Fundación Nuevas Generaciones

INDICADORES DE CONTROL LEGISLATIVO

V

AÑO 2003 A 2015

Fundación Hanns Seidel

En cooperación con

Fundación Nuevas Generaciones

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
Rogelio Frigerio
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
Jorge Triaca
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

INTRODUCCION

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 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 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.

Esta 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 a través de los *pedidos de informes* que el cuerpo legislativo le remite al titular del Poder Ejecutivo o a sus órganos dependientes, requiriendo información, explicaciones u opinión sobre algún tema específico de política pública que es o debe ser aplicada por este último.

En esta **quinta edición** de Indicadores de Control Legislativo, que analiza el período comprendido entre **2003 y 2015**, 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 PEN.

Lamentablemente, los resultados que aquí se presentan son los más pobres, por difícil que ello pueda parecer, desde que la fundación Nuevas Generaciones elabora estos Indicadores. Por ello esta herramienta resulta de gran utilidad, ya que permite medir objetivamente el nivel de cumplimiento de las normas fundamentales que, en definitiva, reflejan el deterioro ocurrido en las instituciones del sistema republicano previsto por nuestra Constitución Nacional, durante los últimos años de gobierno.

Julián Martín Obiglio
Director Ejecutivo
Fundación Nuevas Generaciones

OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

Este informe ha sido preparado por el equipo de Asesoría Parlamentaria de la Fundación Nuevas Generaciones, que cuenta 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.

El trabajo brinda una compilación de datos única que hace pública la crítica 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.

Se analiza en este documento la cantidad de pedidos de informes que han presentado los Diputados de la Nación, 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 2015, por lo que se convierte en una radiografía completa del funcionamiento de esta facultad de control legislativo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

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 "Información 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 2003-2015, 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 de la Nación para requerir informes al Poder Ejecutivo, pero por cuestiones de metodología de trabajo se decidió analizar únicamente el ejercicio de esta facultad de control por parte de los representantes del pueblo de la Nación Argentina.

La única limitación que sufre el presente trabajo es el desconocimiento del contenido de las respuestas que ha enviado el Poder Ejecutivo a los pedidos de informes. Por lo tanto no se puede apreciar si las respuestas remitidas brindan la información solicitada, o si se trata de respuestas parciales, o inclusive, negativas a enviar la información. Por cuestiones de límites en el acceso a la información se ha optado por dejar esas cuestiones como materia de análisis para futuros trabajos.

Es importante destacar que gran parte de las preguntas que se formularon al Jefe de Gabinete de Ministros en las sesiones informativas, se enfocaron en los asuntos respecto de los cuales se habían solicitado pedidos de informes que no resultaron aprobados o respondidos.

De todas formas, y más allá de las respuestas que el Jefe de Gabinete pueda brindar en sus visitas a las Cámaras sobre los interrogantes planteados, caben tres reflexiones :

1. No es mediante las respuestas orales del Jefe de Gabinete de Ministros la forma en que se debe dar curso a los interrogantes que los Diputados hacen en sus pedidos de informes.
2. Entre 2003 y 2013 ningún Jefe de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional asistió con regularidad a las sesiones informativas que manda la Constitución Nacional, siendo estas muy aisladas y esporádicas. Luego, durante gran parte de 2014 el Jefe de Gabinete Jorge Capitanich dio cumplimiento a este instituto de control parlamentario. Finalmente, con el regreso al cargo de Aníbal Fernández en diciembre de 2014, la concurrencia del Jefe de Gabinete al Congreso de la Nación volvió a caer en el olvido.
3. La utilidad de los pedidos de informes radica en la prontitud con que los diputados reciban las respuestas por parte del Poder Ejecutivo. La respuesta oral del Jefe de Gabinete, podría llevar muchos meses, o incluso nunca producirse.

Diego Carlos Naveira
Coordinador Equipo de Asesoría Parlamentaria
Fundación Nuevas Generaciones

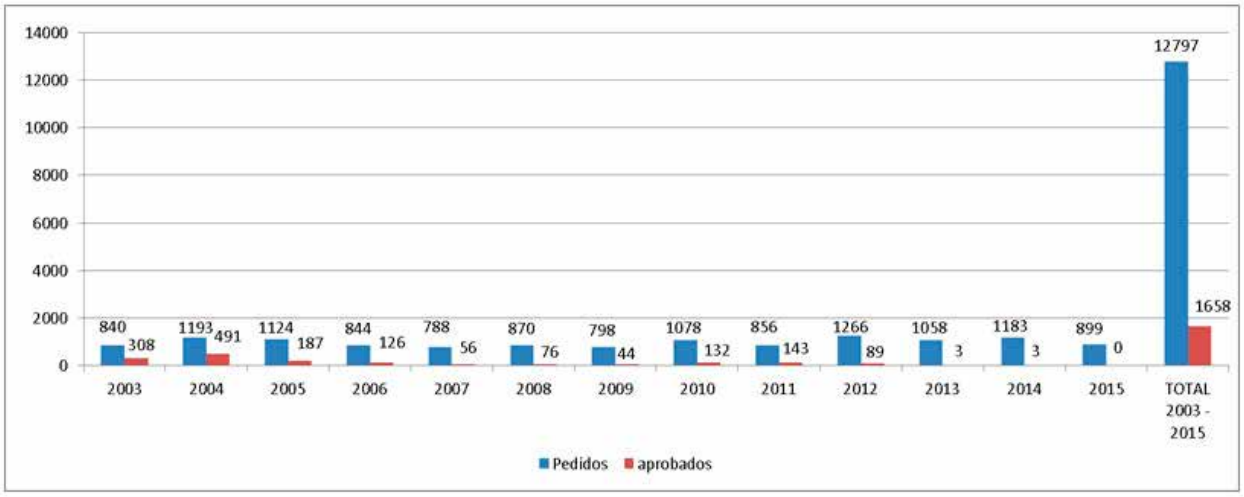
I
Indicadores de control legislativo: Análisis de los pedidos de informes tramitados ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación desde 2003 hasta 2015

A) Informes solicitados vs. informes aprobados

Desde comienzos del período parlamentario 2003 hasta la finalización del año 2015, se han presentado en la Cámara de Diputados de la Nación 12.797 pedidos de informes.

De ellos, fueron aprobados por el plenario de Diputados 1.658.

Gráfico Nº 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.

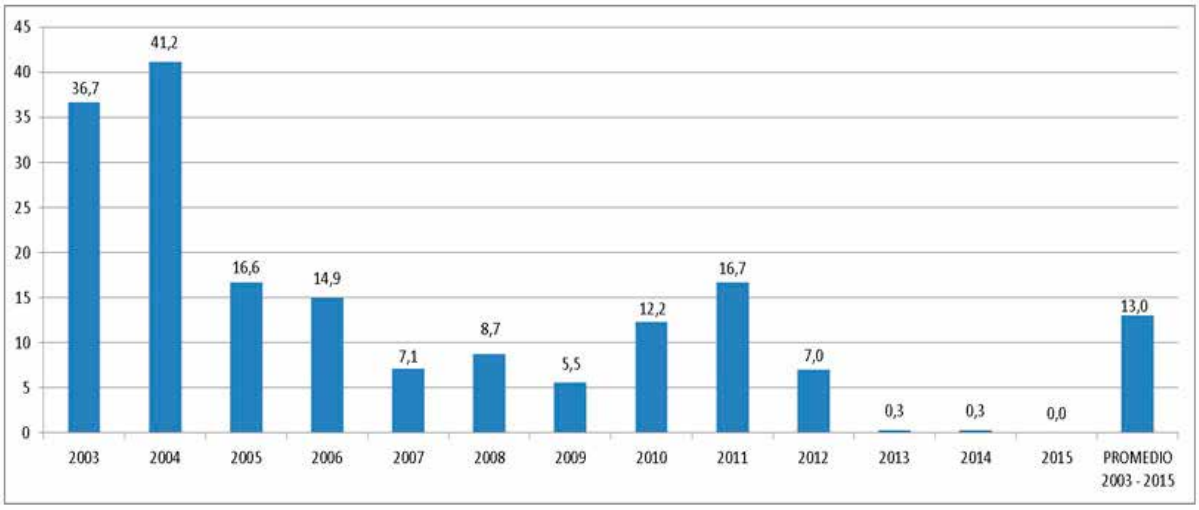
Esto implica que durante el período 2003-2015 solamente se aprobó en promedio del 13% de los pedidos de informes que se presentaron.

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, rompiendo el triste récord de 2014, fue 2015, ya que en dicho período la Cámara de Diputados de la Nación no aprobó ninguno de los pedidos de informes presentados.

En 2014 la cantidad de pedidos de informes aprobados había sido de 0,3%.

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

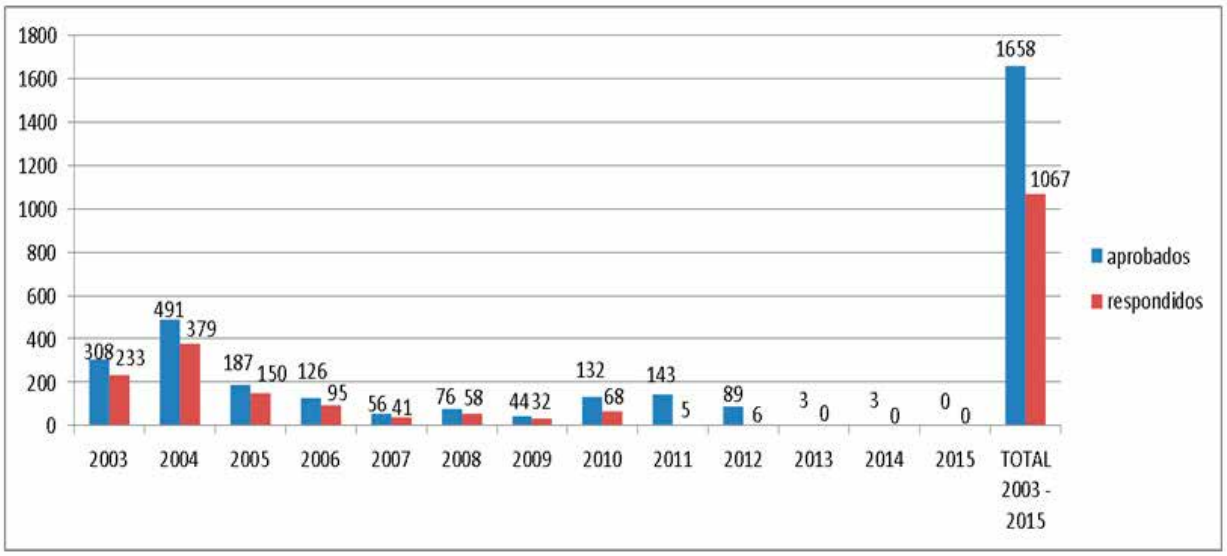


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

B) Informes aprobados vs. informes respondidos

Del total de 1.658 pedidos de informes que fueron aprobados por la Cámara de Diputados de la Nación entre 2003 y 2015, y enviados a los distintos Ministerios del Poder Ejecutivo de la Nación para su contestación, solamente fueron respondidos 1.067.

Gráfico Nº 3: Pedidos de informes aprobados y respondidos (anuales y total)

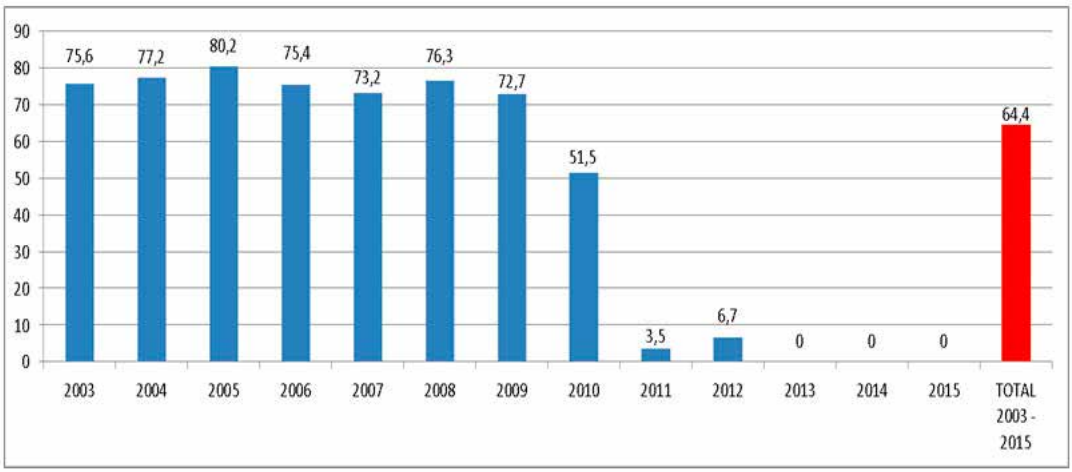


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

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

El año con mejores resultados en relación a las respuestas dadas por el Poder Ejecutivo fue 2005 con un 80,2% 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 Nº 4: Pedidos de informes respondidos (% s/total aprobados)

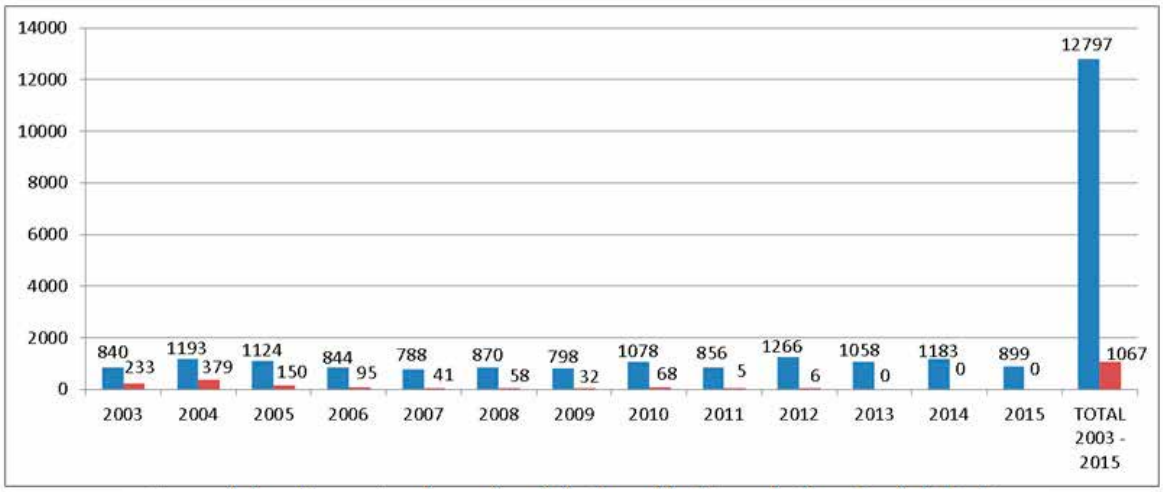


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

C) Informes solicitados vs. informes respondidos

Ahora bien, si tomamos los 12.797 pedidos de informes presentados por los Diputados desde 2003 hasta 2015, y lo comparamos con los 1.067 contestados por el Poder Ejecutivo, se puede apreciar que tan solo el 8,3% de los pedidos de informes presentados fueron contestados.

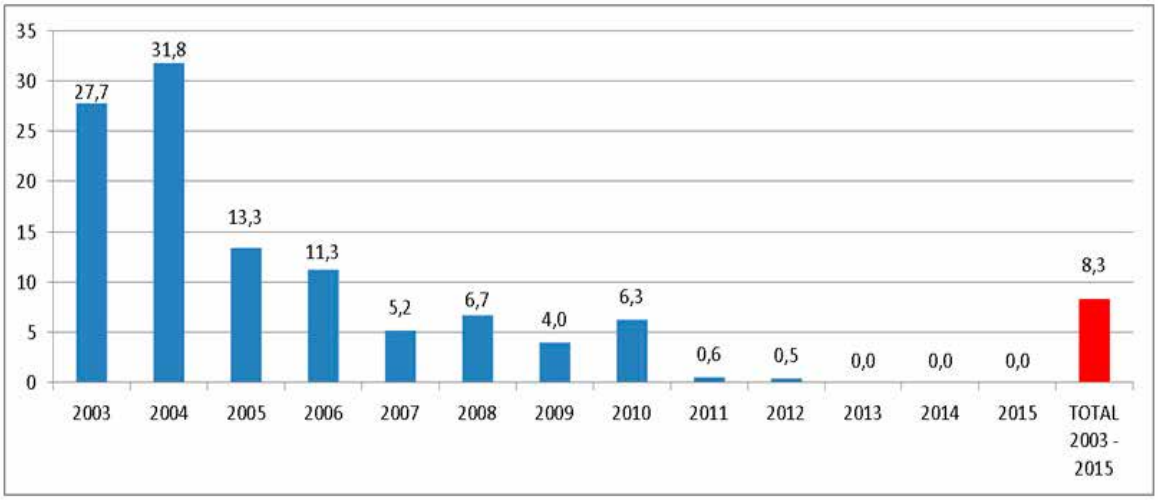
Gráfico Nº 5: Pedidos de informes solicitados y respondidos



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 Nº 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

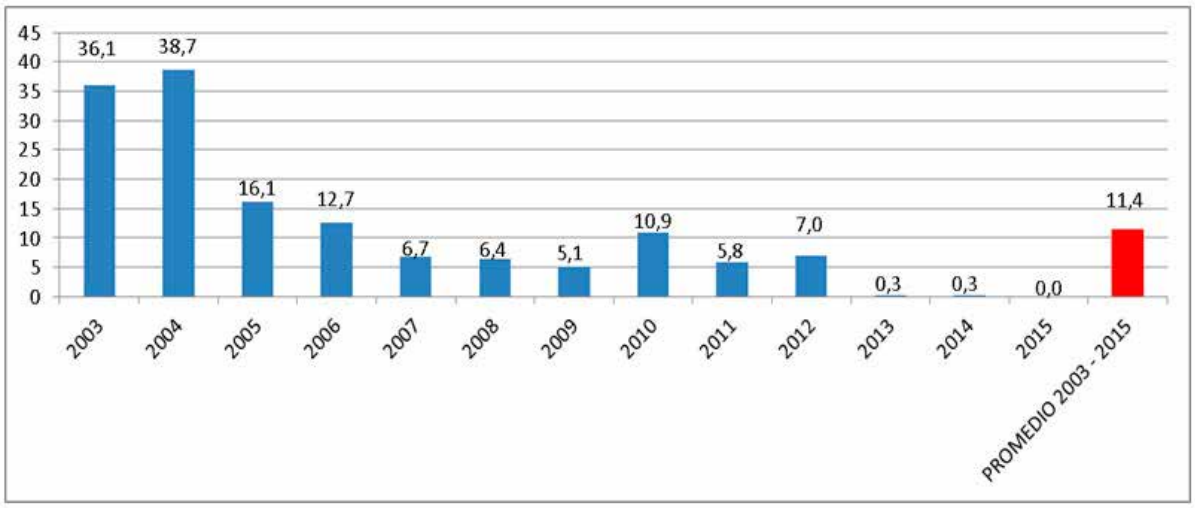
Respecto de los plazos, debemos analizar dos cuestiones distintas:

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.

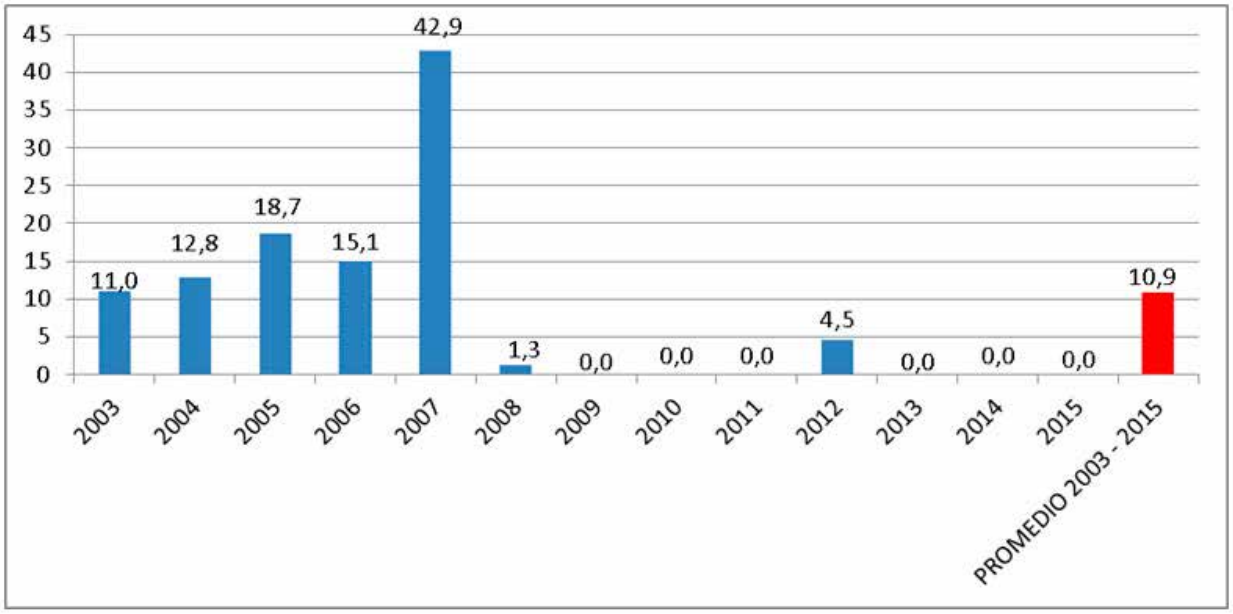
Gráfico Nº 7: Pedido de informes aprobados dentro del primer año de solicitado (En %)



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 2007, en que se respondió dentro del mismo año de ocurrida su aprobación el 42,9% de los pedidos de informes enviados al Poder Ejecutivo de la Nación.

Gráfico Nº 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 2015

A continuación indicaremos cuáles son las materias o temáticas sobre las cuales versaron los pedidos de informes presentados por los Diputados durante 2015. Al respecto, y en base a la información relevada en los 899 pedidos de informes presentados, hemos realizado una subdivisión en 15 materias generales.

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

Cuadro Nº 1: Pedido de informes por materia (Año 2015)

Materias	Cantidad
Recursos naturales, Medio ambiente y Energía	156
Defensa, Seguridad y Régimen carcelario	154
Transportes e Infraestructura	137
Industria, Ruralidad y Comercio	96
Salud, Discapacidad, Mujer y Niñez	80
Relaciones exteriores	62
Transparencia	47
Política económica y Finanzas	35
Educación, Tecnología y Ciencia	32
Legislación laboral	30
Comunicación	25
Justicia y Derechos humanos	23
Política previsional y Planes sociales	10
Deporte	8
Vivienda y Desarrollo humano	4
Total	**889**

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

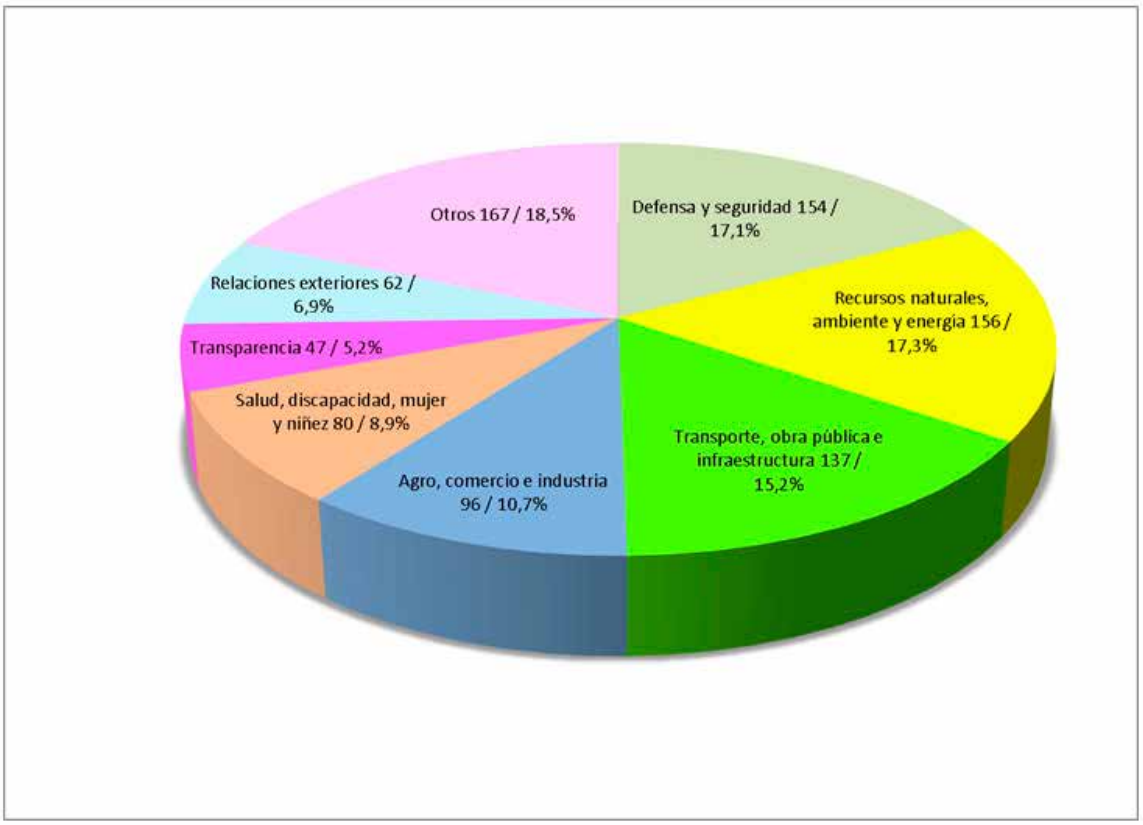
De la observación de este cuadro se deducen algunas cuestiones relevantes:

- En el tope del listado están los temas referidos a los recursos naturales y el cuidado del ambiente (156) y las cuestiones vinculadas a la defensa y la seguridad (154).
- Los pedidos de informes acerca de cuestiones vinculadas al transporte y a infraestructura siguen ocupando el tercer lugar de la lista con 137 proyectos.
- Los temas vinculados a las finanzas y la política económica fueron desplazados al octavo lugar

por aquellos relativos a temas de industria, comercio y cuestiones agroindustriales ocupando estos en 2015 la cuarta posición con sus 96 pedidos de informes.

- La última posición del ranking es detentada por los pedidos de informes referidos a cuestiones de vivienda y desarrollo humano con tan solo 4 pedidos de informe presentados sobre dichas temáticas.

Gráfico Nº 9: Distribución por materia de los pedidos de informes (Año 2015)



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 algo superior a lo que sucedió durante los períodos en que sí gozo de mayoría.

A partir de 2005, período en que el Frente para la Victoria logra mayoría absoluta, 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 oficialismo y oposición se neutralizaban y ninguno de ellos lograba mayoría para el tratamiento (y mucho menos aprobación) de las diversas iniciativas.

En 2012, 2013, 2014 y 2015 el Frente para la Victoria logró nuevamente la mayoría, lo que hizo caer a niveles record la cantidad de pedidos de informes aprobados.

Un dato que debe destacarse es que en la mayoría de los casos, tanto la aprobación de los pedidos de informes por la Cámara de Diputados, como la respuesta por parte del Ejecutivo, se hacen esperar demasiado tiempo, incluso años. Por culpa de estas dilaciones, las situaciones que motivan a un Diputado para que presente un pedido de informes, por lo general, quedan vacías de sentido. ¿De qué sirve saber acerca de un brote epidémico meses o años después de conocidos lo primeros contagios? O bien, ¿qué utilidad tiene recibir respuestas sobre políticas de seguridad tres años después de haber sido aplicadas?

Resulta evidente entonces, que los pedidos de informes, como herramienta fundamental de control del Poder Legislativo por sobre el Ejecutivo, ha sido neutralizada. Cuando hay mayoría legislativa afín al Gobierno, las comisiones frenan el tratamiento de los pedidos de informe. Recordemos que entre 2003 y 2015, de los 12.797 pedidos de informes presentados por los Diputados, solamente se contestaron 1.067, o sea, apenas el 8,3% de ellos. Para empeorar aún más las cosas, y como ya se ha mencionado, cuando llegan las respuestas del PEN, generalmente han transcurrido dos o más años de ocurridas las situaciones que generaron los pedidos de informes.

Un escenario de monopolización del poder por parte del Poder Ejecutivo, en el cual el Congreso ha perdido sus facultades para garantizar los valores de representatividad, indica que el sistema republicano se encuentra sumamente debilitado. Un país en el que los Legisladores no pueden acceder a la información necesaria para dictar la legislación más básica, y en que los funcionarios ejecutan políticas sin ningún tipo de control, se encuentra alejado del camino de la democracia y la prosperidad.

Es por este motivo que a continuación se proponen algunas medidas para que, al menos en lo que a los pedidos de informes respecta, la Cámara de Diputados recobre la independencia perdida y las facultades de control que nunca debería haber dejado de lado.

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

Tal como se ha planteado en las anteriores ediciones de Indicadores de Control Legislativo, el artículo 204 del Reglamento de la HCDN necesita ser modificado. Se propone que su texto disponga que cuando un pedido de informes es acompañado por la firma de al menos 20 Diputados, este deberá ser tratado directamente en el recinto durante la Sesión plenaria más próxima, sin necesidad de su aprobación en la Comisión correspondiente.

Asimismo, cuando un pedido de informes sea firmado por 30 ó más Diputados, no debería requerirse su tratamiento ni aprobación en Comisión ni en Sesión plenaria, sino que deberá ser enviado directamente a su destinatario en el Poder Ejecutivo con la firma del Presidente de la Cámara, para su inmediata contestación.

Por último, habría que analizar la posibilidad de establecer expresamente la figura del incumplimiento de deberes del funcionario público para aquél que fuese reticente a brindar de manera satisfactoria las explicaciones pertinentes solicitadas en el pedido de informes cursado, o para los casos en que el plazo de respuesta superara los diez días hábiles contados a partir de la recepción del pedido.

Por este motivo, en abril de 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 presentaron con el número de expediente 2606-D-2012, un proyecto de resolución proponiendo la modificación del artículo 204 del Reglamento de la HCDN referido al trámite de los pedidos de informes, procurando darle a esta herramienta de control legislativo la entidad que se merece. El proyecto se puede consultar accediendo al siguiente link

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

Fundación Nuevas Generaciones

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

Fundación Hanns Seidel

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