

HACIA UN CONGRESO DE CRISTAL

Análisis comparativo de políticas de transparencia en el Congreso de la Nación

JOAQUIN PINOTTI

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la Nación es uno de los pilares del sistema republicano de gobierno. Es el órgano encargado de hacer las leyes (Ziulu, 1989), al dictar las normas de carácter, general, impersonal y obligatorio, regulando así los derechos, deberes y obligaciones de todos los habitantes del suelo argentino. Esta manda constitucional es de sumo interés a la población, no sólo porque el derecho nacional regula todos los aspectos de su vida cotidiana, sino también porque éste se presume conocido por todos. Asimismo el conocimiento de la producción legislativa, o el debate en torno a ella, es importante al momento de desentrañar la voluntad del legislador.

Asimismo, todo legislador es un representante del pueblo, elegido popularmente y al cual se le ha encomendado una tarea. El modo en que el diputado o senador desempeña su función debe ser de carácter público. La población para poder controlar el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue designado éste en primer lugar, debe contar con información clave, tal como, las propuestas presentadas, las intervenciones realizadas en el recinto, la asistencia a sesiones o el carácter de las votaciones en ellas.

La forma republicana de gobierno (Art. 1° de la Constitución Nacional), establece la publicidad de actos de gobierno. Hasta la reforma de 1994, esta obligación aparecía consagrada como derecho implícito de la población en el Art. 33 de la Ley Fundamental; pero el nuevo Art. 42° lo consagró textualmente. La doctrina constitucionalista mayoritaria (Gelli, 2006), entiende que el derecho a una información adecuada y veraz, trasciende la protección específica de los usuarios y consumidores y se extiende a toda la ciudadanía argentina. Asimismo la inclusión de instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional ha reforzado la conceptualización de la transparencia como derecho humano, o al menos, como derecho de incidencia colectiva. Entre ellos, podemos incluir a la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su Art. 19; el Pacto de San José de Costa Rica, en su Art. 13.1 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Art. 19, que de múltiples maneras consagran el derecho al acceso a la información pública, promoviendo la transparencia de los actos de gobierno.

Las Cámaras del Congreso, por imperativo constitucional deben hacer pública su labor para garantizar el sistema de republicano de gobierno. El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio de análisis comparativo de las políticas de transparencia legislativas implementadas por el Senado de la Nación y por la Cámara de Diputados de la Nación. El mismo tiene como objetivo principal comparar el estado actual de tales políticas respecto de un modelo ideal de mi autoría creado teniendo en cuenta además recomendaciones de múltiples organizaciones del sector civil y proyectos de reformas de legisladores. Una vez explicitada la matriz de análisis, realizaré un diagnóstico comparativo entre el grado de implementación de tal política en la actualidad. Como fuente tomaré los reglamentos internos de ambas cámaras, sus sitios Web, resoluciones vigentes en la materia y el funcionamiento interno real desde mi propia experiencia como asesor del órgano legislativo.

II. DEFINICIÓN DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

Una política pública es un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que

concita la tensión, interés o movilización de otros actores de la sociedad (Osztak y O'Donnell, 1976). ¿Pero que es una política de transparencia legislativa? Poder Ciudadano¹ define a la transparencia como la publicidad y el acceso a la información que producen el Congreso de la Nación a los efectos de fortalecer sus tres funciones básicas: representar, legislar y fiscalizar.

A mi entender, es una definición un poco acotada puesto que es necesario ir más allá de la simple publicidad, una política de transparencia legislativa debe comprender el acceso a toda información relacionada con la tarea parlamentaria (desde los proyectos presentados hasta las declaraciones juradas de los legisladores), la publicidad de las reuniones de legisladores, audiencias públicas de rendición de cuentas y el asesoramiento permanente sobre temas legislativos para todo ciudadano que así lo requiera.

Una política pública de transparencia legislativa es un conjunto de acciones destinadas a fortalecer las instituciones legislativas, a través de la interacción entre representantes y representados, permitiendo el conocimiento y adecuado control de la ciudadanía sobre la labor parlamentaria.

III. DEL PROBLEMA A LA CUESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

En el presente acápite resumiré la evolución del objeto de estudio en el ámbito legislativo nacional. Se parte una parte de la premisa que sostiene que la actividad parlamentaria estuvo siempre caracterizada por su opacidad.

En el año 2000, el Proyecto Agora, desarrollado por la Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento Parlamentario, definió como uno de sus ejes centrales rebatir la premisa antes señalada. Este programa fue innovador en el ámbito de la Cámara baja pero desafortunadamente no contó con el apoyo de las autoridades del cuerpo. Por su parte, el Senado de la Nación se encontraba sumido en el caso de corrupción en torno a la aprobación de la Ley de flexibilización laboral. La debilidad institucional legislativa fue en aumento, cuyo punto de crítico fue el golpe institucional al gobierno del Presidente Fernando de la Rúa. Al unísono del “que se vayan todos” surgió la necesidad imperiosa de forjar un nuevo pacto político con la comunidad. Dentro de los objetivos de la denominada “reforma política”, la transparencia en la gestión pública ocupa un lugar central.

El primer actor de la política pública de transparencia fue el sector civil. En el año 2003 la organización civil sin fines de lucro, Poder Ciudadano, comenzó a realizar un monitoreo sobre la institución legislativa nacional; y poco tiempo después lo hizo en igual sentido el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). La transparencia legislativa dejó de ser tratada como un problema y se convirtió en uno de los pilares centrales de la agenda de las mencionadas organizaciones. El objeto de estudio de Poder Ciudadano y CIPPEC, trascendió la transparencia legislativa, y se insertó en el marco lógico del fortalecimiento de la calidad institucional.

La política de transparencia legislativa para su eficacia necesita de mayores actores que los provenientes del sector civil. Se requiere la aprobación de las autoridades de las Cámaras y la participación de las plantas de personal de cada una de sus dependencias. La falta de tales actores permitió concluir a ambas ONG's que la publicidad de la labor legislativa (tanto en lo que refiere a la base documental como de las reuniones y sesiones) depende exclusivamente de la discrecionalidad y humor de los empleados

¹ El Congreso bajo la lupa 2005 - Informe anual del monitoreo cívico de Poder Ciudadano. Laura Alonso. Área Acción con políticos, Poder Ciudadano, 2006.

legislativos; y que tal arbitrariedad constituía una costumbre consolidada de las Cámaras. En Febrero de 2004, en el Senado de la Nación, a través del anuncio de lanzamiento del Plan de Fortalecimiento Institucional (P.F.I.), colocó a la transparencia dentro de la agenda política. El vicepresidente de la Nación lanzó dicho plan con el objetivo último de fortalecer la Cámara Alta y dejar atrás el fantasma de las coimas en el Senado. Por contrario, en la Cámara de Diputados la historia no fue tan prometedora: el Informe de 2005 de CIPPEC concluye con la esperanza de encontrar algún actor que entienda la importancia de desarrollar allí también una estrategia de fortalecimiento institucional.

A comienzos de 2006 tras la renovación de las autoridades de la Cámara baja, y su apoyo implícito, la Comisión Especial para la Modernización del Funcionamiento Parlamentaria se convirtió en un actor relevante. Produjo importantes reformas internas, tendientes a mejorar la calidad institucional parlamentaria, entre ellas puedo la implementación del mecanismo de votación nominal en los proyectos de ley y la creación de Diputados TV.

Finalmente en el año 2007 las elecciones nacionales marcaron la agenda, dando prioridad a los temas electorales, es por ello que se registró un congelamiento de la temática en estudio. Pero más allá de esta situación, puedo concluir que tras el esfuerzo de múltiples actores la política pública de transparencia de la labor legislativa sigue integrando la agenda de las autoridades del Congreso de la Nación. Aún así es una tarea inconclusa y dentro de un mismo palacio se han tomado medidas bastante disímiles entre el Senado de la Nación y la Cámara de Diputados.

HACIA UN MODELO DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

La matriz de análisis que será presentada en el presente acápite se construye de las múltiples recomendaciones de Poder Ciudadano, CIPPEC, Transparency International; de las iniciativas presentadas por los senadores y diputados nacionales; y finalmente, por mis ideas personales sobre lo que debe comprender una política pública de transparencia legislativa.

Existen diferentes aspectos legislativos que analizaré a partir del estudio de las fuentes antes mencionadas, ellos son:

A. La información que se encuentra publicada en la página Web de cada cámara, su cantidad y claridad, para un fácil acceso por todos los ciudadanos.

B. El carácter público de las reuniones de legisladores. Si la publicidad está contemplada en los reglamentos internos, que trámites deben realizarse previamente, etc.

C. Audiencias públicas. Si están normadas en el ámbito legislativo, como se pueden realizar y para qué fines.

D. Asesoramiento al ciudadano. Si existe algún órgano que pueda ayudar a cualquier habitante de la Nación que quiera conocer información sobre el Congreso, ya sea histórica, vigente o futura.

A. MODELO DE TRANSPARENCIA: PAGINA WEB DEL PODER LEGISLATIVO

Para una política de transparencia eficaz la población debe poder tener acceso a la información que se debe brindar, la forma de evaluar dicho acceso en este trabajo es a través de las publicaciones en la página Web del Congreso de la Nación. Es cierto que Internet es una herramienta informática que aún se encuentra restringida al conjunto entero de la población (ya sea por factores económicos o falta de capacitación para su uso), pero a su vez, es un medio rápido y de fácil acceso de múltiples formas. Por lo que, a mi entender, es adecuado utilizarlo para evaluar la transparencia de un organismo por considerarse un medio de comunicación masiva.

Son múltiples los tipos de información que las cámaras del Congreso y sus

integrantes deberían proveer a los ciudadanos a los efectos de poder conocer y, a posteriori, efectuar el control de la labor parlamentaria. La masa de datos a publicar está compuesta por una gran variedad de información. Es por ello que para su correcto análisis es necesario previamente definir categorías analíticas.

Para facilitar la comprensión del funcionamiento interno del Poder Legislativo se debe conocer como se conforma éste. El Congreso de la Nación, a mi entender, es un órgano bicéfalo. Desde un aspecto subjetivo, su cabeza parlamentaria, está compuesta por los legisladores, las autoridades del órgano colegiado, secretarios y prosecretarios, las comisiones parlamentarias, los bloques parlamentarios, parte de la planta transitoria de empleados y empleados bajo la modalidad de contrato de locación de servicios. Mientras que su cabeza administrativa está integrada por los numerosos órganos, direcciones y unidades ejecutoras, así como los empleados de planta permanente y parcialmente del cuerpo de funcionarios transitorios. Desde una perspectiva objetiva, su cabeza parlamentaria está abocada principalmente al procedimiento de sanción y formación de las leyes, entre otras funciones; a diferencia de la cabeza administrativa que se encarga del soporte administrativo del procedimiento parlamentario. Asimismo existen elementos en común, tales como las compras y licitaciones y la ejecución presupuestaria.

En la página Web de cada una de las Cámaras debería contar con la siguiente información, comenzaré por su cabeza parlamentaria, pasando por su aspecto administrativo y finalizando con sus elementos comunes:

1. CUERPO DE AUTORIDADES

Las autoridades de la Cámara son el máximo órgano ejecutivo de cada uno de los cuerpos legislativos. Representan al bloque mayoritario y a la primera y segunda minoría, por lo que son los representantes internos y externos de cada Cámara.

Por la importancia de la función que desempeñan la ciudadanía debe poder conocer todos sus datos personales relevantes a la función, como su competencia, mandato como autoridad y curriculum vitae. En lo que hace a su función estrictamente: la normativa que deben cumplir, las resoluciones que emiten, como ejecutan su presupuesto y los datos completos del personal a su cargo.

Es de recordar que son legisladores con un valor agregado a su función, siendo piezas claves de la labor parlamentaria, por lo que se exige la publicidad de la siguiente información:

1. CUERPO DE AUTORIDADES	HSN	HCDN
<i>1.1. Sobre la persona autoridad de la Cámara</i>		
1.1.2. Nombre y apellido	Si	Si
1.1.3. Foto	No	Si
1.1.4. Competencia	No	No
1.1.5. Periodo de duración del mandato como autoridad	Si	No
1.1.6. Curriculum vitae	Parcial	Si
1.1.7. Dirección de correo electrónico	Parcial	Si
1.1.8. Declaración Jurada	No	No
1.1.9. Provincia a la que representa el legislador	No	Si
1.1.10. Bloque que integra	No	Si
1.1.11. Período de duración del mandato como legislador	No	Si
<i>1.2. Sobre el órgano autoridad de Cámara</i>		
1.2.1. Normativa que rige su funcionamiento	Si	No
1.2.2. Dirección física con indicación de piso y oficina	No	No

1.2.3. Teléfono directo	No	Si
1.2.4. Resoluciones administrativas y parlamentarias	Si	No
1.2.5. Ejecución presupuestaria	No	No
1.3. <i>Sobre el conjunto de empleados a su cargo</i>		
1.3.1. Nombre y apellido	Si	No
1.3.2. Foto	No	No
1.3.3. Función que desempeñan	Si	No
1.3.4. Curriculum vitae	No	No
1.3.4. Dirección de correo electrónico	No	No

Respecto de la publicidad de las autoridades de las Cámaras he registrado que, mientras el Senado de la Nación se destaca por tener una pequeña muestra del organigrama interno dependiente de cada autoridad (pero sólo incluye el nombre y cargo que desempeñan), la Cámara de Diputados lo hace por la agilidad y fácil presentación de los datos. Puesto que al chequear la información sobre cada autoridad, le remite automáticamente al respectivo sitio del legislador, donde uno puede encontrar valiosa información, como por ejemplo, su curriculum vitae, la provincia que representan y la duración de su mandato como legislador. Cabe aclarar que el Senado cuenta con dichos datos pero no los tiene interrelacionados como la Cámara baja, restando rapidez al proceso de investigación.

Ambas cámaras muestran grandes falencias sobre datos respecto del personal que trabaja para cada uno de ellos, como lo que hace a su funcionamiento interno, a través de la no publicación de su competencia. El Senado de la Nación si posee dos buscadores específicos destinados a las resoluciones administrativas y parlamentarias de la Presidencia de la Cámara Alta.

2. BLOQUES PARLAMENTARIOS

Los bloques parlamentarios son grupos de miembros de un grupo parlamentario, voluntariamente unidos para actuar en común, de manera permanente en el cuerpo parlamentario (Ubertone, 1995). Su integración denota la composición política de cada Cámara, permite vislumbrar el funcionamiento interno y da las pautas de incidencia legislativa.

Para conocer todo lo anterior, es necesario la publicidad sobre la integración de los mismos, como ponerse en contacto con ellos, con que recursos cuentan y como los ejecutan, el conjunto de empleados que presta servicio en ellos, etc.

2. BLOQUES PARLAMENTARIOS	HSN	HCDN
2.1. <i>Sobre los Bloques Parlamentarios</i>		
2.1.1. Denominación del bloque	Si	Si
2.1.2. Dirección física, con indicación de piso y oficina	No	No
2.1.3. Teléfonos directos	No	No
2.1.4. Dirección de correo electrónico	No	Si
2.1.5. Resoluciones	No	No
2.1.6. Beneficios que percibe del presupuesto nacional.	No	No
2.2. <i>Sobre su integración</i>		
2.2.1. Listado de los legisladores que lo integran, incluyendo la provincia que representan y años de duración de su mandato	Si	Si
2.2.2. Nómina de autoridades parlamentarias y administrativas	No	Parcial
2.3. <i>Sobre su personal</i>		
2.3.1. Nombre y apellido	No	No

2.3.2. Foto	No	No
2.3.3. Función que desempeñan	No	No
2.3.4. Curriculum vitae	No	No
2.3.5. Dirección de correo electrónico	No	No

Ambos sitios Web demuestran poca información sobre los bloques parlamentarios. Contienen información básica como su denominación e integrantes. La Cámara de Diputados, aventaja levemente puesto que adiciona el nombre del presidente del mismo y una dirección de correo electrónico.

Puedo concluir que sendas situaciones son deficientes y que se debe proponer numerosas reformas para que la ciudadanía pueda al menos, obtener un medio de contacto alternativo al correo electrónico, o conocer los beneficios que percibe del presupuesto nacional cada bloque por su carácter de tal.

3. LEGISLADORES

Los legisladores son el epicentro de cada cámara. Son los actores clave del proceso parlamentario y tienen la responsabilidad de trabajar por los intereses de la comunidad, representando la voluntad popular.

Desde el mismo momento en que juran como legisladores se convierten en funcionarios públicos con una serie de derechos y obligaciones a su cargo. Su actividad deja de ser privada y se convierte en pública con el objeto de velar por el bien común. La importancia de tal competencia, determina la necesidad de publicar información que permita controlar su desempeño legislativo. La comunidad debe poder obtener datos sobre su persona, como el curriculum vitae o declaración jurada, así como información de contacto. La ciudadanía tiene que encontrarse habilitada para monitorear su labor y ver como se posiciona antes los diferentes asuntos que componen la agenda legislativa. Por último, con que recursos cuenta, como los distribuye y como conforma el equipo que lo acompaña en su actividad, a los efectos, de tener una referencia sobre la calidad de su trabajo.

3. LEGISLADORES	HSN	HCDN
<i>3.1. Sobre el conjunto de legisladores</i>		
3.1.1. Dieta	No	No
3.1.2. Gastos de representación	No	No
3.1.3. Desarraigo	No	No
3.1.4. Pasajes	No	No
3.1.5. Presupuesto para contratar personal por despacho y por bloque	No	No
3.1.6. Presupuesto para otorgar becas, subsidios y pensiones	No	No
<i>3.2. Sobre cada legislador</i>		
3.2.1. Nombre y Apellido	Si	Si
3.2.2. Foto	Si	Si
3.2.2. Curriculum vitae	Si	Si
3.2.3. Declaración Jurada	Si	No
3.2.4. Provincia a la que representa	Si	Si
3.2.5. Años de comienzo y de finalización de su mandato	Si	Si
3.2.6. Bloque que integran o si no integran bloque	Si	Si
3.2.7. Comisiones que integran, y cargo que desempeña en las mismas	Si	Si
3.2.8. Proyectos que ha presentado	Si	Si

3.2.9. Intervenciones en las sesiones	No	Si
3.2.10. Intervenciones en las comisiones	No	No
3.2.11. Votaciones nominales en las sesiones y en las comisiones	Parcial	Parcial
3.2.12. Porcentaje de asistencia a la sesiones y reuniones de comisión	No	Parcial
3.2.13. Pensiones, subsidios y pensiones otorgadas	Si	No
3.2.14. Presentaciones ante las dependencias de la Cámara	No	No
3.3. <i>Sobre el despacho de cada legislador</i>		
3.3.1. Dirección física, con indicación del piso y oficina	No	No
3.3.2. Teléfono directos	Si	No
3.3.3. Dirección de correo electrónico	Si	Si
3.3.4. Benéficos que recibe del bloque, si integrase uno	No	No
3.3.5. Nómina de empleados	No	No
3.4. <i>Sobre el equipo de trabajo de cada legislador</i>		
3.4.1. Nombre y apellido	No	No
3.4.2. Foto	No	No
3.4.3. Función que desempeñan	No	No
3.4.4. Curriculum vitae	No	No
3.4.5. Dirección de correo electrónico	No	No

Las fortalezas y debilidades sobre el acceso público a la información de los legisladores son casi idénticas en ambas Cámaras. Mientras los datos sobre la dieta y demás beneficios que perciben los legisladores no se encuentran publicados, la información es bastante completa en lo que respecta a su labor parlamentaria. Es de resaltar las estadísticas que publica la Cámara baja sobre la asistencia de los diputados que, a mi entender, estaría completa si incluyese el presentismo a la reuniones de comisión. Aún así, sería ideal la vinculación directa de tales datos, que si bien se publican, en ambos sitios Web los mismos se encuentran dispersos.

Por otro lado, la posibilidad de conocer el mecanismo, que determina la Ley 25.488, para acceder a las declaraciones juradas de los legisladores es un punto crucial en la presente política de transparencia. Tanto Poder Ciudadano como CIPPEC, caracterizan como requisito sine qua non del acceso a la información pública legislativa contar con la publicidad de tales declaraciones. La página de la cámara baja, solo difunde una nómina de los diputados que la han presentado y actualizada a 2006, siendo una solución precaria que no satisface al presente estudio.

En lo que respecta al despacho y conjunto de empleados a cargo de cada legislador la realidad difiere substantivamente a lo esperado. La información de contacto es casi nula, solo se remite una casilla Web, y en el caso de Diputados, sólo se da el número de teléfono del conmutador general, a diferencia de Senado que publica el teléfono directo de la oficina de cada legislador.

Sobre el personal que presta funciones para cada senador o diputado la información, en el sitio del legislador es nula. Aún así, Senado, como lo analizaré más adelante, tiene un buscador de personal que indica donde presta servicios cada empleado público de dicha cámara.

A modo de conclusión, puedo decir que la posibilidad que tienen los ciudadanos de conocer realmente quienes son sus legisladores es bastante alta, pero de cómo realizan su tarea o de quienes los coadyuvan son escasas sino nulas.

4. COMISIONES PARLAMENTARIAS

Las comisiones parlamentarias son el punto de unión entre la faz administrativa y la faz parlamentaria del trámite legislativo. En un estudio reciente pude comprobar que la

mayor restricción que enfrenta un proyecto para ser finalmente aprobado es la instancia de comisión. Obteniendo dictamen de comisión, el 97.70%² de los expedientes luego son aprobados en el pleno. Este dato empírico pone de manifiesto la importancia del trabajo en los comités parlamentarios dentro del proceso legislativo. La ciudadanía para su mayor conocimiento y más eficiente control no sólo debe centrar su atención en los productos finales elaborados (sanciones o aprobaciones de cualquiera de las cámaras) sino en las elaboraciones intermedias que hacen a ese resultado final. Es por ello que la presente política de transparencia legislativa también incluye a las comisiones parlamentarias.

En la presente sección de la matriz de análisis global se resaltan tres aspectos fundamentales sobre las comisiones: a) su estructura orgánica-funcional, b) la labor en comisión, y c) los recursos humanos (parlamentarios y administrativos) que desarrollan la tal labor.

4. COMISIONES PARLAMENTARIAS	HSN	HCDN
<i>4.1. Sobre las comisiones parlamentarias</i>		
4.1.1. Nombre completo de la comisión	Si	Si
4.1.2. Carácter de la misma	Si	Si
4.1.3. Integrantes, en los cuales se detallará: nombre y apellido de los legisladores, provincia a la que representan, bloque que integran (si lo hiciesen), año de comienzo y de finalización de su mandato	Si	Si
4.1.4. Autoridades parlamentarias de la comisión	Parcial	Si
4.1.5. Dirección física	No	Si
4.1.6. Teléfonos directos	Si	Si
4.1.7. Dirección de correo electrónico	Si	Si
<i>4.2. Sobre la labor de las comisiones</i>		
4.2.1. Competencia	Si	Si
4.2.2. Citaciones a legisladores y asesores con su respectivo temario	Si	Parcial
4.2.3. Actas de constitución, de designación de autoridades, y de cada reunión de legisladores, detallando la asistencia y votación nominal en cada ocasión	No	Parcial
4.2.4. Dictamen elaborados indicando su carácter de mayoría, de minoría consignando cada una de las firmas de los legisladores, a favor, en disidencia parcial, disidencia total o abstención, con los correspondientes informes si fuesen presentados	Si	Parcial
4.2.5. Estado de cada uno de los proyectos ingresados en la Comisión	Si	Parcial
4.2.6. Días y horarios de reunión de legisladores y asesores	Si	Parcial
<i>4.3. Sobre el personal administrativo de la comisión</i>		
4.3.1. Nombre y apellido	Parcial	Parcial
4.3.2. Foto	No	No
4.3.3. Competencia	No	No
4.3.4. Curriculum vitae	No	No
4.3.5. Dirección de correo electrónico	No	No
<i>4.4. Sobre el personal parlamentario de la comisión</i>		
4.4.1. De los asesores de la autoridades		
4.4.1.1. Nombre y apellido	No	No

² Periodo analizado 2002/2006 en base a los datos publicados en la página Web de la Cámara de Diputados de la Nación.

4.4.1.2. Foto	No	No
4.4.1.3. Curriculum vitae	No	No
4.4.1.4. Dirección de correo electrónico	No	No
4.4.2. Sobre el resto de los asesores		
4.4.2.1. Nombre y Apellido	No	Parcial
4.4.2.2. Dirección de correo electrónico	No	Parcial

El primer aspecto a resaltar, es que mientras el Senado de la Nación ha unificado los criterios para la publicación de información sobre las comisiones parlamentarias; la Cámara de Diputados carece de tales criterios homogéneos, dejando al libre arbitrio de cada comité publicar lo que crea conveniente. Siendo ésta una de las mayores deficiencias de la Cámara baja, tomemos por ejemplo, la Comisión de Legislación General que publica la competencia de la comisión, información de contacto, el personal administrativo que presta tareas en ella, los legisladores integrantes y los asesores de cada uno de ellos, los días y horarios de reunión, material de trabajo, proyectos ingresados y los dictámenes elaborados, etc. Vemos como dicha comisión cumple casi en su totalidad con nuestros estándares analíticos. Mientras que, por ejemplo, la comisión de Tercera Edad sólo publica la competencia otorgada por el reglamento y los diputados que la integran. La heterogeneidad de criterios de transparencia dificulta el debido acceso a la información pública.

Aún así el Senado de la Nación no cumplimenta todos nuestros parámetros requeridos. Se destaca por un amplio buscador del estado parlamentario de cada proyecto girado a la comisión, pero muestra carencias en brindar datos respecto del personal administrativo y parlamentario que la componen. Igualmente ambos cumplen los estándares mínimos que hacen a la denominación, competencia e integración legislativa de ellas.

Del presente análisis se desprende que no sólo es necesario unificar criterios en Diputados, sino que ampliar la implementación de la transparencia legislativa en ambas cámaras.

5. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Para comprender la función administrativa en el ámbito legislativo se debe poder conocer la estructura jerárquica que lo compone. El primer dato central es un organigrama para visualizar la distribución vertical y horizontal de los diferentes organismos internos. En el gráfico de la organización debería además aparecer el nombre del titular máximo de dicho organismo.

Cada organismo interno debe contar con su propio espacio para explicitar su estructura y su funcionamiento. Asimismo presentar abiertamente a la persona encarga de cada órgano es un aspecto central dentro de una política de transparencia. Es el modo que tiene la comunidad de conocer a los jugadores claves en el procedimiento legislativo y cuales son sus responsabilidades. Lo puede conocer a través de su foto, sus antecedentes, lo que obliga indirectamente a la contratación de personal idóneo para la tarea. La presentación de su declaración jurada es relevante para el cumplimiento de la Ley de Ética Pública³ y para ello también es necesario saber cuando ha comenzado a prestar servicios y bajo que categoría. Pero estos dos últimos datos pueden estar incluidos en la base de datos de los recursos humanos y declaraciones juradas, respectivamente. Aunque nada impide que se establezcan links para el cruzamiento de diferentes bases de datos contenidas en la misma página Web.

³ Artículo 5º de la ley 25.188. Quedan comprendidos en la obligación de presentar la declaración jurada: r) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de director.

La información de contacto se exige para que el ciudadano medio tenga un lugar hacia donde dirigirse para elevar consultas, recomendaciones o sugerencias a la máxima autoridad del organismo. Un medio supletorio es la inclusión de la dirección física de la unidad para la recepción de correspondencia de cualquier índole.

La nómina del personal que se desempeña, su foto y competencia se emplea no sólo para conocer toda la planta encargada sino para poder realizar un seguimiento externo del desempeño de cada empleado y para ello se incluye su curriculum vitae e información de contacto.

Existen varias dependencias dentro de ambas Cámaras legislativas que es abierta al público, y éste debe poder conocer la forma de accionar ante ellos. Y por ello se incluye el horario de atención en el cual se puede concurrir al mismo (Ej. La biblioteca del Congreso), así como una guía de tramites o modelos de escritos (Ej. Como presentar un recurso de reconsideración o cantidad de copias necesarias para presentar un proyecto de ley, etc.).

5. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	HSN	HCDN
5.1. Organigrama	Si	No
<i>5.2. Sobre el organismo</i>		
5.2.1. Nombre del organismo	Si	Si
5.2.2. Competencia	Si	No
5.2.3. Dirección física, con indicación de piso y oficina	No	Parcial
5.2.4. Teléfonos directos	No	Parcial
5.2.5. Dirección de Correo Electrónico	No	Parcial
5.2.6. Normativa que regula su funcionamiento interno	No	Parcial
5.2.7. Resoluciones, si tuvieses potestades regulatorias	No	No
5.2.8. Ejecución presupuestaria	Si	No
<i>5.3. Sobre el titular del organismo</i>		
5.3.1. Nombre y apellido	Si	Parcial
5.3.2. Foto	No	No
5.3.3. Competencia	No	Parcial
5.3.4. Curriculum vitae	No	No
5.3.5. Dirección de correo electrónico	No	Parcial
5.3.6. Declaración Jurada	No	No
<i>5.4. Sobre el resto del personal</i>		
5.4.1. Nombre y apellido	No	Parcial
5.4.2. Foto	No	No
5.4.3. Competencia	No	No
5.4.4. Curriculum vitae	No	No
5.4.5. Dirección de correo electrónico	No	No

Este es uno de los aspectos más deplorables y que mayores falencias presentan ambas cámaras legislativas. Es casi inexistente la información que se encuentra publicada en las respectivas páginas Web. El organigrama es sólo dado a conocer por Senado, mientras que Diputados sólo se puede inferir al momento de acceder al sitio de cada organismo en particular. Y con el mismo defecto que en las comisiones parlamentarias, la Cámara baja deja al arbitrio de cada dependencia crear o no un sitio Web o que tipo de datos quiere incluir en el mismo. El alto grado de heterogeneidad genera graves inconsistencias en la propia página Web y en la efectiva implementación de cualquier política de transparencia. Aún así, los pocos organismos que han hecho uso de la facultad informática (12 de 27) demuestran un avance por sobre la publicidad de la

Cámara alta, que sólo brinda el nombre del organismo, su titular y competencia.

En ambos casos, la información sobre el personal que trabaja en tales dependencias es ínfima: en diputados depende de cada sitio Web y en Senado, se realiza a partir del buscador específico.

La función administrativa, al ser el medio, para la función legislativa que es el fin, está en un pie de igualdad para el funcionamiento parlamentario. Es por esta razón, que, ante las debilidades señaladas en el presente análisis, el Congreso de la Nación de modo conjunto debe reforzar para garantizar la transparencia que requiere la ciudadanía.

6. PERSONAL DE LA CÁMARA

El personal de cada cámara está compuesto por los empleados públicos de planta administrativa y los funcionarios públicos políticos. Y lo hacen, bajo tres modalidades de contratación diferente: a) planta permanente, b) planta transitoria y c) contratos de locación de servicios. Para el efectivo cumplimiento de la publicidad de los actos de gobierno, y el requisito de idoneidad para el desempeño de todo empleo que establece el Art. 16 de la Constitución Nacional, es que se exige la presentación de toda la información que incluimos en el presente modelo.

6. PERSONAL DE LA CÁMARA	HSN	HCDN
<i>6.1. Sobre el personal en general</i>		
6.1.1. Las modalidades de contratación	No	No
6.1.2. Las categorías existentes	No	No
6.1.3. Sueldo básico de cada una de ellas	No	No
6.1.4. Adicionales	No	No
6.1.5. Asignaciones familiares	No	No
<i>6.2. Sobre el personal de planta permanente</i>		
6.2.1. Nombre y Apellido	Si	Si
6.2.2. Foto	No	No
6.2.3. Categoría	Si	Si
6.2.4. Dependencia en la que prestan servicio	Si	No
6.2.5. Estado de su servicio	Si	No
6.2.6. Curriculum Vitae	No	No
6.2.7. Dirección de correo electrónico.	No	No
<i>6.3. Sobre el personal de planta transitoria</i>		
6.3.1. Nombre y Apellido	Si	Si
6.3.2. Foto	No	No
6.3.3. Categoría	Si	Si
6.3.4. Legislador para el que prestan servicio	Si	No
6.3.5. Estado de su servicio	Si	No
6.3.6. Curriculum Vitae	No	No
6.3.7. Dirección de correo electrónico.	No	No
<i>6.4. Sobre el personal contratado</i>		
6.4.1. Nombre y Apellido	Si	No
6.4.2. Foto	No	No
6.4.3. Categoría	Si	No
6.4.4. Dependencia en la que prestan servicio	Si	No
6.4.5. Estado de su servicio	Si	No
6.4.6. Curriculum Vitae	No	No
6.4.7. Dirección de correo electrónico.	No	No

Actualmente, el Congreso de la Nación cuenta con casi alrededor de 7.000⁴ empleados trabajando actualmente. Si bien pude obtener un dato sobre su cantidad, el mismo fue aproximado. El Senado de la Nación es el único que presenta la publicación de las tres categorías de empleados, mientras Diputados omite el listado de los contratados por locación de servicios. Además, la Cámara alta posee el detalle de donde presta servicios cada uno de los funcionarios públicos, con un excelente motor de búsqueda (lamentablemente disponible exclusivamente para la planta permanente); que la Cámara baja omite. Por último, no existe en el Congreso de la Nación datos genéricos sobre las modalidades de contratación, las categorías existentes y el sueldo básico (y adicional) que se percibe en cada una de ellas.

Salvo por esta omisión, el Senado de la Nación es transparente en materia de recursos humanos, mientras que la Cámara de Diputados sigue mostrando señales de opacidad.

7. PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES

La función legislativa encargada al Congreso de la Nación es la de dictar normas de carácter general, impersonal, abstractas y obligatorias. La proposición de proyectos hasta la aprobación o sanción definitiva componen el procedimiento legislativo, el cual incluye además numerosas instancias intermedias. Debido a que este proceso es el núcleo de la labor legislativa considero que debe encontrarse disponible información actualizada y detallado sobre como desarrollan ambas Cámaras su manda constitucional.

Antes de empezar a desagregar el contenido del procedimiento de formación y sanción de las leyes, es productivo conocer el marco normativo que regula tan proceder. En tal sentido, se incorpora como requisito de la presente política la publicación de la Constitución Nacional, del Reglamento Interno de ambas Cámaras y de las resoluciones parlamentarias de presidencia que constituyen el aspecto adjetivo de legislar.

Una vez completado los aspectos de forma es necesario conocer los elementos de fondo que hacen al trabajo legislativo en cada una de las etapas que éste se desarrolla. Primero, los proyectos: es imperioso contar con una base de datos completa sobre todas las iniciativas presentadas, con su correspondiente motor de búsqueda que agilice la investigación de tal base. La fuente de información debe ser lo más completa posible, incluyendo todos los proyectos ingresados desde 1983 a la fecha. Además se debe contar con un explorador que permita discriminar individualmente por los criterios antes mencionados y por palabras en el texto del mismo. Poder Ciudadano sostiene que debe contener una sección que permita buscar los últimos proyectos presentados, a mi parecer, esta discriminación es innecesaria puesto que se puede realizar una búsqueda teniendo en cuenta la fecha de publicación de los proyectos como variable determinante.

Segundo, el trámite que le correspondió a tal expediente, en especial, la labor de la comisiones sobre las iniciativas entradas, proveyendo como resultado final una base de dictámenes de comisión (individual por comisión) y de ordenes del día ya habilitados para su tratamiento en sesión.

Tercero, en la instancia de sesión, el ciudadano debe poder conocer cuando van a tener lugar las mismas y su temario completo y actualizado (incluyendo el plan de labor definitivo que se aprueba en ambas cámaras pasados los 30 minutos de iniciada la sesión). El desarrollo de la sesión debe transmitirse en vivo, vía Internet o por algún medio de comunicación. Y paralelamente, la publicación de la asistencia de los señores legisladores y de las votaciones nominales producidas. Una vez finalizada las mismas, es

⁴ El Senado posee 1565 empleados de planta permanente, 1333 de planta transitoria y 87 contratados. La Cámara de Diputados tiene 2388 agentes de planta permanente, 1293 en planta transitoria y no presenta datos sobre las locaciones de servicios (Información suministrada en el Presupuesto 2008).

deseable, a mi criterio la rápida publicación de la versión taquigráfica de tal reunión, así como un pequeño informe final, en el cual se incluya los temas tratados, los resultados de las votaciones y los textos aprobados o sancionados definitivamente.

7. PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES	HSN	HCDN
<i>7.1. Sobre la normativa de la normativa aplicable</i>		
7.1.1. Constitución Nacional	Si	Si
7.1.2. Reglamento Interno	Si	Si
7.1.3. Resoluciones parlamentarias de Presidencia	Si	No
<i>7.2. Sobre los proyectos</i>		
7.2.1. Numero de Expediente	Si	Si
7.2.2. Tipo de Proyecto	Si	Si
7.2.3. Autor del Proyecto, indicando su nombre y apellido, provincia a la que representa, bloque que integra	Si	Si
7.2.4. Fecha de presentación	Si	Si
7.2.5. Comisiones a las que ha sido girado	Si	Si
7.2.6. Trámite	Si	Si
7.2.7. Texto completo del proyecto	Si	Si
<i>7.3. Sobre los dictámenes de comisión</i>		
7.3.1. Identificación del o los proyectos que incluye el dictamen	No	No
7.3.2. Comisión que lo ha suscripto	No	No
7.3.3. Carácter del dictamen	No	No
7.3.4. Legisladores que lo han suscripto	No	No
7.3.5. Fecha del mismo	No	No
7.3.6. Informe	No	No
7.3.7. Texto completo del mismo	No	No
<i>7.4. Sobre los Ordenes del Día</i>		
7.4.1. Identificación numérica del Orden del Día	Si	Si
7.4.2. Identificación del o los proyectos que incluye el dictamen	Si	Si
7.4.3. Comisiones que lo han suscripto	Si	Si
7.4.4. Carácter de los dictámenes que incluye	Si	Si
7.4.5. Legisladores que lo han suscripto	Si	Si
7.4.6. Fecha del mismo	Si	Si
7.4.7. Informe	Si	Si
7.4.8. Texto completo del mismo	Si	Si
<i>7.5. Sobre las Sesiones</i>		
7.5.1. Días y horarios de sesión	No	No
7.5.2. Días y horarios de reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria	No	No
7.5.3. Plan de Labor previo al inicio de sesión	Si	Si
7.5.4. Publicación instantánea del Plan de Labor definitivo tras finalizada la media hora de iniciada la sesión	No	No
7.5.5. Transmisión en vivo de las sesiones, con la correcta identificación de los oradores	Si	Si
7.5.6. Versión Taquigráfica	Si	Si
7.5.7. Votaciones nominales	No	Si
7.5.8. Planilla de asistencia	No	Si
7.5.9 Informe final	Si	No

Tras haber analizado la información disponible sobre el procedimiento de formación y sanción de las leyes en ambas cámaras, arribo a las siguientes conclusiones: a) tanto

Senado como Diputados presenta una muy completa base de datos sobre las iniciativas legislativas presentadas, así como su correspondiente motor de búsqueda, aunque resalto la base documental de la Cámara baja por tener información completa de todo el Congreso; b) sobre los dictámenes de comisión no existe base en Diputados que contenga los que una comisión ha suscripto individualmente (a menos que dicho comité tome la iniciativa de publicarlo por su cuenta), a diferencia de Senado que si lo permite, pero debe ser buscado por comisión, careciendo de un buscador general; c) en lo que respecta a los ordenes del día, Diputados contiene en Internet una base completa y detallada de todos ellos (aunque sólo desde 1999 en adelante), mientras que en Senado es la misma que los dictámenes de comisión, por lo que puede generar cierta confusión al ciudadano; y d) en lo que concierne a la sesiones, ambos órganos legislativos no publican los días y horarios de sesión ni de reunión de la comisión de Labor Parlamentaria, pero si transmiten en vivo las sesiones (incluso Senado lo hace en televisión por cable, a través de la señal Senado TV). Por último, es de remarcar, la publicación de las votaciones nominales y del régimen de asistencia de los diputados, la cual no ocurre en el Senado. Pero éste último elabora exclusivamente un pequeño informe público sobre lo ocurrido durante la reunión del pleno, facilitando el estudio de las sesiones.

8. AGENDA DE NOVEDADES

Aparte de las actividades parlamentarias propias de las Cámaras legislativas, se desarrollan también eventos culturales y/o académicos de suma trascendencia. La importancia de las exposiciones o jornadas sobre una temática específica descansa en el valor agregado que reporta a la labor legislativa. Su incidencia es interna para el personal legislativo y externa, para el público en general. Por las razones antes expuestas creo necesario que todo evento cultural o académico (incluyendo las visitas guiadas) debe estar publicado en la página Web indicando días, horarios y requisitos para su acceso.

8. AGENDA DE NOVEDADES	HSN	HCDN
8.1. <i>Sobre actividades culturales</i>		
8.1.1. Día	Si	Si
8.1.2. Horario	Si	Si
8.2. <i>Sobre actividades académicas</i>		
8.2.1. Día	Si	Si
8.2.2. Horario	Si	Si
8.3. <i>Noticias</i>	Si	Si
8.4. <i>Documentos de interés</i>	Si	Si

En los aspectos antes estudiados ambas cámaras cumplen los estándares fijados. Es de resaltar que recién el 1º de Marzo de 2008 la Cámara baja mejoró el formato de publicación de la información cultural o académica, resultando más accesible al público. Dicho formato se asemeja al adoptado por el Senado de la Nación.

9. COMPRAS Y LICITACIONES

La contratación administrativa es variada, comprende desde los contratos de asesoramiento o de empleo público, tema analizado previamente, hasta las compras de insumos y materiales para el funcionamiento de ambas Cámaras. Se destina aproximadamente 40 millones de pesos anuales en dicho rubro. Por estas razones resulta vital el relevamiento de las compras que realiza el Congreso de la Nación.

9. COMPRAS Y LICITACIONES	HSN	HCDN
9.1. <i>Sobre la normativa aplicable</i>	Si	Si
9.2. <i>Sobre las contrataciones abiertas</i>		
9.2.1. Acta del acto de apertura de ofertas	No	Si
9.2.2. Pliegos de bases y condiciones vigentes	Si	Si
9.2.3. Estado del Expediente	Si	Si
9.3. <i>Sobre las contrataciones concluidas</i>		
9.3.1. Llamado a licitación o la orden de compra	Si	Si
9.3.2. Ofertas consideradas admisibles	Si	Si
9.3.3. Acta del acto de apertura de ofertas	No	Si
9.3.4. Acto adjudicación	Si	Si
9.3.5. Contrato perfeccionado	No	No

Las contrataciones, según lo establece el Reglamento de las Contrataciones del Estado (aprobado por Decreto 5.720/72 y sus modificatorios 825/88, 826/88 827/88), contienen numerosos pasos y requisitos, desde el inicio al llamado a la licitación hasta la adjudicación y la consecuente perfección del contrato. Cada una de las etapas debe estar publicada, no sólo para control de los interesados, sino para cumplimentar los principios de publicidad y transparencia que rigen las contrataciones públicas (Dromi, 2006).

Ambas bases de datos en Internet adolecen de la misma deficiencia puesto que no publican el contrato perfeccionado. Si bien el pliego de bases y condiciones contiene en gran parte las cláusulas que posteriormente constituirán el contrato perfeccionado, es imperioso tener el documento final firmado por ambas partes para realmente comprender la naturaleza, objeto y demás cuestiones que hacen a la contratación pertinente. En el mismo orden de ideas, resaltaré la necesidad de contar con el acta del acto de apertura de ofertas que no publica la Cámara de Senadores de la Nación. En dicha instancia ocurre una preadjudicación, que puede o no coincidir eventualmente con la adjudicación (que si está publicada) por lo que tal falencia deja incompleto el procedimiento licitatorio. A pesar de ello, es de remarcar lo completo del archivo electrónico de ambas Cámaras.

10. PRESUPUESTO

En la ley del Presupuesto Nacional 2008, el Congreso de la Nación posee un 0.6% del total, con una partida de 873.300.000 pesos. Su partida debe ser ejecutada y rendida como todo otro ingreso público, dando cuenta a la ciudadanía del modo en que se utilizan los fondos públicos. En la administración financiera nacional, la rendición de cuentas es una de las grandes falencias administrativas. Prueba de ello, es el tiempo que tarda en elevarse, tratarse y aprobarse la cuenta de inversión nacional. Con su lentitud característica para los temas fuera de la agenda, el Congreso de la Nación se encuentra tratando las cuentas de inversión de ejercicios atrasados sin poder ni siquiera vislumbrar la inmediata anterior del ejercicio fiscal en desarrollo. Es cierto que la sanción en 1992 de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control (Ley 24.156) inculcó el control ex post en perjuicio del control concomitante que realizaba el Tribunal de Cuentas. Pero ello no habilita a omitir la rendición de cuentas del presupuesto ejecutado de forma concomitante. Siendo éste el fundamento de la inclusión en el presente modelo analítico la publicación del presupuesto aprobado y del presupuesto ejecutado.

10. PRESUPUESTO	HSN	HCDN
10.1. <i>Presupuesto aprobado</i>	Si	No
10.2. <i>Presupuesto ejecutado</i>	Si	No

Tras el estudio de las páginas Web se advierte una clara diferenciación de ambas

Cámaras. El Senado de la Nación, bajo rubro de "Partida Presupuestaria" publica el crédito, el compromiso y el presupuesto ya devengado, brindando información a la comunidad clara, precisa y de actualización constante. Por otro lado, la Cámara de Diputados no presenta ningún tipo de información al respecto, lo que demuestra una grave falencia de transparencia en la gestión.

B. MODELO DE TRANSPARENCIA: LIBRE CONCURRENCIA A LAS REUNIONES DE LEGISLADORES

Las reuniones de los legisladores deben ser de carácter público y de libre concurrencia por la ciudadanía. Entre ellas incluimos las sesiones y las reuniones de las comisiones legislativas. Exceptuamos las reuniones de bloque, puesto que hacen a la política y no a la institución legislativa, y son asimilables a las reuniones que se pueden realizar al interior de un comité partidario. Asimismo, no son tomadas en cuenta aquellas reuniones legislativas que por su temática y bajo la decisión de mayorías especiales sean declaradas secretas. Pero el resto de las reuniones de legisladores en el seno de las cámaras, debe bastar con la simple acreditación de la identidad para que cualquier ciudadano pueda presenciar las mismas.

Para garantizar el carácter público de tales reuniones debe estar normado en el reglamento interno de cada cámara, así como la publicación de información clave para su acceso (días, hora y lugar de reunión, temario, etc.).

El artículo 98 del Reglamento interno del Senado de la Nación establece el carácter público de las reuniones de comisión, así como el artículo 18 lo hace respecto de las sesiones. Pero en ningún caso establece los requisitos para el ingreso del público a dichos actos, ni tampoco en la página Web. La situación en la Cámara de Diputados es un tanto más precaria, sólo las sesiones son de carácter público en los términos del Art. 31 de su Reglamento interno.

La falta de regulación expresa en el materia en ambas cámaras determina que la discrecionalidad de los funcionarios del momento permita o no el acceso de la comunidad a los eventos legislativos, dando más oportunidades a la comisión de arbitrariedades manifiestas.

C. MODELO DE TRANSPARENCIA: AUDIENCIAS PÚBLICAS

Las audiencias públicas pueden ser definidas como actos públicos de comunicación. Son un medio idóneo para la promoción de la participación ciudadana en aspecto de interés público, así como instrumentos de comunicación de gestión.

En el ámbito legislativo, en el modelo que planteo, una audiencia pública puede tener dos funciones: a) para elevar en consulta a la ciudadanía un tema de suma trascendencia pública para que ésta emita su opinión al respecto, ya sea en el seno de una comisión o de la cámara en pleno; o bien b) para informar sobre la labor parlamentaria de cada legislador y para comunicar sobre la actividad institucional de cada dependencia que compone el cuerpo legislativo.

El reglamento interno del Senado de la Nación (Art. 123 bis a decies) instituye el instituto de la audiencia pública previo al acuerdo que el cuerpo debe otorgar para la designación de un juez de la Corte Suprema (en cumplimiento del Decreto Nacional 222/03). Por lo que su aplicación sería en la función de consulta, pero limitada a un caso particular.

La Cámara baja, el artículo 114 bis, permite exclusivamente a las comisiones poner a consideración de la ciudadanía cualquier tema de su competencia que estime conveniente. Esta reglamentación es más amplia que la descrita anteriormente puesto

que permite abordar toda temática relacionada con su competencia. Por un lado, al ser públicas las reuniones de legisladores, todos ellos, formando parte o no de la comisión, pueden acceder a la misma; pero por otro, debería poder la cámara en pleno convocar a audiencias públicas.

Respecto de las audiencias públicas de rendición de cuentas, ninguna cámara dispone de medidas reglamentarias para la utilización de la audiencia pública con este fin, por lo que dar cuenta de la gestión queda al libre arbitrio de cada legislador o de cada dependencia del Congreso de la Nación.

D. MODELO DE TRANSPARENCIA: ASESORAMIENTO AL CIUDADANO

Como había sido explicado anteriormente, Internet es una herramienta de fácil acceso pero su alcance no es total, existe gran parte de la población que carece de los recursos o de la capacitación para poder emplear dicha herramienta informática.

Entonces es necesario, más allá, del sitio Web disponer de una unidad que pueda atender las consultas de los ciudadanos interesados en saber sobre el quehacer legislativo. La misma debe ser abierta al público, o accesible telefónica. Obviamente, también debería poder contestar consulta vía correo electrónico sobre información que no se encuentre disponible en la Web o cuya comprensión no sea fácil.

Debe además contar con un cuerpo de asesores que pueda brindar información sobre cada una de las dependencias del Congreso, así como de su funcionamiento interno, tanto histórico, vigente o de eventos futuros.

En este punto el Senado de la Nación ha sido pionero, al abrir en 2005 la Oficina de Atención al Ciudadano (O.A.C.) en el marco del Plan de Fortalecimiento Institucional. La O.A.C. responde más de 100 consultas al día y se ha convertido en uno de los mayores enlaces entre el Senado y la comunidad. En la Cámara de Diputados, y viendo la eficacia y eficiencia de la labor desarrollada por dicha oficina, se decidió, a iniciativa de la Comisión de Modernización, suscribir un convenio de colaboración recíproca. El mismo fue firmado a fines de 2006, pero aún espera la llegada del personal administrativo de la Cámara de Diputados.

EVALUACIÓN

Las múltiples reformas propiciadas al reglamento interno de ambas cámaras, así como la modernización de sus sitios Web desde que la transparencia legislativa integró la agenda pública, tuvieron un impacto positivo en la sociedad.

Tomando como parámetro el Latinbarómetro de la organización internacional sin fines de lucro Transparency International (TI), podemos evidenciar un mejoramiento de la imagen del Congreso de la Nación en la opinión pública nacional.

Cuando Poder Ciudadano comienza el monitoreo del Parlamento nacional en 2003, los argentinos creían que el Poder Legislativo era uno de los epicentros más grandes de corrupción. En una escala de 1 "no corrupto" a 5 "muy corrupto", el Congreso tenía una calificación de 4,6 puntos (la institución más corrupta para los argentinos, al mismo nivel de que los partidos políticos). Desde ese año al presente, dicha cifra ha ido disminuyendo⁵, consecuente con el desarrollo del Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado y el renovado impulso dado por la Comisión Especial de Modernización del Funcionamiento Parlamentario en la Cámara de Diputados de la Nación.

El último informe reportado, casi a fines de 2007, muestra el congelamiento del indicador, repitiendo el puntaje de 2006 (4,3). Esto sin duda se debe al calendario

⁵ Los puntajes fueron los siguientes: 4,6 (2004), 4,5 (2005), 4,3 (2006) y 4,3 (2007).

electoral y su imposición como máxima prioridad dentro de las cuestiones de Estado.

MODELO DE TRANSPARENCIA EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN	HSN	HCDN
A. Datos publicados en la pagina web de las Cámaras del Congreso de la Nación	+	+/-
1. Autoridades de la Cámara	+/-	+/-
2. Bloques parlamentarios	-	-
3. Legisladores	+	-
4. Comisiones parlamentarias	+/-	+/-
5. Organismos administrativos	-	-
6. Personal de la Cámara	+	+/-
7. Procedimiento de formación y sanción de las leyes	+	-
8. Compras y licitaciones	+	+
9. Actividades académicas y/o culturales	+	+
10. Presupuesto	+	-
B. Libre concurrencia a las reuniones de legisladores	+	+/-
C. Audiencias públicas	+/-	+/-
D. Oficina de asesoramiento al ciudadano	+	+/-

CONCLUSIONES

El acceso a la información pública es una cuestión de Estado y pilar básico de la forma republicana de gobierno. Pero los ideales de los convencionales constituyentes se han diluido en la realidad política, dificultando la permanencia de dicha cuestión en la agenda pública.

El renovado impulso de la reforma política a principios de siglo XXI fue el beneficioso para que la sociedad civil pueda postular la necesidad de garantizar la transparencia de la cosa pública, en especial, de la labor parlamentaria. El trabajo comenzado en el Senado de la Nación, a través de su Plan de Fortalecimiento Institucional, marca el inicio de un trabajo que debe continuarse en el tiempo. Asimismo la Cámara de Diputados ha sabido aprender de la experiencia de la Cámara alta, aún innovando en varios aspectos.

Puedo concluir que, sobre los datos publicados en Internet, el Senado se encuentra con un mayor grado de implementación, aunque no muestra mejorías desde ya hace tiempo. El desarrollo de su política de transparencia legislativa parece haber alcanzado su mayor punto de realidad. Por contrario, la Cámara de Diputados tiene ciertas deficiencias notables que imposibilitan calificar de positiva el desarrollo de la política en cuestión. Su mayor defecto es la heterogeneidad de criterios al momento de publicar información sin objetivos ni metas centralizadas.

En lo que respecta a la publicidad de las reuniones de legisladores, nuevamente, a mi criterio, el Senado se encuentra mejor posicionado que la Cámara baja. Por lo que propongo la reforma al reglamento interno de dicha Cámara para facilitar el acceso a las reuniones de comisión o sesiones parlamentarias.

En un tercer punto, las audiencias públicas son un instrumento valioso de participación ciudadana en la gestión y en la información, pero que ambos órganos legislativos no capitalizan el valor agregado que brindaría este instituto a la transparencia legislativa.

Por último, el asesoramiento al ciudadano está muy bien implementado por Senado, al cual Diputados debería dotar de recursos económicos y humanos para continuar mancomunadamente el progreso ya alcanzado.

Es imperioso que tras el congelamiento evidenciado la transparencia legislativa ocupe nuevamente una posición importante en la agenda pública. El Senado de la Nación debe proseguir como lo desarrollado hasta al momento en el marco del Plan de Fortalecimiento Institucional. La Cámara de Diputados, a través de la Comisión Especial para el Funcionamiento Parlamentario, no sólo puede seguir el camino andado por la Cámara alta sino además introducir reformas propias e innovadoras. Para ello debe contar con el apoyo expreso, ya no tácito, de las autoridades de la Cámara baja.

En la búsqueda de la construcción de un Congreso de cristal, el Poder legislativo en comunión con la sociedad civil, deben procurar el diseño e implementación de una política pública de transparencia legislativa a fin de garantizar los derechos consagrados en la Constitución Nacional *para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino*⁶.

⁶ Preámbulo de la Constitución Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- **Ziulu, Adolfo.** *Derecho Constitucional*. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1997.
- **Pérez Bourbon, Héctor.** *La estructura de las comisiones de asesoramiento*. En *Práctica Parlamentaria*. Dirección del Instituto de Capacitación Parlamentaria. Buenos Aires, 1995.
- **Dromi, Roberto José.** *Derecho Administrativo*. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires, 2006.
- **María Angélica Gelli.** *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Editorial La Ley, Buenos Aires, 2006.
- **Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo.** *Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, en Kliksberg Bernardo y Sulbrandt José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.
- **Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).** *Acciones para la transparencia: un caso práctico*. Buenos Aires, 2004.
- **Laura Alonso.** *El Congreso bajo la lupa 2005 - Informe anual del monitoreo cívico de Poder Ciudadano*. Área Acción con políticos. Poder Ciudadano. Buenos Aires, 2006.

Documentos

- *Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación.*
- *Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*
- *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004*. Berlín, 2004.
- *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2005*. Berlín, 2005.
- *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2006*. Berlín, 2006.
- *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2007*. Berlín, 2007.

Páginas de Internet

- www.diputados.gov.ar
- www.senado.gov.ar