Fundación Nuevas Generaciones

INDICADORES DE CONTROL LEGISLATIVO

I

AÑOS 2003 AL 2011

En cooperación con

Fundación Hanns Seidel

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.

El presente informe ha estudiado y medido el funcionamiento y los resultados derivados de la facultad de control que ejerce la Cámara de Diputados de la Nación, como órgano representante del pueblo, sobre el Poder Ejecutivo de la Nación, es decir, sobre el Presidente y sus Ministros.

Este trabajo, que comienza analizando los años 2003 a 2011, será actualizado y publicado todos los años, por lo que considero que se convertirá en una herramienta de gran utilidad para poder medir el nivel de cumplimiento de las normas fundamentales que, en definitiva, reflejan el estado de salud del sistema republicano previsto en nuestra Constitución Nacional.

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 cuenta entre sus principales objetivos el de la defensa de los valores democráticos y republicanos.

El trabajo nos brinda una compilación de datos única que busca hacer público ante la sociedad la situación crítica en que se encuentra uno de los mecanismos de control centrales con que cuenta el Congreso de la Nación para auditar al Poder Ejecutivo de la Nación.

Se analizan en este documento la cantidad de pedidos de informes que han sido presentados por los Diputados de la Nación, como así también la cantidad de ellos que han sido aprobados, la cantidad que ha sido respondida por el Poder Ejecutivo, y los plazos dentro de los cuales ello ha sido realizado.

El estudio analiza lo sucedido desde el período parlamentario 2003, hasta el mes de diciembre del año 2011, por lo que se incluye una radiografía completa del funcionamiento de esta facultad de control, 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 tarea realizada por el equipo de Asesoría Parlamentaria ha consistido en clasificar y ordenar la información disponible en el sitio mencionado, identificando todos los pedidos de informes que fueron presentados en cada período legislativo, 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 hemos decidido, al menos en esta primera edición, abocarnos a analizar únicamente el ejercicio de esta facultad de control por parte de los representantes del pueblo de la Nación Argentina.

La única limitación de haber accedido vía Internet a los datos que nutren al presente trabajo, se encuentra en desconocer el 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 tiempo y espacio, hemos optado por dejar esas cuestiones como materia de análisis para futuros trabajos.

Diego Carlos Naveira
Coordinador Equipo de Asesoría Parlamentaria
Fundación Nuevas Generaciones

I
División de poderes y mecanismos de contrapeso

La división de poderes es el pilar sobre el cual se sustenta todo régimen republicano. La separación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, implica, por un lado, la distribución de las funciones del Estado, y por otro el establecimiento de mecanismos de control capaces de garantizar la independencia de cada poder y el cumplimiento de las responsabilidades que le fueron asignadas por nuestra Constitución Nacional.

Cuando desaparecen los mecanismos de control, se vulnera la esencia del sistema de división de poderes, y se corre el riesgo de caer en un absolutismo democrático, que rápidamente se traduce en la limitación de las libertades y derechos de los ciudadanos.

Si bien la concepción moderna de la división de poderes fue plasmada en 1748 por Charles-Louis de Secondant, Barón de Montesquieu en su obra "Del Espíritu de las Leyes", no podemos obviar la separación por funciones que 340 años A.C. dispone Aristóteles, en su obra "La Política".

En la antigua Roma, puntualmente durante la República, no solo encontramos la división de poderes para un mejor gobierno, sino que además comienzan a tomar forma los primeros atisbos de la representatividad de los diversos estratos sociales, actuando también como una suerte de contrapesos. Así, el Consulado (elegido por el Senado y por lo general ejercido de a pares), tenía funciones ejecutivas; el Pretor tenía a su cargo funciones judiciales; el Senado conformado por el patriciado, funciones legislativas; y el Concilio de la Plebe, que ejercía funciones legislativas en representación de los ciudadanos de origen plebeyo.

Volviendo a la modernidad, Montesquieu, como muchos otros autores, sostienen la necesidad de poner controles a quien detenta el Gobierno, y expresan dicha preocupación con distintos grados de vehemencia. Para Locke, la división de poderes es un sistema contra la opresión del poder; Popper, sostiene que es una locura confiar ciegamente en quienes gobiernan; y para Hume, los gobernantes son lisa y llanamente unos bribones. Ahora bien, todos los pensadores de la ciencia política han coincidido que en los sistemas republicanos, quienes detentan el gobierno, deben ser controlados, ya que si no, las libertades individuales y la representatividad ciudadana se verán afectadas.

II
Mecanismos de contrapeso en la Constitución Argentina

La primera constitución en adoptar la división de poderes es la norteamericana, dada en Filadelfia en el año 1784. Siguiendo a este precedente, la Constitución Argentina establece

en su artículo primero, que adopta para el gobierno de la Nación la forma representativa, republicana y federal. Asimismo, desde el artículo 44 al 119, establece la división de poderes, describiendo dentro de sus funciones tanto las relativas a su funcionamiento, como el rol de contrapeso que cada uno de ellos ejerce sobre los demás.

Los mecanismos de contrapeso y control cruzado entre los tres poderes antes aludidos son varios y se encuentran distribuidos a los largo de la segunda parte de nuestra Constitución.

El Poder Legislativo cuenta con facultades para controlar a los otros dos poderes mediante el juicio político (arts. 53, 59 y 60 de la CN), pero en particular, para controlar al Poder Ejecutivo mediante la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo que, entre otras funciones, tiene la de analizar y validar los decretos de necesidad y urgencia emanados del PEN; la sesión informativa del Jefe de Gabinete de Ministros (art. 101 CN), y mediante la citación y pedido de informes a Ministros y Secretarios del Gobierno Nacional (art. 71 CN).

El Poder Ejecutivo mediante el poder de veto (arts. 80 y 83 CN) ejerce control sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la Nación.

El Poder Judicial, por último, ejerce su función de contrapeso mediante el control de constitucionalidad de las normas dictadas por los otros dos poderes, sean ellas decretos o leyes (art. 116 CN).

Como se puede apreciar, son muchas las formas en que el sistema de contrapesos puede ser ejercido. Claramente el Poder Ejecutivo es el sujeto pasivo de la mayoría de las facultades de control, y el Poder Legislativo es el que cuenta con mayor cantidad de recursos para llevarlo adelante. Ello es así debido a que nuestro sistema republicano es de neto corte presidencialista, por lo cual, debe dotarse al Congreso de las facultades suficientes para balancear las asimetrías que se pueden llegar a presentar. Por otro lado, no debemos olvidar que es el Congreso de la Nación el más claro exponente de la forma representativa adoptada para nuestra Nación. El Senado es el representante de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y es la Cámara de Diputados la que representa al pueblo de aquellas. Es el Congreso, además, el órgano en el que se transmiten y analizan las demandas y necesidades sociales, y en el cual se dictan las leyes que luego deben ser aplicadas por el Poder Ejecutivo de la Nación.

Es interesante la imagen del que podríamos denominar “Circulo Virtuoso Republicano”: en base a una necesidad social; se busca la satisfacción de la misma; el medio para lograrlo son las políticas públicas. A partir de las políticas públicas el Poder Legislativo genera leyes; el poder judicial ejerce el control de constitucionalidad de esas leyes y el Poder Ejecutivo las aplica. Al aplicarse, se cierra el círculo entorno a la “cuestión social” que originó su puesta en marcha.

Si el Poder Ejecutivo obstaculiza el proceso, sea por acción u omisión, no hace sino

cortar la virtud del circulo, provocando la desatención de las demandas sociales. En pocas palabras: un poder ejecutivo que vicia el proceso de controles, no hace sino desoír a la ciudadanía, que presenta una necesidad y requiere soluciones y no las obtiene.

III
Las facultades de control del Congreso de la Nación

Muchas veces en la historia del mundo y de nuestro país, la función ejecutiva ha sido administrada con el solo y único fin de perpetuarse en el poder. En esos casos se han vulnerado los sistemas de frenos y contrapesos, esgrimiéndose que el voto popular permitía obviar dichos formalismos innecesarios.

Cuando ello sucede, los principios y valores republicanos se ven vaciados de contenido, y el ciudadano pierde sus derechos de fiscalización y control, convirtiéndose en un mero súbdito, al cual únicamente se le permite votar. En los últimos años nuestro país se ha convertido en un lamentable ejemplo de concentración de poder.

El deterioro de los sistemas de control puede apreciarse con especial claridad en el vaciamiento de las facultades que tiene el Congreso de la Nación para requerir informes al Poder Ejecutivo.

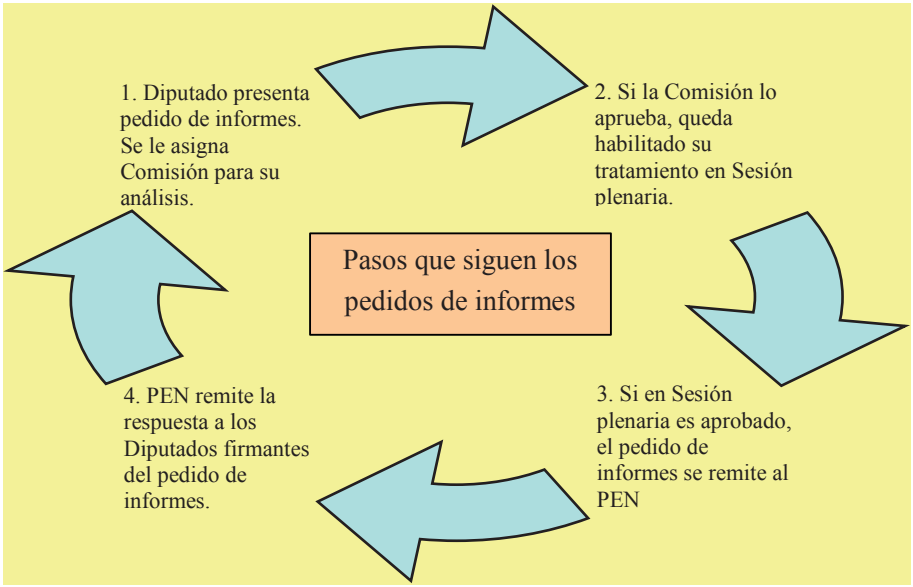
El pedido de informes, además de tener, como ya hemos mencionado, origen en el artículo 71 de la Constitución Nacional, también está contemplado en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. En el capítulo XXIII de este reglamento, con texto ordenado por la Resolución 2019/96 de la Presidencia de la HCDN, se explica la forma de cursar al Poder Ejecutivo los pedidos de informes.

Como ya se ha indicado al momento de describir el método empleado en la elaboración del presente informe, nos limitaremos a detallar el funcionamiento de este mecanismo de control cuando es ejercido por parte de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Los pedidos de información al Poder Ejecutivo son presentados por escrito, por un Diputado o por un grupo de Diputados, en mesa de entradas de la Cámara de Diputados de la Nación, y luego la Presidencia de aquella les asigna para su tramitación las Comisiones Legislativas que correspondan, de acuerdo a la temática contenida en el pedido.

Los pedidos de informes deben ser tratados y aprobados en la o las Comisiones que les han sido asignadas, para luego ser tratados y aprobados en sesión del plenario de Diputados que componen todo el cuerpo.

Si los pedidos son aprobados por el plenario, se le otorga número de resolución y son enviados al Poder Ejecutivo para que sean respondidos.



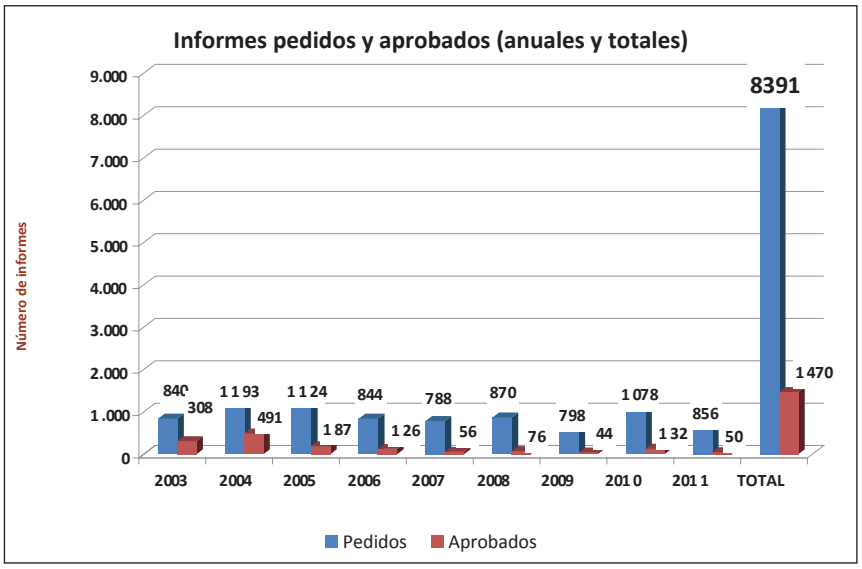
Este es uno de los mecanismos más importantes con que cuenta el Poder Legislativo para obtener la información necesaria para su función de contralor, y para que sus integrantes puedan cumplir adecuadamente con el mandato popular que los ciudadanos de sus distritos les han encomendado. Los pedidos de informes, como mecanismo de contrapeso y herramienta de control sobre el Poder Ejecutivo, procuran que este último dé cuenta de determinadas situaciones, hechos, acciones, números, estadísticas, etc., que tiene a su alcance y que le son requeridas por el Poder Legislativo.

Sea para defender los intereses de las Provincias, o para defender los intereses del pueblo de la Nación, los legisladores precisan que sus requerimientos de información sean aprobados por el Congreso, y respondidos por el Poder Ejecutivo. Si ello no sucede, el legislador incumplirá el 50% de las funciones que le ha encomendado la Constitución Nacional, y el sistema republicano de Gobierno se encontrará viciado en su funcionamiento esencial.

IV
Indicadores de control legislativo: Análisis de los pedidos de informes tramitados ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación desde 2003 hasta 2011

Desde comienzos del período parlamentario 2003 hasta diciembre del año 2011, se han presentado en la Cámara de Diputados de la Nación 8.391 pedidos de informes.

De ellos, fueron aprobados por el plenario de Diputados 1.470.

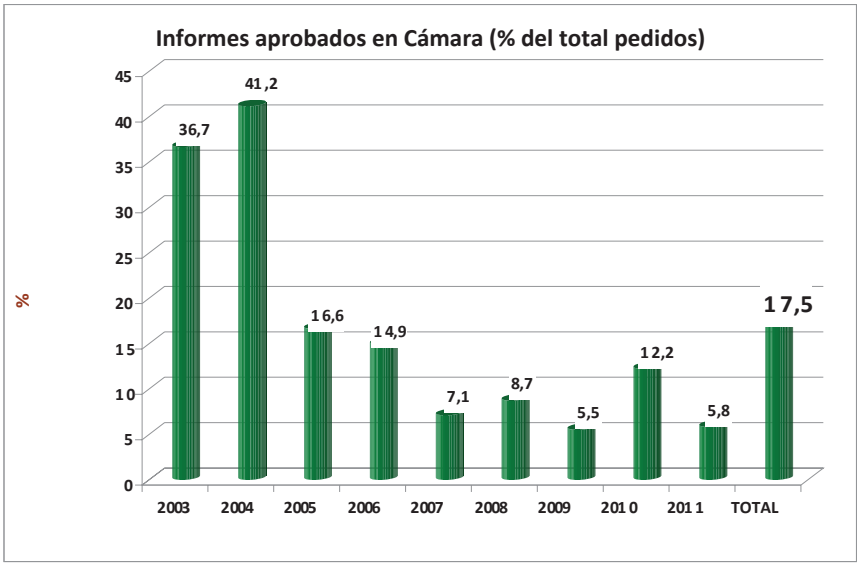


Relación entre la cantidad de pedidos de informes efectuados y la cantidad que se aprobaron entre 2003 y 2011

Esto implica, que solamente se aprobó el 17,5 % de los pedidos de informes que se presentaron.

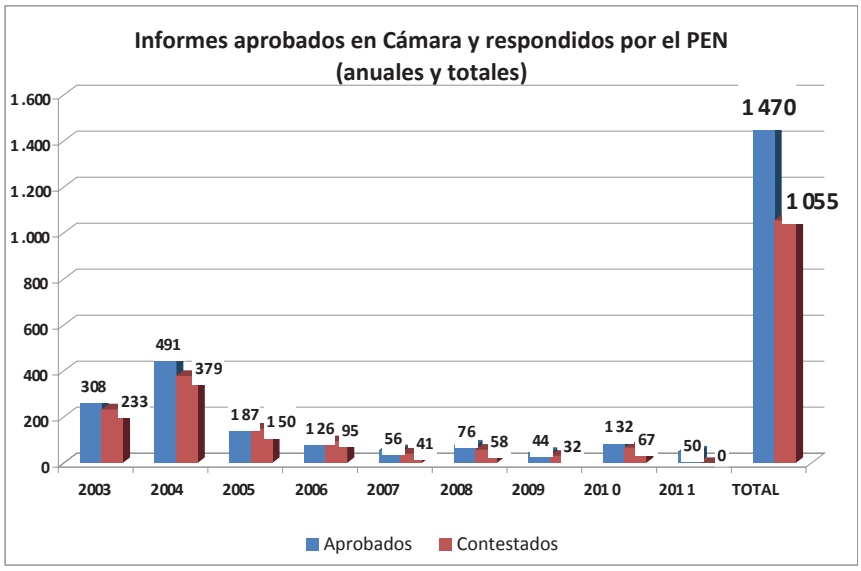
El año en que más pedidos de informes se aprobaron fue 2004, en que se alcanzó el 41,2% de los presentados.

El año de peores resultados, fue 2009 en que solamente se alcanzó la aprobación del 5,5% de los informes presentados.



Porcentual de pedidos de informes aprobados respecto del total presentado entre 2003 y 2011

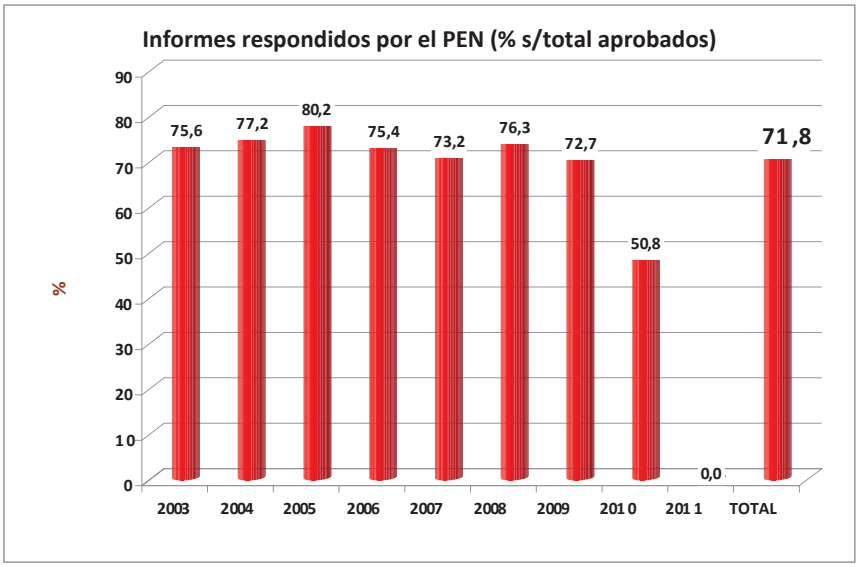
Del total de 1.470 pedidos de informes que fueron aprobados por la Cámara de Diputados de la Nación entre 2003 y 2011, y enviados a los distintos Ministerios del Poder Ejecutivo de la Nación para su contestación, solamente fueron respondidos 1.055.



Relación entre los pedidos de informes contestados por el PEN respecto del total aprobado entre 2003 y 2011

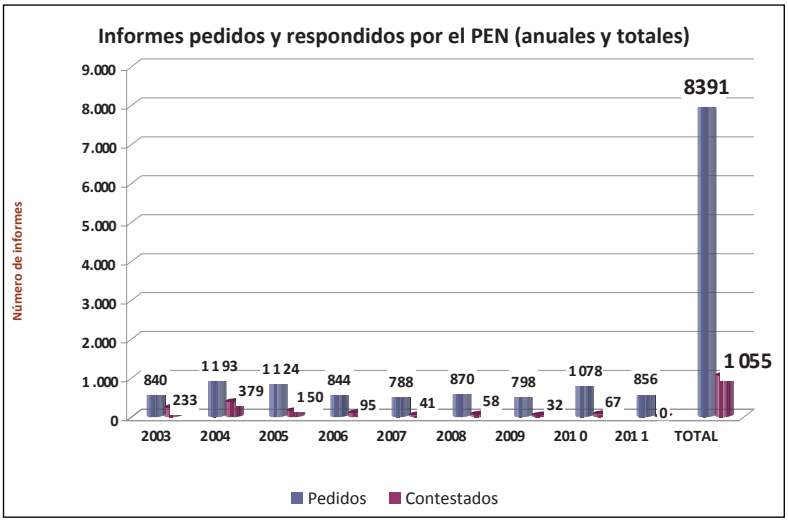
Esto implica, que fueron respondidos un 71,8% de los pedidos de informes que se le habían remitido por la HCDN al Poder Ejecutivo de la Nación, y que un 28,2% permanecen sin respuesta.

Respecto de los pedidos de informes presentados cada año desde 2003 hasta 2011, si tomamos como referencia a aquellos que se aprobaron, podemos afirmar que 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 durante ese año, respondidos. En cambio, de acuerdo a los mismos parámetros, 2011 ha sido el de peores resultados ya que no se ha contestado ninguno de los 50 pedidos de informes aprobados.

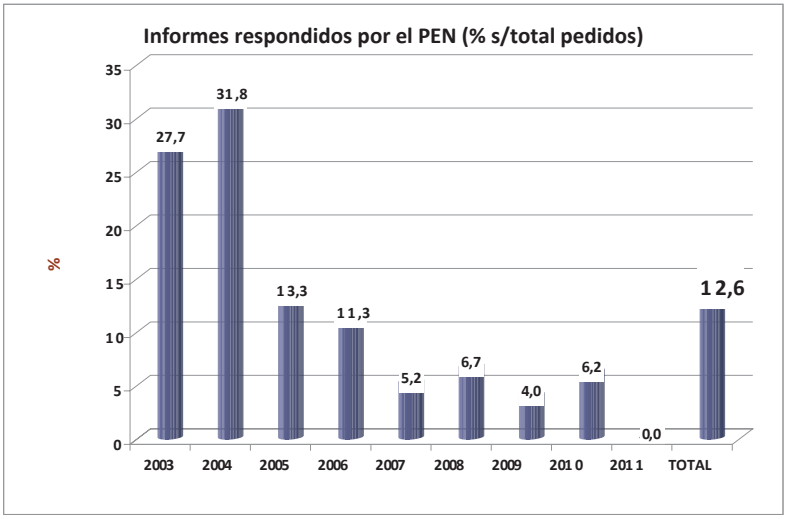


Porcentual de pedidos de informes contestados por el PEN respecto del total aprobado en base a los presentados entre 2003 y 2011

Ahora bien, si tomamos los 8.391 pedidos de informes presentados por los Diputados durante el tiempo en que el Frente para la Victoria lleva en el poder y lo comparamos con los 1.055 contestados por el Poder Ejecutivo, se puede apreciar que tan solo el 12,6% de los pedidos de informes presentados fueron contestados. Los pedidos de informes realizados durante 2004 fueron los más favorecidos por la cantidad de respuestas dadas por el PEN ya que, de los 1.193 presentados, se contestaron 379, lo que representa el 31,8%. Dejando de lado 0% de respuestas obtenidas para los pedidos de informes presentados en 2011, los pedidos de informe menos favorecidos fueron aquellos 798 presentados durante 2009, de los cuales se contestaron solamente 32, es decir, el 4%.



Relación entre la cantidad de pedidos de informes solicitados y la cantidad contestada entre 2003 y 2011



Porcentual de pedidos de informes contestados por el PEN respecto del total solicitado entre 2003 y 2011

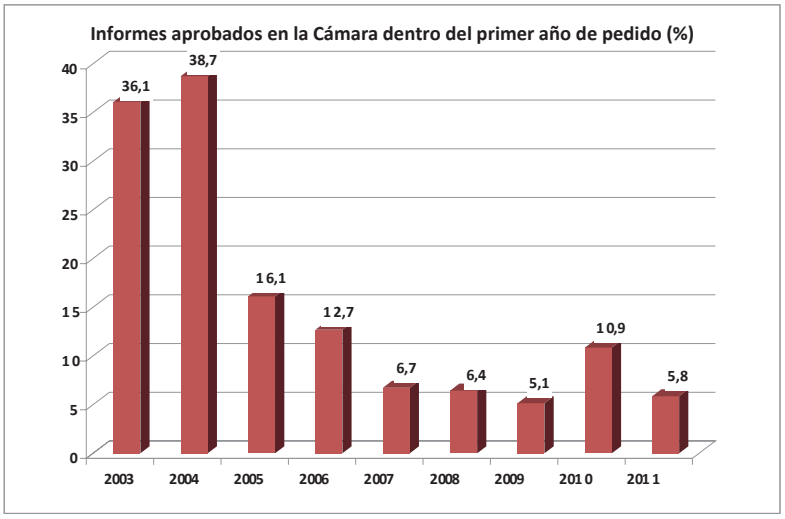
Respecto de los plazos, debemos analizar dos cuestiones distintas:

a) 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.

b) 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.

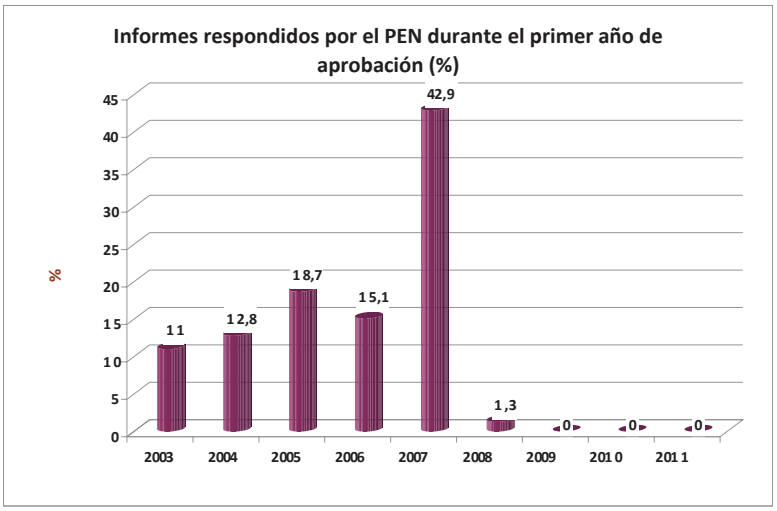
En cuanto al interrogante a), 2004 fue el año en que más pedidos de informes se aprobaron dentro del mismo año calendario de su presentación, alcanzando una relación del 38,7 %.

En cambio, 2009 fue el año de resultados más magros, ya que solamente se aprobó un 5,1% de los pedidos de informes presentados en ese mismo año calendario.



Tasa de pedidos de informes aprobados por la Cámara durante el mismo año calendario en que fueron presentados por los diputados

En relación al punto b), o sea el tiempo que el PEN demora en responder, la excepción la marca 2007, año en que se respondió el 42,9% de los pedidos de informes recibidos dentro del mismo año de ocurrida su aprobación por parte de la HCDN.



Tasa de pedidos de informes contestados por el PEN durante el mismo año calendario en que fueron aprobados por la Cámara de Diputados

Los plazos del PEN para responder los informes son realmente extensos. En el gráfico siguiente puede apreciarse como la mayoría de los pedidos de informes que resultan aprobados, son respondidos recién al año siguiente a su presentación. Ello, dejando de lado a los pedidos de informes presentados durante el año 2011, respecto de los cuales, hasta la fecha del presente trabajo, ni uno solo de ellos ha sido respondido.

Año de presentación	Informes pedidos	Informes contestados (%)				
		Dentro del mismo año de presentación	Al año siguiente de presentación	A los dos años de presentación	A los tres años de presentación	Total contestado (%)
2003	840	4,0	17,1	3,3	3,2	27,7
2004	1193	5,3	16,7	9,4	0,4	31,8
2005	1124	3,1	9,3	0,9	0,0	13,3
2006	844	2,3	7,5	1,5	0,0	11,3
2007	788	3,0	0,8	0,5	0,9	5,2
2008	870	0,1	4,3	0,9	1,4	6,7
2009	798	0,0	1,9	2,1	0,0	4,0
2010	1078	0,0	6,2	0,0	0,0	6,2
2011	856	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Demora en la respuesta por parte del PEN en relación al año de presentación.

VI
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 y2011) la cantidad de pedidos de informes aprobados fue algo superior a lo que sucedió durante los períodos de mayoría oficialista. 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 el año 2011, pese a la mayoría opositora en la Cámara, prácticamente no se aprobaron pedidos de informes. Ello se debió a que oficialismo y oposición se neutralizaban y ninguna de ellas lograba mayoría para el tratamiento (y mucho menos aprobación), de las diversas iniciativas. Asimismo, al ser un año electoral, la actividad legislativa se vio sensiblemente disminuida.

Un dato que debe destacarse es que tanto la aprobación de los pedidos de informes por la Cámara de Diputados, como la respuesta por parte del Ejecutivo, se hacen esperar mucho tiempo, incluso años. Por culpa de estas dilaciones, las situaciones que motivan que un diputado presente un pedido de informes, por lo general quedan vacías de sentido. ¿De qué sirve saber acerca de un brote de dengue años o meses 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 en evidencia entonces, que los pedidos de informes, como herramienta fundamental de control del Poder Legislativo por sobre el Ejecutivo, está vaciada de contenido. Cuando hay mayoría legislativa adicta al gobierno, las comisiones frenan el tratamiento de los pedidos de informe. Recordemos que entre 2003 y 2011, de los 8.391 pedidos de informes presentados por los diputados, solo se contestaron 1.055, o sea, apenas el 12,6% de ellos. Para empeorar las cosas aún más, como se ha mencionado ya, las respuestas del PEN, sea por inoperancia o peor aún por omitir deliberadamente el mandato constitucional, no llegan, y cuado llegan, lo hacen tarde, por lo general cuando han transcurrido dos o más años desde suscitadas las situaciones que generaron los pedidos de informes.

Un escenario de monopolización del poder por parte del Ejecutivo, en el cual el Poder Legislativo 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 contralor que nunca debería haber dejado de lado.

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

En primer lugar, el artículo 204 del Reglamento de la HCDN debería ser modificado para que en su texto se disponga que cuando un pedido de informes sea acompañado por la firma de al menos 20 diputados, este deba 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 fuese firmado por 30 o 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.

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 dar de manera satisfactoria las explicaciones pertinentes al 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.

Fundación Nuevas Generaciones

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES POLITICAS
Beruti 2480 (C11117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

Fundación Hanns Seidel

FUNDACION HANNS SEIDEL
Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (9) (11) 5639-1669
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina