Ejecutivo de la Nación lo responde.

En cuanto primer interrogante, 2004 fue el año en que más pedidos de informes se aprobaron dentro del mismo año calendario de su presentación, alcanzando una relación del 38,7%.

En cambio, 2015 fue el año de resultados más magros, ya que no se aprobó ninguno (0%) de los pedidos de informes presentados en ese mismo año calendario.

El 2016 registra un leve ascenso marcado un camino de recuperación del instituto de los pedidos de informes.

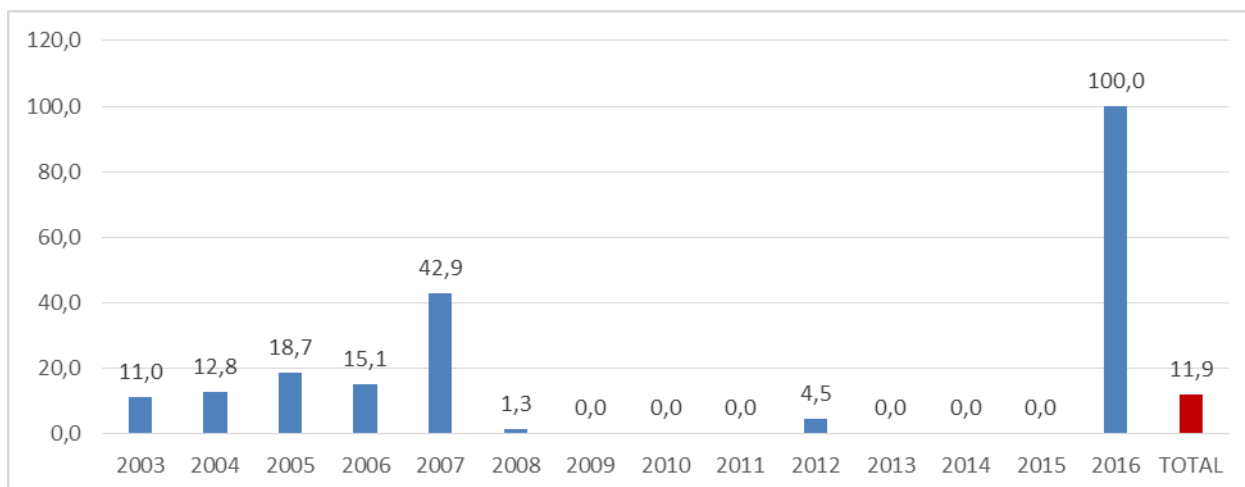
Gráfico N° 7: Pedido de informes aprobados dentro del primer año de solicitado (En %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

En relación al punto 2, o sea el tiempo que el PEN demora en responder, la excepción la marca el 2016, en que se respondió dentro del mismo año de ocurrida su aprobación el 100% de los pedidos de informes (aprobados) enviados al Poder Ejecutivo de la Nación.

Gráfico N° 8: Pedido de informes respondidos dentro del primer año de aprobación (En %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

II

Materias sobre las cuales se solicitaron los pedidos de informes durante 2016

A continuación indicaremos cuáles son las materias o temáticas sobre las cuales versaron los pedidos de informes presentados por los Diputados durante 2016. Al respecto, y en base a la información relevada en los 623 pedidos de informes presentados, hemos realizado una subdivisión en 15 materias generales.

En el siguiente cuadro se consigna la cantidad de pedidos de informes que se solicitaron respecto de cada una de ellas:

Cuadro N° 1: Pedido de informes por materia (Año 2016)

MATERIAS	CANTIDAD
Salud, Discapacidad, Mujer y Niñez	80
Defensa, Seguridad interior y Régimen Carcelario	74
Relaciones Exteriores	60
Recursos Naturales, Medio Ambiente y Energía	55
Transporte e Infraestructura	54
Educación, Tecnología y Ciencia	43
Industria, Ruralidad y Comercio	41
Política Económica y Finanzas	39
Legislación Laboral	39
Transparencia	31
Vivienda y Desarrollo	26
Justicia y Derechos Humanos	25
Comunicación	22
Política Previsional y Planes Sociales	20
Deporte y Cultura	14
TOTAL	623

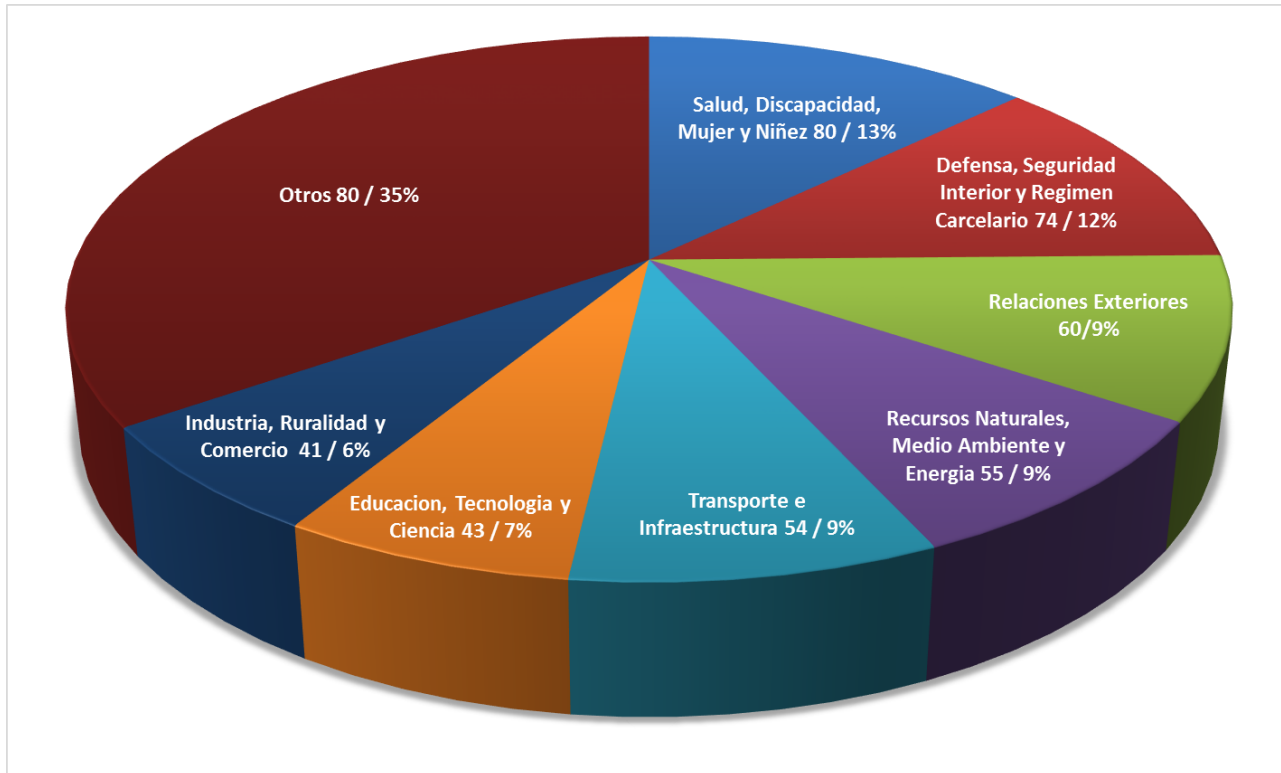
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

De la observación de este cuadro se deducen algunas cuestiones relevantes:

- En el tope del listado están los temas referidos a salud, discapacidad, mujer y niñez (80) y las cuestiones vinculadas a la defensa, seguridad interior y régimen carcelario (74).
- Los pedidos de informes acerca de cuestiones vinculadas a relaciones exteriores siguen ocupando el tercer lugar de la lista con 60 proyectos.
- Los temas vinculados a los recursos naturales, medio ambiente y energía fueron desplazados del primer lugar en 2015 al cuarto en 2016 con 55 pedidos de informes.

- La última posición del ranking es detenida por los pedidos de informes referidos a cuestiones de deporte y cultura con tan solo 14 pedidos de informe presentados sobre dichas temáticas.

Gráfico N° 9: Distribución por materia de los pedidos de informes (Año 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

III

Valoración de los indicadores

Como se puede observar en los gráficos precedentes, durante los períodos en que el Frente Para la Victoria no tuvo mayoría propia en la Cámara de Diputados (años 2003, 2004, 2010 y 2011), la cantidad de pedidos de informes aprobados fue superior a lo que sucedió durante los períodos en que sí gozó de mayoría.

A partir de 2005, momento en que el Frente para la Victoria logró la mayoría absoluta en la Cámara, y hasta finales de 2009, la aprobación de pedidos de informes bajó sensiblemente.

En los años 2010 y 2011, pese a que la oposición contaba con mayoría en la Cámara, no hubo un aumento sensible en la aprobación de los pedidos de informes. Ello se debió a que el oficialismo y la oposición se neutralizaban y ninguno de ellos lograba mayoría para el tratamiento (y mucho menos aprobación) de las diversas iniciativas.

De 2012 a 2015 el Frente para la Victoria logró nuevamente la mayoría, lo que hizo caer a niveles record la cantidad de pedidos de informes aprobados. A partir del 10 de diciembre de 2015, con el cambio de signo político en el gobierno nacional, la composición de la Cámara de Diputados volvió a modificarse y ningún bloque cuenta en la actualidad con mayoría propia. Ello se vio reflejado, aunque de manera tibia, en el tratamiento que se le otorgó a los pedidos de informes que durante el último año parlamentario solicitaron los diputados.

El hecho de que solo 19 pedidos de informes se hubieran aprobado de entre los 623 solicitados durante 2016 nos lleva a preguntarnos acerca de la necesidad de modernizar y agilizar la manera de tramitar los pedidos de informes que presentan los legisladores. En el punto IV del presente informe se amplía esta idea.

Un tema que por su relevancia vale la pena mencionar en este trabajo de investigación es el relativo al mecanismo recientemente implementado por la HCDN para facilitar la formulación de las preguntas al Jefe de Gabinete de Ministros. Bajo el nuevo sistema, ellas se realizan de manera previa a las sesiones informativas que todos los meses se llevan a cabo en el Congreso de la Nación.

Como ya se ha aclarado tanto en este informe como en los realizados en los años previos, las herramientas de control que el poder legislativo tiene sobre el Poder Ejecutivo son varias y ninguna suple ni reemplaza a la otra, sino que, por el contrario, se complementan entre sí. Por lo tanto, las mejoras que se hagan en la instrumentación del procedimiento de alguno de dichos institutos no obstan al descuido de los demás.

Hecha esta aclaración hay que destacar el gran esfuerzo que ha realizado por la Oficina de Modernización de la HCDN sobre la manera de efectuar las preguntas al Jefe de Gabinete de Ministros. A tal efecto se desarrolló y puso en aplicación un software que acelera y mejora la manera en que los legisladores pueden solicitar la información, facilitando y agilizando la labor posterior del Poder Ejecutivo ya que dicho sistema direcciona las preguntas a las áreas específicas de incumbencia que deben suministrar los datos inquiridos. Asimismo, una vez recibida la información desde el Poder Ejecutivo, los datos son abiertos, por lo cual se permite su utilización con fines de control y estadísticos de manera veloz y eficaz a través de planillas Microsoft Excel.

El motivo por el cual la Oficina de Modernización de la HCDN decidió comenzar por la implementación de la citada herramienta se basa en la cantidad de preguntas que se le hacen al Jefe de Gabinete. Desde comienzos de 2017, y hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, se han presentado en la mesa de entradas de la HCDN 515 pedidos de informes, mientras que al Jefe de Gabinete, solamente considerando la última sesión informativa, se le efectuaron 1350 preguntas. A ellas se deben sumar las efectuadas verbalmente durante su visita. La relevancia que los legisladores le dan pues a éstas últimas, en comparación con lo que ocurre con los pedidos de informes, es evidente.

En relación con años anteriores, vale destacar que el 100% de los pedidos de informes aprobados han sido contestados por el Poder Ejecutivo. Ello es reflejo del cambio de política dispuesto por el nuevo gobierno nacional para transparentar la totalidad de la administración pública. En efecto, dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros funciona la Secretaría de Relaciones Parlamentarias y Administración. Dicha secretaría tiene a su cargo la Coordinación de Informe del Jefe de Gabinete de Ministros y la Memoria Anual del estado de la Nación. Entre las múltiples y variadas funciones que cumple dicha coordinación se encuentra la de responder los pedidos de informes y las preguntas formuladas por escrito al Jefe de Gabinete de Ministros tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación. Durante 2016 la Coordinación de Informe del Jefe de Gabinete de Ministros y la Memoria Anual recibió 258 pedidos de informes (239 del Senado y 19 de la HCDN) y respondió la totalidad de ellos. Para lograr tal efectividad se diseñó un proceso de seguimiento de los pedidos cursados y se los dotó del mismo carácter que tienen los trámites administrativos, logrando además con ello que la velocidad de respuesta de cada ministerio o área de gobierno involucrada sea muy alta.

Resulta evidente pues, que esta herramienta fundamental de control del Poder Legislativo por sobre el Ejecutivo, que hasta hace poco más de un año estaba neutralizada, ha vuelto a recuperar valor. Si bien el camino es largo, el cambio de tendencia demuestra que Argentina ha comenzado a transitar por la senda del respeto por la ley y el apego a la institucionalidad.

A nuestro juicio hay espacio para reformas que permitan mayor agilidad en la aprobación de los pedidos de informes, o bien para limitar la discrecionalidad en su tratamiento. Entendemos que a tal fin la Honorable Cámara de Diputados de la Nación podría modificar los mecanismos de tratamiento y análisis actualmente vigentes.

En este sentido, y pese a corresponder a un período legislativo posterior al que aquí se analiza, deber reconocerse la importancia de la implementación por parte de la HCDN, durante el año 2017, de una Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública, bajo la órbita de la Presidencia de dicha Cámara.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Ley de Acceso a la Información también cambia sustancialmente la posibilidad de cualquier ciudadano, sea legislador o no, de acceder a la información.

Sobre estas dos últimas cuestiones nos extenderemos en la publicación que tratará el control legislativo del período 2017.

A continuación se propone, tal como se ha planteado en las anteriores ediciones de Indicadores de Control Legislativo, la modificación del Reglamento de la HCDN en la parte que dispone la tramitación de los pedidos de informes.

IV

Propuesta de modificación al sistema de tramitación de los pedidos de informes

En las entregas anteriores de Indicadores de Control Legislativo se propuso la modificación del artículo 204 del Reglamento de la HCDN sugiriendo un texto que disponga que cuando un pedido de informes fuere acompañado por la firma de al menos 20 diputados, este sea tratado directamente en el recinto durante la próxima sesión plenaria sin necesidad de contar con su aprobación en la comisión correspondiente. Asimismo, se recomendaba que en los casos de pedidos de informes firmados por 30 ó más Diputados, no debería requerirse su tratamiento ni aprobación en Comisión ni en Sesión plenaria, sino que debería ser enviado directamente a su destinatario en el Poder Ejecutivo con la firma del Presidente de la Cámara, para su inmediata contestación.

Ello llevó a que en 2012 los diputados nacionales Julián Obiglio, Omar De Marchi, Paula Bertol, Enrique Thomas, Cornelia Schmidt-Liermann, Pablo Tonelli, Carlos Brown, Ivana Bianchi y Federico Ramón Puerta presentaran, con el número de expediente 2606-D-2012, un proyecto de resolución proponiendo la modificación del artículo 204 del Reglamento de la HCDN. Su texto puede ser consultado accediendo al siguiente link:

<http://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?id=136086>

Si bien la iniciativa legislativa precedentemente mencionada era conteste al momento en que fue presentada, a partir de la sanción de la ley 27.275, entendemos que aquella ha quedado desnaturalizada.

La norma precitada regula el acceso a la información pública y gracias a ella se facilita a todo ciudadano la posibilidad de acceder a la información que solicita de forma sencilla, completa, rápida y gratuita. Permite además de que el resto de la ciudadanía pueda conocer la respuesta que el Estado brinde a cada pedido.

Ante dicho panorama, que elimina toda barrera que los ciudadanos tenían para acceder a la información gubernamental, el pedido de informes, tal como hoy se encuentra regulado en la HCDN, deviene en obsoleto, lento y poco efectivo. Por tal motivo consideramos que los pedidos de informes deberían, de ahora en más, tener un procedimiento análogo al de las solicitudes de acceso a la información de manera análoga a como se las regula en la ley 27.275.

Para ello la mesa de entradas de la HCDN debería, una vez recibido un pedido de informes suscripto por un diputado, remitirlo sin más trámite al poder ejecutivo para que éste, conforme a los mecanismos hoy existentes, responda sin demoras.

Asimismo, resultaría conveniente, en pos de favorecer a la transparencia, que la página web de la HCDN brinde acceso público a los pedidos de informes presentados por los diputados, como así también a su estado de tramitación, y al texto de las respuestas del Poder Ejecutivo.

Para transparentar aún más los casos de interacción entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, se podría pensar también en dotar de mayor publicidad a las visitas que realizan los funcionarios del PEN a las Comisiones del Poder Legislativo. Ésta es otra herramienta de control legislativo de uso habitual para el tratamiento de los proyectos de ley cuya publicidad también podría ser promovida. Para tales casos se podría informar a través de la página web de la HCDN el motivo de las visitas, el marco en que ellas tuvieron lugar y los conceptos explicados. De esta forma el ciudadano podrá estar al tanto de lo que el gobierno nacional somete al conocimiento y análisis de los órganos legislativos.



FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar



FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto. "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina