

Transparencia y reforma administrativa en el Congreso La burocracia legislativa clientelar sigue creciendo en la Argentina

Por Gabriel C. Salvia

Las principales críticas que desde hace más de veinte años se le formulan a la burocracia legislativa son: el criterio político para ingresar a trabajar en casi todos sus ámbitos, asociado a las prácticas clientelares, y las capas geológicas que se fueron formando año tras año luego que muchos legisladores culminaban su mandato y sus colaboradores lograron quedarse como empleados del Congreso Nacional. De otra manera no se puede entender cómo hay tantas dependencias con tantos empleados. Lamentablemente, hace una década que este debate se ha dejado de plantear y resulta llamativa la complicidad de casi todos los sectores políticos representados en el Senado y la Cámara de Diputados, pues el incremento clientelar de la burocracia legislativa no contribuye al funcionamiento de un Congreso en serio y tampoco favorece a mejorar la imagen de la actividad política en la Argentina.

Gabriel C. Salvia es Presidente y Director General del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Como periodista se inició en 1992 realizando colaboraciones e investigaciones en la revista “El poder legislativo y su gente”, luego trabajó en radio América, Cablevisión Noticias. Publicó artículos en casi todos los diarios nacionales de la Argentina y sus columnas de opinión son publicadas regularmente en varios diarios del interior del país. Compiló el libro “La experiencia chilena: consensos para el desarrollo” (CADAL, 2005).



De acuerdo al proyecto de ley de presupuesto, recientemente sancionado, el gasto del Poder Legislativo Nacional (PLN) se incrementará en un 38%. Es decir, respecto a este año, el presupuesto del PLN crecerá en 2013 en casi cuatro mil millones de pesos.

CREDITOS POR INCISO – PARTIDA PRINCIPAL (JURISDICCIÓN, en pesos)				
INCISO – PARTIDA PRINCIPAL	2012	2013	Dif en \$	Dif en %
TOTAL	2.794.477.103	3.861.607.031	1.067.129.928	38%
Gastos en Personal	2.394.631.182	3.376.351.806	981.720.624	41%
Personal Permanente	1.656.669.940	2.469.359.055	812.689.115	49%
Personal Temporario	656.695.062	809.331.557	152.636.495	23%
Servicios Extraordinarios	313.000	716.000	403.000	129%
Asignaciones Familiares	5.470.766	6.974.936	1.504.170	27%
Asistencia Social al Personal	7.975.700	11.078.147	3.102.447	39%
Beneficios y Compensaciones	4.426.714	5.644.111	1.217.397	28%
Gabinete de autoridades superiores	63.080.000	73.248.000	10.168.000	16%
Bienes de Consumo	37.658.920	40.379.181	2.720.261	7%
Productos Alimenticios, Agropecuarios y Forestales	6.894.285	6.023.579	-870.706	-13%
Textiles y Vestuario	5.500.339	3.886.659	-1.613.680	-29%
Productos de Papel, Cartón e Impresos	5.388.886	7.101.216	1.712.330	32%
Productos de Cuero y Caucho	229.541	229.044	-497	0%
Productos Químicos, Combustibles y Lubricantes	7.528.428	7.518.755	-9.673	0%
Productos de Minerales No Metálicos	624.729	874.832	250.103	40%
Productos Metálicos	852.053	1.303.328	451.275	53%
Minerales	86.845	15.000	-71.845	-83%
Otros Bienes de Consumo	10.553.814	13.426.768	2.872.954	27%
Servicios No Personales	306.418.765	351.504.872	45.086.107	15%
Servicios Básicos	21.699.374	30.577.343	8.877.969	41%
Alquileres y Derechos	7.448.766	12.923.633	5.474.867	74%
Mantenimiento, Reparación y Limpieza	80.143.380	83.956.747	3.813.367	5%
Servicios Técnicos y Profesionales	51.602.165	77.044.976	25.442.811	49%
Servicios Comerciales y Financieros	6.569.931	6.593.700	23.769	0%
Publicidad y Propaganda	1.367.767	1.225.500	-142.267	-10%
Pasajes y Viáticos	91.923.741	102.096.102	10.172.361	11%
Impuestos, Derechos, Tasas y Juicios	28.069.407	16.913.270	-11.156.137	-40%
Otros Servicios	17.594.234	20.173.601	2.579.367	15%
Bienes de Uso	36.274.104	65.716.000	29.441.896	81%
Bienes preexistentes	500.000	660.000	160.000	32%
Construcciones	6.166.096	24.700.000	18.533.904	301%
Maquinaria y Equipo	26.924.236	36.187.440	9.263.204	34%
Libros, Revistas y Otros Elementos Coleccionables	1.837.433	2.003.560	166.127	9%
Obras de Arte	1.541		-1.541	-100%
Activos Intangibles	844.798	2.165.000	1.320.202	156%
Transferencias	19.494.132	27.655.172	8.161.040	42%
Transferencias al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	14.398.000	21.750.086	7.352.086	51%
Transferencias a Otras Entidades del Sector Público Nacional	2.913.132	3.722.086	808.954	28%
Transferencias a Universidades Nacionales	150.000	150.000	0	0%
Transf. a Inst. Prov. y Mun. para Fin. Gastos Corrientes	250.000	250.000	0	0%
Transferencias al Exterior	1.783.000	1.783.000	0	0%

Además de los gastos en personal, que representan la mayor parte del presupuesto del PLN y la inversión prevista en construcciones, el más alto incremento en porcentaje se registra en “Servicios No Personales”, un 115%. A su vez, dentro de este rubro, los “Alquileres y Derechos” aumentarán en un 174%. En “Bienes de Consumo”, el aumento es de casi tres millones de pesos, o sea, un 7% respecto al año en curso.

Sin embargo, es difícil precisar si el aumento o disminución de un gasto determinado está relacionado exclusivamente a la inflación o a gastar más o menos en determinado rubro. En cualquier caso, sea por la inflación o por la decisión política de aumentar el gasto, es un despropósito que en un ámbito en el cual hasta la crisis del 2001 se cuestionaba la cantidad de empleados se haya registrado un incremento presupuestario, entre 2004 y 2013, del 871%.

La burocracia legislativa en la era K

Cuando llegó Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación, el PLN contaba con 9605 empleados y para el 2013 llegarán a 12318, lo cual refleja un incremento de personal del 28% en una década. El aumento más significativo de empleados legislativos se viene produciendo en los últimos dos años especialmente en el Senado de la Nación, donde en 2011 había 3287 personas y en 2013 habrá 4105.

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	9.605	9.587	9.808	10.035	10.146	10.161	10.216	10.624	10.836	11.417	12.318
Senado	2.652	2.652	2.864	2.864	2.915	3.004	3.004	3.233	3.287	3.539	4.105
Diputados	4.914	4914	4.923	4.923	4.923	4.923	4.923	5.060	5.060	5.149	5291
Biblioteca	958	958	958	1.024	1.084	1.084	1.130	1.130	1.130	1.228	1295
Imprenta	502	484	484	502	502	502	502	502	502	555	555
DAS (Obra Social)	426	426	426 (4)	426 (4)	426	426	426	456	474	500	526
Def. del Pueblo	153	153	153	222	222	222	231	243	254	254	326
Proc. Penit.									129	192	220

Precisamente la cámara alta es la que brinda mayor información sobre los empleados, publicando en su página web¹ el listado completo dividido por Permanentes, Temporarios y Contratados e incluyendo nombre y lugar donde cumplen funciones, algo que la Cámara de Diputados no hace² y tampoco tiene interés en transparentar.

De la información que suministra el Senado de la Nación surge que cuenta con 2015 empleados permanentes, 1978 temporarios y 406 contratados. Del total de los 4399 empleados, 1506 trabajan con alguno de los 72 representantes de las provincias, 238 lo hacen en los bloques parlamentarios, 337 en las comisiones permanentes o especiales y 2318 en el resto de las dependencias de la cámara alta.

En el siguiente cuadro se detalla la distribución de los empleados en 107 dependencias del Senado de la Nación:

DEPENDENCIA DEL SENADO	EMPLEADOS
DIRECCION DE AUTOMOTORES	125
DPTO. INTENDENCIA PALACIO	111
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS	100
PERSONAL ADSCRIPTO O EN COMISIÓN	99
DPTO. INTENDENCIA EDIFICIO ALFREDO L. PALACIOS	84
SECRETARIA ADMINISTRATIVA	79
SUBDIR. DE INTENDENCIA, MAESTRANZA Y SERV.	53
PROSECRETARIA ADMINISTRATIVA	51
DIRECCIÓN DE ELECTRONICA Y COMUNICACIONES	46
DPTO. DE REFACCIONES Y MANTENIMIENTO	46
DIRECCIÓN DE INFORMÁTICA	44
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	43
SUBDIRECCIÓN DE OBRAS Y MANTENIMIENTO	42
GUARDERÍA Y JARDÍN MATERNA	39
PROSECRETARIA PARLAMENTARIA	38
DIRECCIÓN DE TAQUÍGRAFOS	36
DPTO. DE EXPEDICIÓN	36
DIRECCIÓN DE OBRAS Y SERV. GENERALES	33
DIRECCIÓN DE RELACIONES OFICIALES	33
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES	33
DPTO. DE ELECTROMECANICA Y CLIMATIZACION	32
DEPARTAMENTO "A" (D.S.C.)	30
DEPARTAMENTO "B" (D.S.C.)	30
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS	29
DPTO. DE ADMINST. DE RECURSOS DE COMEDOR	29
DIRECCIÓN GENERAL DE COMISIONES	28
INSTITUTO FEDERAL DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS	27
SECRETARIA PARLAMENTARIA	27
DIRECCIÓN DE PRENSA	26
VICEPRESIDENCIA	26
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORIA Y CONTROL DE GESTION	25
DIRECCIÓN GRAL. IMAGEN INST. Y TEC. DE LA COMUNICACIÓN	25
DESTINO EN TRAMITE	24
DIRECCIÓN DE MUSEO PARLAMENTARIO	24
DIRECCIÓN DE MESA DE ENTRADAS Y DESPACHO	22
DPTO. DE OBRAS Y CONSERVACION	22
SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL	22
VICEPRESIDENCIA 1*	22
DIRECCIÓN DE EVENTOS	21
PRESIDENCIA	21
SUBDIRECCION TECNICA	20
CENTRO DE CAPACITACIÓN SUPERIOR	19
DIRECCIÓN DE CEREMONIAL Y PROTOCOLO	19
DELEG. ARGENTINA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO	18
DIRECCIÓN GENERAL DE COMISIONES - ASESORES	18
DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA	18
DPTO. DE SUMINISTROS	18
DPTO. INTENDENCIA ENTRE RIOS	18
PRESIDENCIA PROVISIONAL	18
COMITÉ DE CALIDAD Y GESTION	17
PERSONAL EN USO DE L.S.G.H.	17
DIRECCIÓN DE SEGURIDAD Y CONTROL	16
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES	16
DEPARTAMENTO "D" (D.S.C.)	15

DEPENDENCIA DEL SENADO	EMPLEADOS
DIRECCION LEGAL Y TECNICA	15
DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES	14
DEPARTAMENTO "E" (D.S.C.)	13
DEPARTAMENTO "F" (D.S.C.)	13
DIRECCION DE ASISTENCIA, GESTION Y APOYO PARLAMENTARIO	13
SUBDIRECCION SISTEMA SARHA	13
VICEPRESIDENCIA 2*	13
DEPARTAMENTO "C" (D.S.C.)	12
DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL	12
DIRECCIÓN DE MESA DE ENTRADAS (D.G.S.)	12
SUBDIRECCIÓN DE RECINTO Y SALONES	12
DIRECCION DE ADMINISTRACION DE PERSONAL	11
DPTO. DE PATRIMONIO	11
DPTO. DE VISITAS GUIADAS	11
ORQUESTA JUVENIL DE CÁMARA	10
SUBDIRECCION DE PRESUPUESTO Y LIQUIDACIONES	10
DIRECCIÓN DE CONTADURIA	9
DIRECCIÓN GENERAL DE SECRETARIA	9
JUNTA DE EVALUACIÓN	9
SUBDIRECCION DE ARCHIVO Y REGISTRO DE LEYES (D.G.S.)	9
DIRECCION DE SERVICIOS MEDICOS ESENCIALES	8
DPTO. DE DESPACHO (D.G.A.)	8
DPTO. DE LIQUIDACIONES	8
DPTO. DE PREVISION SOCIAL	8
UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA SENADO BID	8
UNIDAD DE ENLACE CON EL PARLAMENTO MERCOSUR	8
DEPARTAMENTO DE GESTION ADMINISTRATIVA	7
DPTO. DE SUELDOS	7
SEC. COM. PERMANENTES DEL PARL. LATINOAMERICANO	7
DIR. GRAL. DE SECRETARIA PRIVADA Y DESPACHO CEREMONIAL Y PROTOCOLO	6
DIRECCION DE CONTENIDOS CULTURALES - SENADO T.V.	6
DPTO. DE CONTRATACIONES Y LICITACIONES	6
DPTO. DE CONTROL DE TRAMITE ADMINISTRATIVO	6
SUBDIRECCION GENERAL DE CEREMONIAL Y PROTOCOLO	6
DIRECCIÓN DE TESORERÍA	5
DPTO. DE CONTABILIDAD CENTRALIZADA	5
DPTO. DE RENDICION Y REGISTRO	5
OFICINA DE SENADORES M.C. BLOQUE U.C.R.	5
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN	4
DPTO. DE PRESUPUESTO	4
OFICINA DE ATENCION CIUDADANA	4
SUBDIRECCION DE COMPRAS	4
CUSTODIA VICEPRESIDENCIA	3
DPTO. DE GESTION DE INFO. CONTABLE Y ADMINISTRATIVA	3
DPTO. DE STOCK E INSUMOS	3
PROSECRETARIA DE COORDINACIÓN OPERATIVA	3
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	3
DPTO. DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN	2
DEPARTAMENTO DE REDES DE COMUNICACIONES	1
DPTO. DE ECONOMATO	1
DPTO. DE PROMOCIÓN SOCIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA	1
SUBDIRECCION DE TESORERIA	1
SUBDIRECCION GENERAL DE CULTURA Y COORDINACION DE EVENTOS	1

Algunos datos resultan muy llamativos y varias dependencias tienen nombres que a simple vista parecen superpuestos. En cualquier caso, el número de empleados es excesivo, en especial porque ingresando a internet se lo puede comparar fácilmente con el de parlamentos de otros países. Por ejemplo, el Senado del Parlamento de Australia contaba en 2011 con 157 empleados distribuidos en la Clerk's Office, Table Office, Procedure Office, Committee Office y la Black Rod's Office³.

Al igual que los diputados, cada senador dispone del equivalente a un monto de dinero –se lo llama módulos- para designar empleados temporarios (ingresan y salen con el legislador, pero gozan de los mismos beneficios que los permanentes) y puede además sumar a los que ya están en la planta permanente e incluso incorporar colaboradores mediante contratos de prestación de servicios en calidad de contratados (por ejemplo, los monotribustas).

El problema con la designación de los empleados temporarios y con los contratados es que no existe en ninguna de las dos cámaras un criterio igualitario y el presidente del Senado o la Cámara de Diputados puede disponer más nombramientos, muchas veces utilizado como premio o castigo a las votaciones que se realizan en el recinto. En el siguiente cuadro se ofrece una suerte de ranking de cantidad de empleados por Senador Nacional:

Ranking de empleados - Senadores Nacionales

CANO, JOSE MANUEL	33
NEGRE, LILIANA	33
ARTAZA, EUGENIO JUSTINIANO	30
GODOY RUPERTO	30
ITURREZ, ADA ROSA DEL VALLE	30
AGUIRRE, HILDA	29
CIMADEVILLA, MARIO JORGE	29
NAIDENOFF, LUIS CARLOS	29
BASUALDO, ROBERTO GUSTAVO	28
BORELLO, MARTA TERESITA	28
PARRILLI, NANCI MARIA AGUSTINA	28
PICHETTO, MIGUEL ANGEL	28
VERA, ARTURO	27
LABADO, MARIA ESTER	26
MEABE, JOSEFINA ANGELICA	26
CORRADI, ANA MARIA	25
GONZALEZ, PABLO GERARDO	25
MARINO, JUAN CARLOS	25
SANZ, ERNESTO RICARDO	25
MANSILLA, SERGIO FRANCISCO	24
FELLNER, LILIANA BEATRIZ	23
MENEM, CARLOS SAUL	23
RODRIGUEZ SAA, ADOLFO	23
ROJKES, BEATRIZ LILIANA	23
ROMERO, JUAN CARLOS	23
COLAZO, MARIO	22
DE LA ROSA, MARIA GRACIELA	22
FILMUS, DANIEL FERNANDO	22
LATORRE, ROXANA	22
MARTINEZ, ALFREDO ANSELMO	22
BARRIONUEVO, WALTER	21
CABRAL, SALVADOR	21
GUASTAVINO, PEDRO GUILLERMO ANGEL	21
LINARES, JAIME	21
PERSICO, DANIEL RAUL	21
REUTEMANN, CARLOS ALBERTO	21

BONGIORNO, MARIA JOSE	20
CABANCHIK, SAMUEL MANUEL	20
ESCUADERO, SONIA	20
RACHED, EMILIO ALBERTO	20
VERANI, PABLO	20
BERMEJO, ROLANDO ADOLFO	19
BIANCALANI, FABIO DARIO	19
BLAS, INES IMELDA	19
DI PERNA, GRACIELA AGUSTINA	19
MORALES, GERARDO	19
VERNA, CARLOS ALBERTO	19
DIAZ, MARIA ROSA	18
MONLLAU, BLANCA MARIA DEL VALLE	18
ESTENSSORO, MARIA EUGENIA	17
HIGONET, MARIA DE LOS ANGELES	17
LOPEZ, OSVALDO RAMON	17
CORREGIDO, ELENA MERCEDES	16
FUENTES, MARCELO JORGE	16
JUEZ, LUIS ALFREDO	16
LUNA, TERESITA	16
MAYANS, JOSÉ MIGUEL	16
MONTERO, LAURA GISELA	16
RIOFRIO, MARINA RAQUEL	16
ROLDAN, JOSE MARIA	16
CASTILLO, OSCAR ANIBAL	15
IRRAZABAL, JUAN MANUEL	15
LEGUIZAMÓN, MARÍA LAURA	15
NIKISCH, ROY ABELARDO	15
PEREZ ALSINA, JUAN AGUSTIN	15
RUIZ DIAZ, ELSA	15
GIUSTINIANI, RUBEN HÉCTOR	13
GUINLE, MARCELO	13
GIMENEZ, SANDRA DANIELA	12
FERNANDEZ, ANIBAL DOMINGO	11
LORES, HORACIO	11
MORANDINI, NORMA ELENA	10

BLOQUE	EMPLEADOS
BLOQUE DE LA UNIÓN CÍVICA RADICAL	81
BLOQUE JUSTICIALISTA	63
BLOQUE JUSTICIALISTA DE LA PAMPA	13
BLOQUE FRENTE CIVICO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA	11
BLOQUE RENOVADOR DE SALTA	9
BLOQUE PRODUCCION Y TRABAJO	6
BLOQUE TRABAJO Y DIGNIDAD	6
BLOQUE FEDERALISMO SANTAFESINO	5
BLOQUE FEDERALISMO Y LIBERACION	5
BLOQUE FRENTE CIVICO POR SANTIAGO	5
BLOQUE PARTIDO SOCIALISTA	5
BLOQUE JUSTICIALISTA 8 DE OCTUBRE	4
BLOQUE NUEVO ENCUENTRO	4
BLOQUE DE LA CONCERTACION PLURAL	3
BLOQUE DEL FRENTE CÍVICO Y SOCIAL DE CATAMARCA	3
BLOQUE LIBERAL DE CORRIENTES	3
BLOQUE SANTA FE FEDERAL	3
BLOQUE DEL MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO	2
BLOQUE JUSTICIALISTA SAN LUIS	2
BLOQUE PROYECTO BUENOS AIRES FEDERAL	2
BLOQUE DEL INTERBLOQUE FEDERAL	1
BLOQUE FUERZA REPUBLICANA	1
BLOQUE GEN	1

Como puede apreciarse, sumando los empleados permanentes, transitorios y contratados, hay desde 33 a 10 empleados por cada senador. De la cantidad de empleados que tiene cada miembro de la cámara alta surge un promedio de 20,08 por cada uno de ellos. Exactamente la mitad de los senadores tienen 21 o más empleados y el resto 20 o menos. Y si bien hay que aclarar que cada legislador puede nombrar menos empleados pero con sueldos más altos y otros hacer lo contrario, está claro que entre los primeros y los últimos debe incidir algún factor político.

Sin embargo, en el otro cuadro aparecen los empleados asignados a cada bloque parlamentario y muchos de ellos en los hechos trabajan para un determinado senador. Lo más curioso de este cuadro es que un bloque que no llega a tener un cuarto del total de senadores sea el que registra, por lejos, la mayor cantidad de empleados: el de la Unión Cívica Radical (UCR). Ello le agrega prácticamente casi cinco empleados más en promedio a cada senador de la UCR.

Asimismo, una lectura fina de los nombres de los empleados y el senador con el cual trabajan refleja evidentes casos de nepotismo.

Transparencia y reforma

Las principales críticas que desde hace más de veinte años se le formulan a la burocracia legislativa son: el criterio político para ingresar a trabajar en casi todos sus ámbitos⁴, asociado a las prácticas clientelares, y las capas geológicas que se fueron formando año tras año luego que muchos legisladores culminaban su mandato y sus colaboradores lograron quedarse como empleados Congreso Nacional. De otra manera no se puede entender cómo hay tantas dependencias con tantos empleados. Como puede verse en el cuadro 3, la información que brinda el Senado de la Nación habla por sí misma.

Una reforma administrativa básica en el PLN podría incluir los siguientes aspectos:

- Congelamiento de vacantes del Personal Permanente y, al igual que en Chile, establecimiento de perfiles para todos los puestos que se cubrirán por concurso, atendiendo al principio de idoneidad y al de igualdad ante la ley para ingresar a trabajar en el Congreso Nacional.

- Asignación de la misma cantidad de empleados temporarios para cada legislador nacional, fijación de una suma para servicios de asesoramiento por parte de personas físicas y jurídicas, y establecimiento de un monto para el partido político por el cual ingresó el legislador que incluya los gastos de personal del bloque.

Lamentablemente, hace una década que este debate se ha dejado de plantear y resulta llamativa la complicidad de casi todos los sectores políticos representados en el Senado y la Cámara de Diputados, pues el incremento clientelar de la burocracia legislativa no contribuye al funcionamiento de un Congreso en serio y tampoco favorece a mejorar la imagen de la actividad política en la Argentina.

Notas:

¹ www.senado.gov.ar

² www.diputados.gov.ar renovó el diseño durante la gestión de Julián Domínguez, pero no aportó nada nuevo en su contenido respecto a brindar más transparencia.

³ <http://www.aph.gov.au>

⁴ En una época a la Dirección de Información Parlamentaria se ingresaba mediante exigentes concursos abiertos. Lo mismo sucedía con el servicio de taquígrafos y, dadas sus características, probablemente sea hoy a la única función –cuya existencia es cuestionable dada la tecnología disponible– donde en el PLN se ingresa por concurso.