Fundación Nuevas Generaciones

INDICADORES DE CONTROL LEGISLATIVO II

AÑOS 2003 AL 2012

Fundación Hanns Seidel

En cooperación con

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 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) para brindar explicaciones respecto de las políticas públicas que impulsa el titular del Poder Ejecutivo por medio 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, aplicado por estos últimos.

En esta segunda edición de Indicadores de Control Legislativo que analiza el período comprendido entre 2003 y 2012, retomamos el estudio y la medición del 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.

El presente informe es una herramienta que, gracias a su constante actualización, resulta de gran utilidad para 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 tiene entre sus principales objetivos la defensa de los valores democráticos y republicanos.

El trabajo nos brinda una compilación de datos única, que busca hacer pública ante la sociedad la situación crítica 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.

En este documento, se analiza la cantidad de pedidos de informes que han presentado los Diputados de la Nación, como así también la cantidad que ha sido aprobada y luego respondida por el Poder Ejecutivo, y los plazos dentro de los cuales ello ha sido realizado.

El presente informe estudia lo acontecido con los pedidos de informes desde enero de 2003 hasta el mes de diciembre de 2012, por lo que se convierte en 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 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. Los pedidos de informes se presentan en mesa de entradas de la Cámara de Diputados, con el formato de proyectos de resolución, y en cuanto son ingresados se les otorga un número de expediente mediante el cual se los identifica.

La tarea realizada por el equipo de Asesoría Parlamentaria consistió en clasificar y ordenar la información disponible en el sitio mencionado, identificando todos los proyectos de resolución que, durante cada año bajo análisis, fueron presentados por los diputados solicitando informes al Poder Ejecutivo, y dando luego seguimiento al trámite y al resultado que tuvo cada uno de aquellos.

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 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 el 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, 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.

Es importante destacar que durante la sesión informativa del 4 de julio de 2012 en la Cámara de Diputados, a la que asistió el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, gran parte de las preguntas que se le formularon se enfocaron en muchos de los mismos asuntos que anteriormente habían suscitado pedidos de informes, a los cuales no se había dado aprobación y mucho menos, respuesta. En dicha oportunidad, el Jefe de Gabinete contestó algunos de los interrogantes planteados. No obstante ello, caben tres reflexiones:

1) No es mediante las respuestas del Jefe de Gabinete de Ministros que se debe dar curso a los interrogantes que los diputados hacen en sus pedidos de informes.

2) La sesión informativa de la Cámara de Diputados del 4 de julio de 2012 fue la única oportunidad en la que concurrió el actual Jefe de Gabinete de Ministros desde que asumió su cargo en diciembre de 2011.

3) La utilidad de los pedidos de informes radica en la prontitud con que los diputados reciban las respuestas por parte del Poder Ejecutivo.

Diego Carlos Naveira
Coordinador del 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 2012

VARIABLES: para el desarrollo de los indicadores se analizan tres variables:

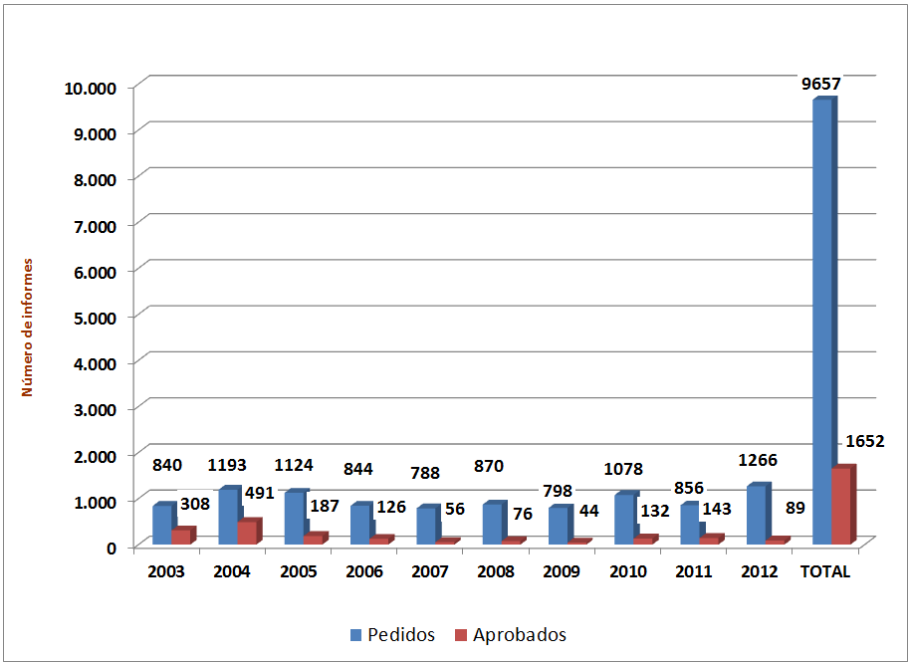
**** Los pedidos de informes presentados por los Diputados.***

**** Los pedidos de informes presentados y aprobados por la Cámara de Diputados.***

**** Los pedidos de informes presentados, aprobados y respondidos por el PEN.***

Desde comienzos del período parlamentario 2003 hasta diciembre de 2012, se han **presentado** en la Cámara de Diputados de la Nación 9.657 pedidos de informes, y de ellos fueron **aprobados** por el plenario de Diputados 1.652.

Gráfico Nº 1: Pedidos de informes solicitados y aprobados (en valores absolutos)

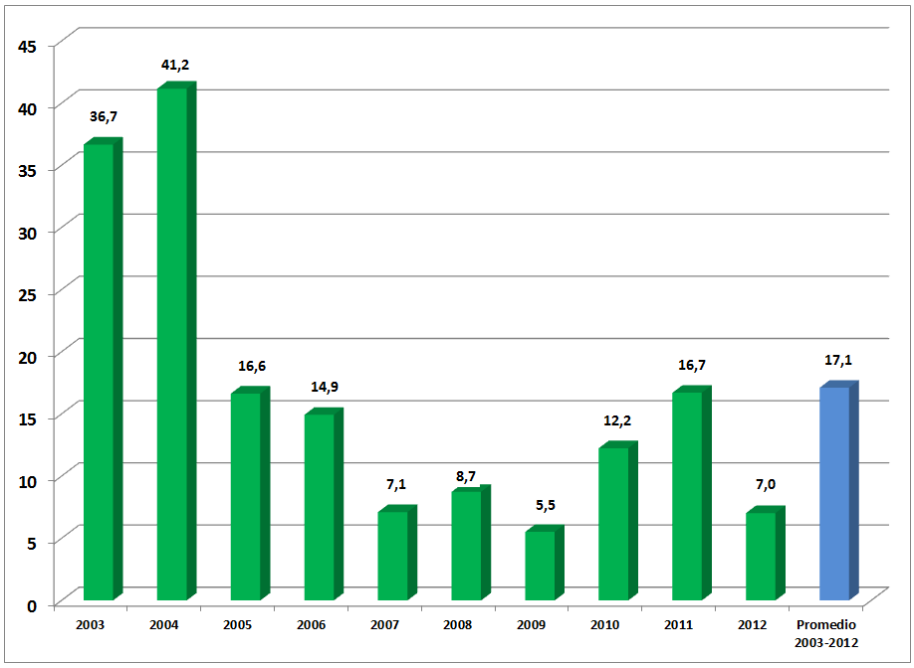


Fuente: elaboración propia en base a Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Esto implica que en promedio, desde 2003 al 2012, solo se aprobó el 17,1 % de los pedidos de informes que se presentaron.

El año en que más pedidos de informes se aprobaron fue 2004, en el cual se alcanzó el 41,2% de los presentados, y el año de peores resultados fue 2009, en el cual solamente se alcanzó la aprobación del 5,5% de los informes presentados (Gráfico 2).

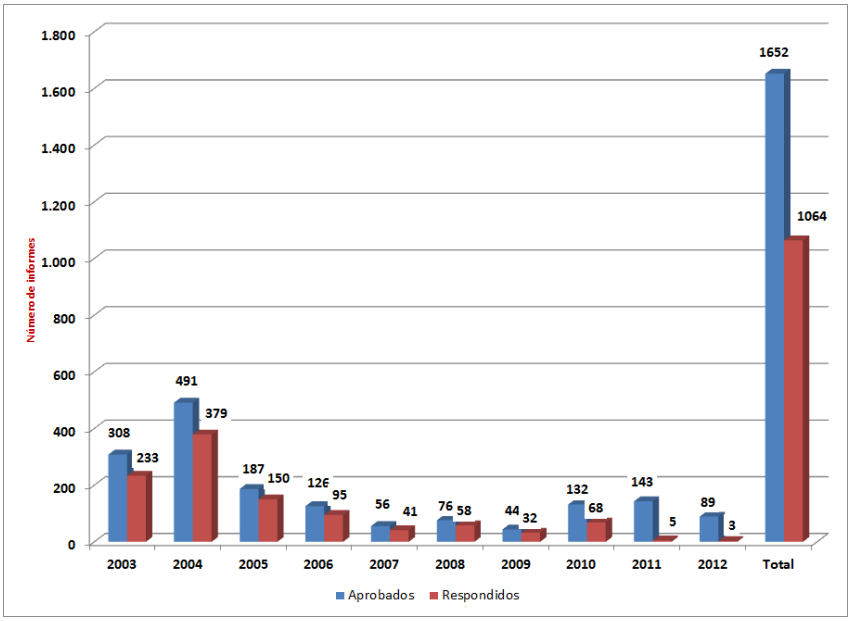
Gráfico Nº 2: Relación entre pedidos de informes solicitados y aprobados (en valores porcentuales)



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

Del total de los 1.652 pedidos de informes que fueron **aprobados** por la Cámara de Diputados de la Nación entre 2003 y 2012, y enviados a los distintos Ministerios del Poder Ejecutivo de la Nación para su contestación, solamente fueron **respondidos** 1.064.

Gráfico Nº 3: Pedidos de informes aprobados y respondidos (en valores absolutos)

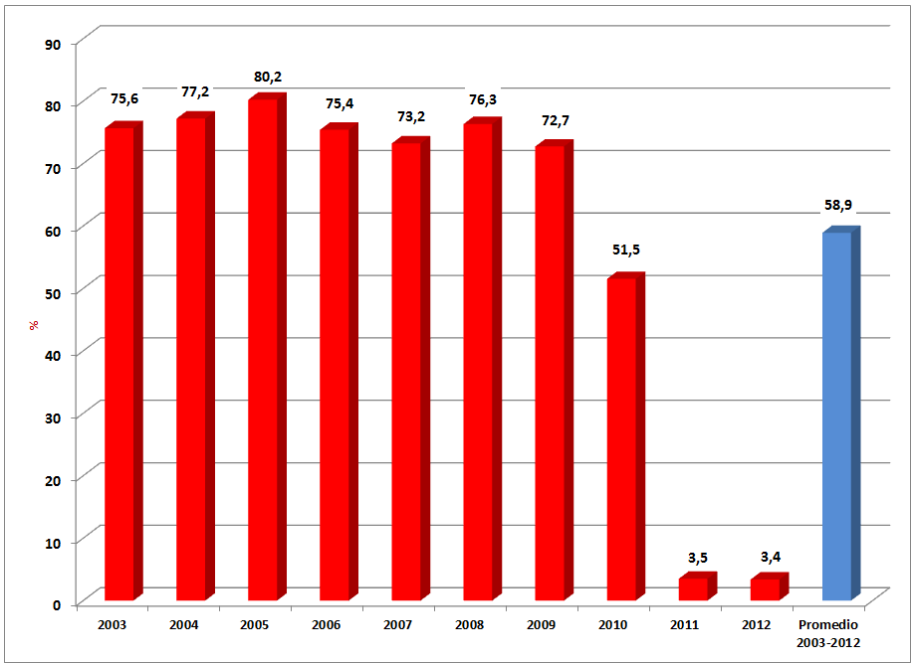


Fuente: elaboración propia en base a Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Esto implica que fueron respondidos un 58,9% de los pedidos de informes que se le habían remitido por la HCDN al Poder Ejecutivo de la Nación, y que un 41,1% permanecen sin respuesta.

Respecto de los pedidos de informes presentados cada año desde 2003 hasta 2012, 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 las respuestas a los informes aprobados durante ese año. En cambio, de acuerdo a los mismos parámetros, 2012 ha sido el de peores resultados ya que sólo se han respondido el 3,4% de los pedidos de informes aprobados.

Gráfico Nº 4: Relación entre pedidos de informes aprobados y respondidos (en valores porcentuales)



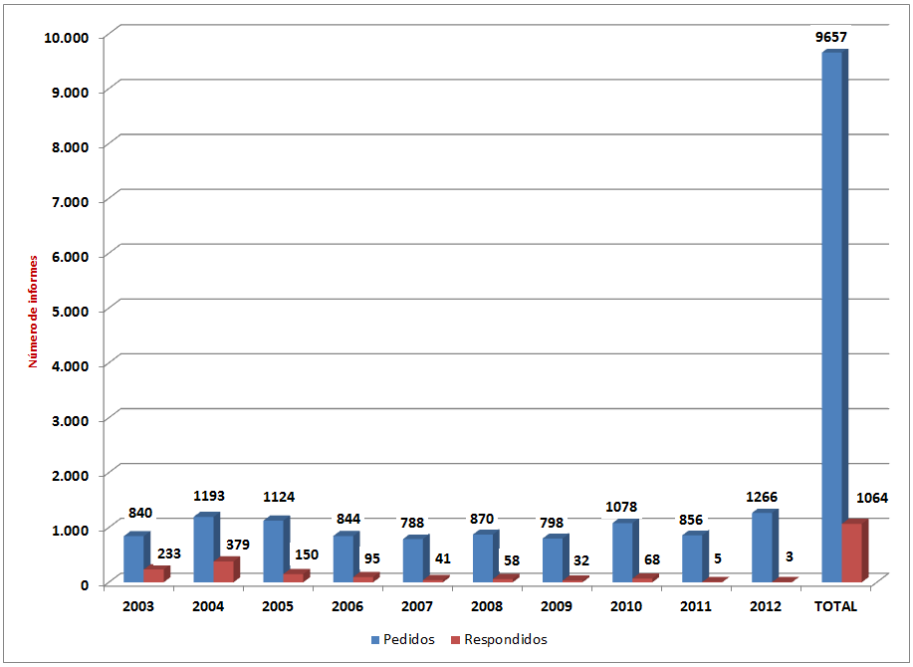
Fuente: elaboración propia en base a Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Ahora bien, si tomamos los 9.657 pedidos de informes **presentados** por los diputados entre 2003 y 2012, y los comparamos con los 1.064 **contestados** por el Poder Ejecutivo, se puede apreciar que tan solo el 11% 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, los cuales representan el 31,8%.

En cambio, los años 2011 y 2012 han sido los de peores resultados. De la totalidad de los pedidos de informes presentados durante 2011, solamente 5, es decir el 0,6%, obtuvieron respuesta. Y de la totalidad presentada en 2012, solamente 3, es decir el 0,2%, lograron una respuesta.

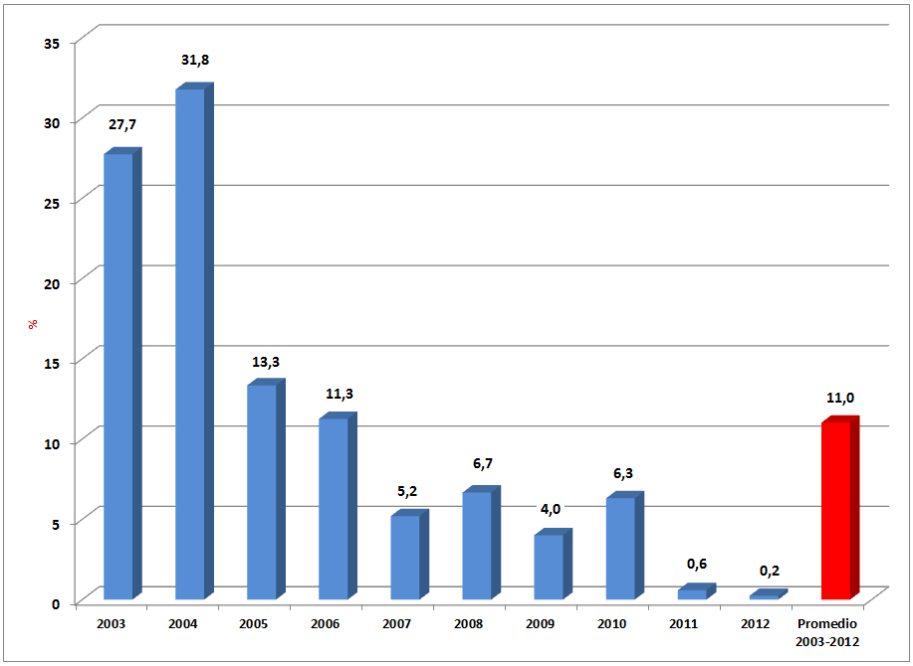
Gráfico Nº 5: Pedidos de informes solicitados y respondidos (en valores absolutos)



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

El gráfico precedente muestra la clara diferencia existente entre un año con relativa y magra respuesta por parte del Poder Ejecutivo, como lo fue 2004, y un año en el que los pedidos de informes parecieran desaparecer de nuestro ordenamiento jurídico, como ocurrió en 2012. En ese año, el grado de respuesta disminuyó un 99,2% en relación al 2004.

Gráfico Nº 6: Relación entre pedidos de informes solicitados y respondidos (en valores porcentuales)



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

PLAZOS: vistas las variables, ahora debemos analizar dos plazos distintos:

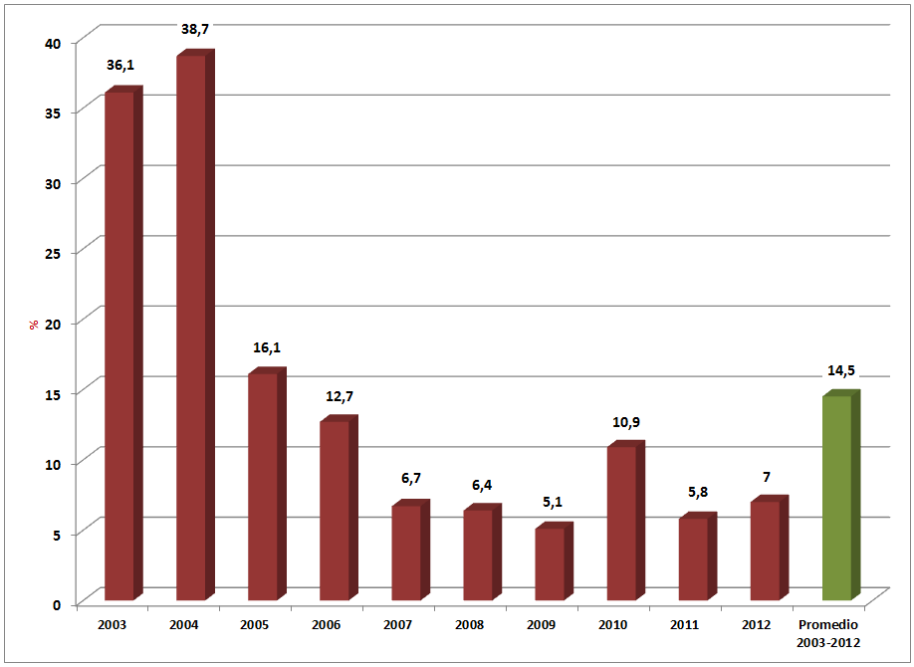
**** En primer lugar, el tiempo que transcurre desde que se presenta el pedido de informes en la mesa de entradas de la HCDN, hasta que es aprobado en una Sesión Plenaria de Diputados.***

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

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

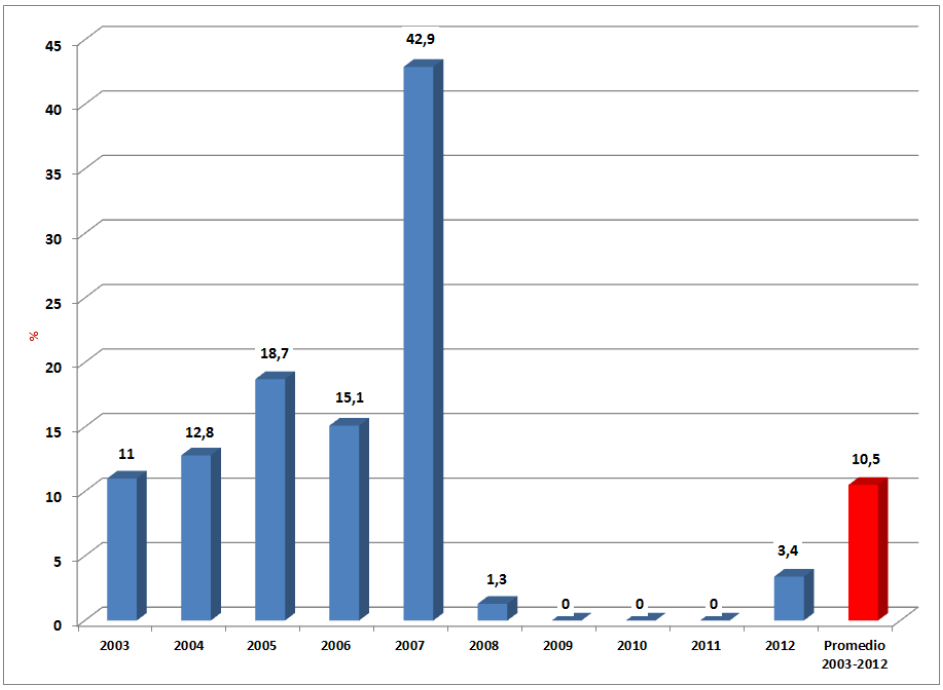
Gráfico Nº 7: Pedidos de informes aprobados dentro del primer año de solicitados (en valores porcentuales)



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

En relación al tiempo que transcurre entre la **aprobación** y el momento en que el PEN **responde**, el 2007 ha sido el mejor año: en él se respondieron el 42,9% de los pedidos de informes aprobados ese mismo año (ver el siguiente gráfico).

Gráfico Nº 8: Pedidos de informes respondidos dentro del primer año de aprobación (en valores porcentuales)



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

II
Materias sobre las cuales se solicitaron los pedidos de informes presentados durante 2012

En el presente informe de Indicadores de Control Legislativo hemos decidido mostrar cuáles son las materias o temáticas sobre las que versaron los pedidos de informes presentados por los diputados durante 2012. Para ello, hemos clasificado los 1.266 pedidos de informes presentados durante 2012, en 15 materias.

De la observación del gráfico N° 9 de la página siguiente, se deducen algunas cuestiones relevantes en cuanto a la materia y temática elegida por los diputados para sus consultas al Poder Ejecutivo de la Nación.

Como se puede apreciar, el mayor número de pedidos de informes (149) corresponde a la temática "Ambiente, recursos naturales y energía" y sólo 38, a "Ruralidad y economías regionales".

Gráfico Nº 9: Pedido de informes por materia (Año 2012)

Materias	Cantidad
Ambiente, recursos naturales y energía	149
Defensa y seguridad	141
Salud, mujer y niñez	139
Transporte	111
Política económica, presupuestaria y fiscal	97
Política exterior	92
Justicia, legislación penal y DDHH	77
Política laboral y previsional	75
Educación, ciencia y deporte	69
Comunicaciones y libertad de expresión	65
Calidad institucional y transparencia	57
Comercio e industria	57
Obra pública	52
Políticas sociales	47
Ruralidad y economías regionales	38
Total	**1.266**

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

Durante el análisis de las materias, llamó particularmente la atención la cantidad de pedidos de informes con temas recurrentes. Por ejemplo, en lo que hace a comunicación y libertad de expresión, gran parte de los pedidos de informes se refirieron a la aplicación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En materia de defensa, el tema preponderante giró en torno a la detención de la Fragata Libertad en Ghana. Respecto de la seguridad interior, una gran parte de la información requerida al Poder Ejecutivo indagó acerca del Proyecto "X", implementado por la Gendarmería Nacional a instancias de Nilda Garré (en ese entonces Ministra de Seguridad), para espiar a líderes opositores al Gobierno Nacional.

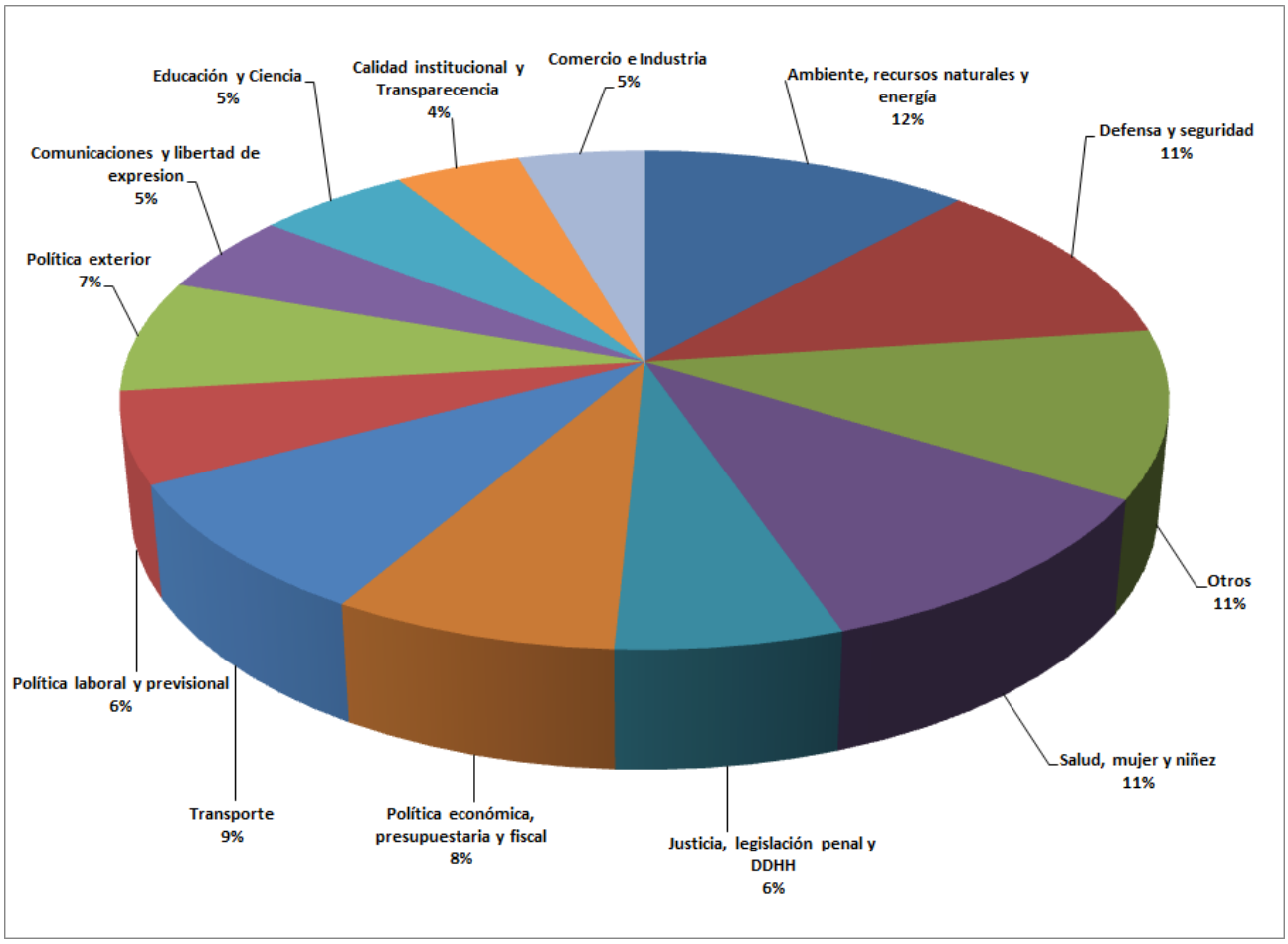
En temas de salud, ocuparon la atención de los legisladores el servicio que brinda PAMI y las restricciones a las importaciones de medicamentos.

En cuanto a la temática que aborda las relaciones exteriores, se destacaron los pedidos de informes averiguando acerca de las empresas que extraen hidrocarburos de las Islas Malvinas, y de las quejas de otros países motivadas en las trabas a las importaciones aplicadas por la Secretaría de Comercio Interior manejada por Guillermo Moreno.

En lo que respecta al manejo transparente de las empresas del Estado, los temas recurrentes durante 2012 fueron el funcionamiento de YPF, la vinculación entre la estatización de la ex-Ciccone y la empresa The Old Fund, y el nexo existente entre ellas y el Vicepresidente de la Nación Amado Boudou.

Finalmente, en lo que hace a la política de transportes y las obras públicas, la mayor concentración de consultas se refirieron al estado de los ferrocarriles y de las rutas nacionales.

Gráfico Nº 10: Distribución por materia de los pedidos de informes durante 2012 (en valores porcentuales)



Fuente: elaboración propia en base a 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 la registrada durante los

períodos de mayoría oficialista. A partir de 2005, etapa 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 ellos 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. Esta tendencia se repitió durante 2012.

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 a 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 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, se han vaciado de contenido. Cuando hay mayoría legislativa adicta al gobierno, las comisiones frenan el tratamiento de los pedidos de informes.

Recordemos que entre 2003 y 2012, de los 9.657 pedidos de informes presentados por los diputados, solo se aprobaron y respondieron 1.064, es decir, apenas el 11% de ellos.

Como se ha mencionado ya, las respuestas del PEN, sea por inoperancia o, peor aún, por omitir deliberadamente el mandato constitucional, no llegan, y si lo hacen, en general es tarde ya que han transcurrido dos años o más 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 respectivo a que a pedidos de informe, la Cámara de Diputados recobre la independencia perdida y las facultades de contralor, que nunca debería haber dejado de lado.

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

Tal como lo hemos planteado en la anterior edición de Indicadores de Control Legislativo, el artículo 204 del Reglamento de la HCDN necesita ser modificado. Su texto debería disponer 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 o 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.

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, para darle a esta herramienta de control legislativo la entidad que se merece. El proyecto se puede consultar accediendo al siguiente link http://www.hcdn.gov.ar/frames.jsp?mActivo=proyectos&p=http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/bp.asp

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