

Programa de políticas públicas

Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado.

Política pública N° 325.

Octubre 2020

Informe final de gestión legislativa.



Resumen ejecutivo

La transparencia de los actos de gobierno es una demanda ciudadana que se hace escuchar cada día con más fuerza. Si bien existen muchas herramientas para promoverla y garantizarla poco se ha regulado hasta el momento para que los funcionarios rindan cuentas al finalizar un cargo para el que fueron oportunamente elegidos.

En el presente trabajo se propone establecer que todo legislador, al culminar su mandato, debe presentar oficialmente un reporte final, a través del cual informe a la ciudadanía acerca de la gestión realizada en el cumplimiento de sus funciones.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván
Diego Guelar

Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado
Leonardo Sarquís

Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotaux
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

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

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

Informe final de gestión legislativa.

I) Introducción

La obligación de rendir cuentas que tienen quienes forman parte de un gobierno u ocupan cargos electivos se enmarca dentro de lo que se ha dado en llamar “gobierno abierto”, entendiéndose como tal a aquel que se caracteriza por ser transparente, promoviendo la participación ciudadana y fomentando los esquemas de colaboración entre el Estado, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. El fin último de un gobierno abierto es la mejora de los servicios públicos y el robustecimiento de las instituciones a fin de fortalecer los valores democráticos y republicanos. En virtud de ello, se puede apreciar que la noción de gobierno abierto se sustenta sobre tres pilares: transparencia, participación y colaboración.

La transparencia, fundamento del presente proyecto, hace referencia a un Estado que informa sus actos de gobierno y el desarrollo de las políticas públicas implementadas, de manera completa, oportuna, gratuita y accesible. Gracias a ello se fomenta la rendición de cuentas, se reduce la corrupción y se fortalece la confianza ciudadana en las instituciones. La transparencia gubernamental puede ser activa o pasiva. La primera de ellas hace referencia a todas las acciones que el Estado lleva a cabo, unilateralmente, para brindar información a la ciudadanía. Ello puede realizarse mediante la publicación de información (datos abiertos, declaraciones juradas, etc.) y mediante la implementación de procesos de gestión (tableros de control, expediente digital, observatorios de obra pública, etc.) de acceso público. La transparencia pasiva, en cambio, se relaciona a la obligatoriedad que tiene el Estado de suministrar toda información de interés público que le sea solicitada por la ciudadanía.

La rendición de cuentas forma parte de lo que precedentemente se definió como transparencia activa, ya que se trata de las manifestaciones que hacen los funcionarios públicos en relación a las actividades que desarrollan y bajo qué conceptos erogan el presupuesto asignado.

A su vez, la rendición de cuentas es uno de los principales elementos sobre el que se sustenta el acceso a la información pública. Ayuda a descubrir potenciales casos de corrupción y alerta a los ciudadanos para que puedan exigir mayor responsabilidad y apertura en torno a las decisiones políticas y económicas.

En este contexto, consideramos que aquellos funcionarios que ejercen un cargo público electivo tienen el deber de rendir cuentas a la ciudadanía puesto que ello también forma parte del derecho de acceso a la información. Una concretización de tal derecho es lo que se plantea en el presente trabajo: la obligación de los legisladores de presentar un informe oficial de gestión al finalizar su mandato y

someterlo al conocimiento de la sociedad. En él se debería detallar todo lo realizado por el diputado o el senador durante su gestión. A su vez, dicho informe debería estar publicado en la página web del cuerpo legislativo del que formó parte para su escrutinio por la ciudadanía.

La presente iniciativa se fundamenta, además, en el hecho de que cada acto electoral establece un contrato entre los votantes y sus representantes. Si el legislador no se ha desempeñado correctamente, el ciudadano tiene el derecho a saberlo. Asimismo, gracias a esta herramienta se le brindan elementos al Poder Judicial para investigar, llegado el caso, la responsabilidad del legislador que pudiere haber cometido irregularidades en el desempeño de su cargo.

Vale aclarar por último que, ante la obligatoriedad de presentar el informe final de gestión, todo legislador remiso a hacerlo, quedaría incurso dentro del delito de “incumplimiento de deberes de funcionario público” receptado en el artículo 248 y siguientes del Código Penal argentino.

II. Transparencia y acceso a la información.

Entre 2016 y 2019, Argentina llevó a cabo una serie de políticas públicas destinadas a modernizar y transparentar al Estado y a los diversos órganos que lo conforman. Gracias a ello se logró romper con las oscuras prácticas de secretismo y reserva que recaían sobre la información pública, entre la que se encuentra aquella relativa a la labor de los funcionarios. La apertura y la accesibilidad a dicha información, destinada a dotar a la ciudadanía de un mayor control sobre la gestión de gobierno, se consagró expresamente con la sanción de la Ley 27.275.

Si bien la Ley 27.275 garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, entendemos que su ejercicio debe darse de manera progresiva aunque constante. En dicho sentido, entendemos que luego de transcurridos cuatro años desde la implementación de la ley, es momento de avanzar para garantizar que el derecho ciudadano a conocer qué sucede adentro de un gobierno, se vea reafirmado. Y eso es lo que persigue la presente propuesta legislativa: dotar a todos los ciudadanos de una herramienta objetiva gracias a la cual se pueda evaluar y comparar la labor realizada por cada legislador una vez concluido el período por el cual fue elegido. Vale destacar que dicha información, además de tener carácter de declaración jurada, deberá ser suministrada de forma completa, oportuna, veraz, estandarizada, reutilizable y accesible.

A nuestro entender, la rendición de cuentas obligatoria que aquí proponemos implementar debería dar parte público de las acciones llevadas a cabo por cada legislador. Entre la información que se debería suministrar se encuentra la que a continuación se detalla:

- Proyectos presentados, identificando si fueron de ley, resolución o declaración;

- Comisiones de las que formó parte;
- Asistencia a las sesiones;
- Asistencia a las reuniones de comisión;
- Objetivos alcanzados,
- Ejecución del presupuesto asignado a su despacho;
- Contrataciones de asesores realizadas, identificando el salario percibido por cada uno de ellos durante el tiempo en que cumplieron sus funciones;
- Viajes nacionales e internacionales efectuados;
- Pedidos de licencia;
- Ingresos totales percibidos en concepto de dieta y de gastos de representación;
- Evolución patrimonial durante los años de su mandato;
- Monto asignado por caja chica y detalle de la respectiva rendición periódica de gastos;
- Subsidios otorgados;
- Becas concedidas, etcétera.

Mediante dicho informe, la ciudadanía podrá formar opinión respecto del desempeño de funciones que ha llevado adelante cada legislador. Es, por lo tanto, una herramienta que obliga a los agentes públicos a rendir cuentas, explicar y justificar sus actos al último depositario de la soberanía en una democracia republicana: el pueblo.¹ De ese modo, una mayor transparencia en el desempeño de los cargos legislativos constituye la forma más democrática de ejercer un cargo, puesto que permite una mayor participación y control ciudadano; previene la comisión de irregularidades y actos de corrupción; mejora la fiscalización del gasto público; y brinda instrumentos para el debate informado al momento de evaluar el desempeño de los legisladores. Como resultado de su implementación, se espera que este tipo de iniciativas genere una mayor confianza y credibilidad en las instituciones públicas y en aquellos que fueron elegidos para representar al pueblo y las provincias en el Congreso Nacional.

III. Análisis de la legislación.

Antecedentes históricos

Si bien lo reseñado hasta aquí parece responder a los novedosos postulados que conforman la idea del gobierno abierto y la modernización estatal, las prácticas para la rendición de cuentas exigidas a los

¹ DELMER D. DUNN, "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág. 298.

funcionarios al finalizar en sus cargos ya eran algo habitual en la España medieval y en la América de la Conquista. Entre dichas prácticas se destacan los juicios de residencia, procesos obligatorios para todos los funcionarios públicos nombrados por la Corona para desempeñar sus cargos en las Indias. Se sometían a ellos los virreyes, gobernadores y capitanes generales, corregidores, jueces, alcaldes, entre otros. Se llevaban a cabo, como ya se señaló, una vez concluido el mandato para el cual habían sido designados.²

Asimismo, ya desde fines del siglo XVIII se concebía a la rendición de cuentas de los agentes públicos como un deber intrínseco a sus funciones. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dictada en Francia en 1789 determinaba en su artículo 15 que “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público.” De esta forma, los franceses también fueron los precursores del reconocimiento del derecho de la ciudadanía a requerir información pública para juzgar la gestión de los funcionarios públicos que actuaban en su representación.

Normativa nacional vigente

La transparencia activa se encuentra regulada en nuestro país, como ya hemos dicho, por imperio de la ley 27.275 de acceso a la información pública. Dicha norma establece en su Título II (artículos 32 a 34) que los sujetos obligados deben “*facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros*”. El artículo 7° de la ley establece cuáles son los sujetos obligados a brindar esa información y, por consiguiente, quienes deben rendir cuentas a la ciudadanía. En tal sentido, su inciso b) exige específicamente al Poder Legislativo, y a los órganos que funcionan en su ámbito, el deber de suministrar toda la información que le sea requerida.

La ley de acceso a la información pública encuentra fundamento en múltiples tratados internacionales con rango constitucional suscriptos por nuestro país.

En primer lugar, debemos destacar a la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo artículo 13.1 establece que “*Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier*

² Para más información, visitar “Rendición de cuentas al finalizar un cargo público, el histórico juicio de residencia como antecedente regulatorio para una legislación actual.”, Fundación Nuevas Generaciones, 2019, disponible en <http://nuevasgeneraciones.com.ar/sitio/wpcontent/uploads/documentos3/archivo/2019/Juicios-de-residencia.pdf>

otro procedimiento de su elección.” De esta forma, el tratado enlaza el derecho del ciudadano de requerir información con el derecho de expresar libremente su opinión con base en la información recibida.

En segunda instancia, tenemos el artículo 5° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que establece que *“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.”*

De esta manera, la normativa internacional establece a la rendición de cuentas como una de las principales prácticas para prevenir la corrupción gubernamental. De la misma forma lo estipulan los artículos 9.2 y 10 del mencionado tratado, lo que demuestra la importancia que tiene el hecho de que los funcionarios públicos tengan el deber de demostrar ante la ciudadanía cuál ha sido su desempeño en el cargo para el que fueron elegidos.

La ley 27.275 encuentra fundamento también, aunque de manera implícita, en los artículos 1°, 14 y 33 de la Constitución Nacional ya que el derecho de acceso a la información pública, y el consiguiente deber de los funcionarios a brindarla, son expresiones de la forma republicana de gobierno y del principio de la soberanía del pueblo. Por lo tanto, también sirven de sustento para la iniciativa aquí propuesta.

Legislación comparada.

En el plano internacional, existen algunos países que han legislado puntualmente acerca de la obligación de los legisladores de rendir cuentas sobre su desempeño en el cargo público para el que fueron nombrados.

Colombia aprobó en 2005 la ley 951/05. Dicha norma establece la obligación de los servidores públicos, como así también de los particulares que administren fondos o bienes del Estado, de presentar, al finalizar en sus cargos, *“un informe a quienes los sustituyan legalmente en sus funciones, de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones”*. La norma es aplicable a los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) tanto en el orden nacional como departamental, distrital, municipal y metropolitano.³ A su vez, el artículo 4° de la ley impone un plazo de quince días, contados desde la separación del cargo, para la presentación del informe final de gestión.

³ Disponible en

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0951_2005.html#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,calidad%20de%20titulares%20y%20representantes

En Chile, por su parte, tras la reforma constitucional iniciada en 2015 en virtud de la ley 20.854, se estableció la obligación que tienen el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados de rendir cuentas públicas anualmente de sus actividades, actuaciones y la forma en que cumplen con sus atribuciones y deberes al país.⁴ La reforma determinó además que durante el mes de julio de cada año, ambos funcionarios deben dar *“cuenta pública al país, en sesión del Congreso Pleno, de las actividades realizadas por las Corporaciones que presiden.”* No obstante lo expuesto, en marzo de 2020, los senadores Durana Semir, Harboe Bascuñán y Pugh Olavarría, presentaron un proyecto de ley que busca establecer el deber legal de cada diputado y senador de dar cuenta pública anual y de forma individual a la ciudadanía de su labor parlamentaria.⁵

La consagración de esta obligación permitirá concretar el principio de transparencia establecido en el artículo 5° A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, que dispone que *“El principio de transparencia consiste en permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones en la Sala y en las comisiones, así como las Cámaras y sus órganos internos, y de sus fundamentos y de los procedimientos que utilicen (...)”*. Asimismo, los autores de la iniciativa entienden que la obligación propuesta se vincula con los deberes de probidad y publicidad establecidos en el artículo 8° de la Constitución Política chilena, en tanto permite dar a conocer, por medio de una cuenta pública individual, los actos llevados a cabo por los diputados y los senadores en el ejercicio de sus cargos. Por ello, el proyecto de ley que se encuentra aún bajo el tratamiento de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento,⁶ busca consagrar a nivel legal, y para cada miembro de las dos cámaras, lo que la reforma de la Constitución de 2015 ya dictaminó para los presidentes de cada una de ellas, es decir, el deber de rendir cuentas de su gestión ante la ciudadanía.

En el ámbito nacional, vale destacar la iniciativa presentada en **Mendoza** por el senador provincial Armando Camerucci (UCR) quien propuso la obligatoriedad de que todos los funcionarios públicos deban presentar cada dos años de un informe de gestión⁷. El proyecto incluye entre dichos funcionarios a los legisladores provinciales. Además, propone la creación de un Registro Provincial de Informes de Gestión

⁴ Disponible en

[https://www.wikiwand.com/es/Constituci%C3%B3n Pol%C3%ADtica de la Rep%C3%ABlica de Chile de 1980](https://www.wikiwand.com/es/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Chile%20de%201980)

⁵ Disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl/2020/03/23/presentan-proyecto-de-ley-que-busca-crear-que-todo-diputado-y-senador-deba-dar-cuenta-publica-anual/>

⁶ Disponible en Boletín 13292-07,

[https://www.wikiwand.com/es/Constituci%C3%B3n Pol%C3%ADtica de la Rep%C3%ABlica de Chile de 1980](https://www.wikiwand.com/es/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Chile%20de%201980)

⁷ Disponible en <http://legisladores.ucr.org.ar/proyectos/obligatoriedad-de-la-presentaci%C3%B3n-de-un-informe-de-gesti%C3%B3n-cada-dos-2-a%C3%B1os-de-los>

Pública dentro del ámbito de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado, dependiente del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia.

Según el artículo 4° de dicho proyecto, el informe tiene el carácter de carga pública y debe contener, al menos, la siguiente información:

- Acciones y gestiones impulsadas;
- Contratos celebrados, objeto, monto y plazos de ejecución;
- Actividades, programas, proyectos y resultados obtenidos;
- Informes y motivos de viajes oficiales realizados dentro del territorio nacional o en el extranjero;
- Detalle sobre la planta de personal a cargo;
- Resumen de la gestión.

La propuesta del senador Camerucci agrega la sanción de inhabilitación para el desempeño de cargos electivos en el orden nacional, provincial y/o municipal aplicable ante los casos de incumplimiento de las disposiciones previstas.

IV. Conclusiones.

Como se puede apreciar, la presente propuesta tiene por finalidad imponer a todos los legisladores nacionales el deber de presentar un informe de gestión al finalizar en sus funciones. En dicho informe deben dar cuenta de su gestión en el ejercicio del mandato otorgado por quienes los eligieron en el cargo. Tal obligación es la contracara del derecho de la ciudadanía al libre acceso a la información pública reconocido, como ya hemos dicho, tanto en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales, como en la ley 27.275.

En los regímenes democráticos, donde los ciudadanos delegan en sus representantes el poder de decidir en su nombre, es necesario que los funcionarios legislativos estén obligados a rendir cuentas de todas las actividades y gastos realizados durante su gestión ya que esa información pertenece, en definitiva, al pueblo que los eligió para desempeñar sus cargos.

Entendemos que nuestra iniciativa puede colaborar positivamente al momento de brindar transparencia y credibilidad a la actividad legislativa y, de esa forma, permitir que la sociedad civil pueda conocer cómo y en qué se gasta el presupuesto público, cuyos recursos, en definitiva, provienen de los impuestos que pagan los contribuyentes.

Por otro lado, ello también permitiría reducir los casos de corrupción, generando incentivos contrarios a la comisión de hechos ilícitos.

El análisis comparado de las declaraciones juradas, la publicidad de los actos públicos, etcétera son herramientas que brindan al ciudadano mayores facultades de fiscalización que, sin dudas, redundarán en una mejora sustancial del trabajo de los legisladores y una mayor calidad institucional de nuestro país.

Vale destacar por último la importancia que tienen las nuevas tecnologías en la modernización y la transparencia del Estado. Son las grandes aliadas para el logro de los procesos destinados a facilitar el control ciudadano puesto que, sin ellas, sería imposible llevar a cabo este tipo de iniciativas con el alcance, difusión y el grado de apertura requeridos.

V. Texto normativo propuesto.

Artículo 1°. – Establécese respecto de los Diputados y Senadores de la Nación, la obligación a su cargo de presentar en forma oficial, un Informe Final de Gestión al cesar en su cargo, sin importar el motivo de dicho cese ni el hecho de que fueren reelegidos en ellos.

Artículo 2°. – El informe mencionado en el artículo precedente deberá tener un formato estandarizado para todos los integrantes de ambas cámaras del Congreso de la Nación. Asimismo, la información publicada en él deberá ser clara, completa, suficiente, precisa, veraz, reutilizable y fácilmente accesible. Las máximas autoridades de cada una de las cámaras del Congreso de la Nación deberán elaborar el diseño del Informe Final de Gestión y arbitrar los medios para que sean publicados en sus sitios de internet oficiales.

Artículo 3°. – Cada legislador nacional tendrá quince (15) días, contados a partir del día en que finaliza su mandato, para presentar el Informe Final de Gestión correspondiente.

Artículo 4°. – El Informe Final de Gestión tiene el carácter de declaración jurada y debe contener los siguientes datos:

- a) Nombre y apellido del legislador;
- b) Partido o agrupación política del que fue miembro;
- c) Provincia por la que fue elegido;

- d) Fechas en las que comenzó y finalizó su mandato;
- e) Motivo por el que cesó su mandato;
- f) Proyectos presentados, identificando si fueron de ley, resolución o declaración;
- g) Comisiones de las que formó parte;
- h) Asistencia a las sesiones;
- i) Asistencia a las reuniones de comisión;
- j) Objetivos alcanzados,
- k) Ejecución del presupuesto asignado a su despacho;
- l) Contrataciones de asesores realizadas, identificando el salario percibido por cada uno de ellos durante el tiempo en que cumplieron sus funciones;
- m) Reuniones de gestión de intereses;
- n) Viajes nacionales e internacionales efectuados;
- o) Pedidos de licencia;
- p) Ingresos totales percibidos en concepto de dieta y de gastos de representación;
- q) Evolución patrimonial durante los años de su mandato;
- r) Monto asignado por caja chica y detalle de la respectiva rendición periódica de gastos;
- s) Subsidios otorgados;
- t) Becas concedidas;
- u) Denuncias judiciales en su contra, si las hubiere, juzgado en el que tramita, número de expediente y situación procesal en la que se encuentre;
- v) Resumen de la gestión.

Artículo 5°. - El incumplimiento en tiempo y forma de lo dispuesto en la presente ley hará pasible a su responsable del pago de una sanción pecuniaria equivalente a un diez (10) por ciento de su último salario bruto percibido en el ejercicio del cargo legislativo cumplido, por cada día de demora no justificada fehacientemente. Asimismo, el responsable se verá incurso en el delito previsto en el artículo 249 del Código Penal de la Nación Argentina.

Artículo 6°. – La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los ciento ochenta (180) días contados desde su publicación.

Artículo 7°. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ng