



# OBSERVATORIO LEGISLATIVO

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**UCRCAPITAL** | 



**INSTITUTO LEBENSOHN**  
Pensamiento y Formación



# OBSERVATORIO LEGISLATIVO

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## INFORME 2: Procesos de construcción de políticas públicas en la Legislatura Porteña

UCRCAPITAL | 



INSTITUTO LEBENSOHN  
Pensamiento y Formación



## OBJETIVOS

- Establecer un perfil de la Agenda Pública y Legislativa de la Ciudad.



**Establecer**

- Contar con información que permita analizar y comprender las acciones de Gobierno



**Comprender**

- Actuar sobre la realidad generando propuestas de Políticas Públicas



**Actuar**



## FICHA TECNICA

**CÓDIGO:** obs/AGBUE1008

### FUENTES:

#### **Proyectos Legislativos:**

Centro de Documentación – Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Boletín Oficial. Secretaría LyT

### ESCALA:

**Geográfica:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires (BUE)

**Temporal:** Julio, Agosto, Setiembre / 2008

### TAMAÑO DE LA MUESTRA RELEVADA :

**Proyectos Legislativos: 1093**

**Leyes: 58**

**Decretos: 109**



## EQUIPO TECNICO

**Presidente Fundación Instituto Moisés Lebersohn**

Hernán Rossi

**Coordinador programa Observatorio Legislativo**

Alejandro De Angelis

### **Área análisis**

Camilo Veda

Emmanuel Artusa

Alejandro Ramini

### **Área relevamiento de medios**

Marcelo Guouman

Roycel Rigotti

Daniel Mansilla

### **Diseño**

María Inés Cosentino





## RESUMEN EJECUTIVO

- Los proyectos declarativos en la Legislatura porteña se incrementaron en casi un 100% respecto de la primera parte del año, resultando la principal actividad legislativa. **(pág.11)**
- Los pedidos de informes por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo, se mantuvieron relativamente estables, convirtiéndose en la segunda actividad legislativa. **(pág. 11)**
- El tema Economía, en términos de presupuesto y tributación, cobra mayor relevancia en función del análisis de ejecución del gasto del Gobierno Porteño y de las expectativas del presupuesto 2009. **(pág.11)**
- La cantidad y el tipo de proyectos que involucran el planeamiento urbano demuestran que existe una preocupación de los legisladores por este tema, según surge del **Gráfico 1**. Sin embargo, al analizar las características de los mismos, observamos poca planificación estratégica y programática, lo cual se explica a partir de la indefinición del Ejecutivo en la aplicación de la Ley de Comunas, así como la escasa participación ciudadana en dicha planificación". **(pág. 12)**
- La participación activa en éstos dos últimos temas ha menguado respecto al 2007, lo que se evidencia en el paso de la gestión ciudadana del Presupuesto Participativo, hacia la esfera privada en donde una consultora, representa al Gobierno Porteño y organiza una votación web sobre proyectos propuestos por los vecinos **(pág.12)**  
<http://www.bsasparticipativa.cmpdigital.com.ar/index.php>
- A diferencia de lo que se evidenció en la primera parte del año, el **Gráfico 2** nos advierte que la Oposición ya no comparte proyectos, lo que deviene en una atomización de la misma con el consecuente beneficio para el Ejecutivo. De esta manera la Legislatura minimiza su rol político de contralor. **(pág. 14)**



- El **Gráfico 2** nos muestra que los principales Bloques Opositores están parejos en cuanto a cantidad de Proyectos de Control presentados (21,8% FPV, 20,5% Diálogo por Buenos Aires y 18,1% la Coalición Cívica). **(pág.14)**
- No obstante, del análisis cualitativo de los Proyectos de Control, la tendencia de los presentados por el Frente para la Victoria es normativa (pedidos de informes sobre aplicaciones de Leyes por parte del Ejecutivo), en tanto que Diálogo por Buenos Aires y la Coalición Cívica eligen solicitar informes sobre acciones concretas y de impacto social que realiza el Ejecutivo. **(pág.13)**
- El **Gráfico 3** nos muestra que el Bloque Oficialista PRO es el que más proyectos presenta (26,3%), seguido por el Frente para la Victoria (15,3%), y la Coalición Cívica (13,9%). Más atrás (10,9%) se ubica Diálogo por Buenos Aires. **(pág.16)**
- Sin embargo, el **Gráfico 4** nos permite realizar un análisis cualitativo en función del tipo de proyectos presentados, observando una cantidad exorbitante de Declaraciones (148 proyectos), mientras que el segundo tema, Cultura, obtiene apenas 18 proyectos de Ley. **(pág.17)**
- El Gráfico 4 nos muestra que los temas Medioambiente, Infraestructura, Ciencia y Tecnología y Derechos Humanos, son los que menos ocupan a la Bancada Oficialista PRO. **(pág.17)**
- En cuanto al Indicador de Productividad Legislativa (**Gráfico 9**), que pondera la cantidad de legisladores con el número de proyectos presentados por Bloque, ubica al Bloque Oficialista PRO en los últimos lugares (0,76), ubicándolo como uno de los Bloques más improductivos. Por su parte el principal Bloque Opositor (el Frente para la Victoria), apenas los supera (0,77). **(pág.26)**
- El Bloque Oficialista PRO no conduce la Agenda Legislativa, evidenciado en el bajo nivel de productividad (**Gráfico 9**) y en la baja cantidad de proyectos concretos de políticas públicas (**Gráfico 4**). **(pág.18)**
- El Jefe de Gobierno discute escasamente sus iniciativas de políticas públicas con la Legislatura, la cual queda relegada a un lugar secundario. El Ejecutivo envía pocos proyectos a la Legislatura (**Gráfico 5**), lo que no redundará en una mayor producción del Bloque Oficialista PRO en la Legislatura (**Gráfico 6**), y sí en una marcada tendencia a gobernar por Decreto (**Gráfico 7**). **(pág.18 y 22)**



- Macri Gobierno solo concentrando las decisiones y el planteo de la Agenda de Gobierno, diluyendo el valor del Bloque Oficialista PRO en la Legislatura. (**pág. 18 y 22**).
- Se detectaron problemas de transparencia en la Legislatura, relacionados a la presentación de las declaraciones juradas de los legisladores porteños. (**pág. 20**).



## HACIA EL ANALISIS DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS

En este segundo informe del Análisis de las Políticas Públicas de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la su Agenda de Gobierno se continúa monitoreando el proceso de construcción de los temas de la ciudad en la Legislatura Porteña y se incluye la observación sobre las acciones de gobierno por parte del Ejecutivo Porteño, específicamente, sobre el Jefe de Gobierno de la Ciudad.

Como mencionábamos en el primer informe, parte del desafío inicial fue el establecimiento del campo en el que se construyen y se negocian las políticas públicas, a través de las acciones de gobierno, comprendidas como la esfera técnica – administrativa. Este campo se fijó inicialmente, en la Legislatura, pero en este nuevo informe se explora la inclusión de un perfil de la Agenda del Jefe de Gobierno a los fines de hacer más amplia la interpretación y el análisis.

De esta manera, a la vista de los proyectos legislativos, como acciones legales de gobierno que buscan acuerdos normativos desde una perspectiva participativa y democrática se suma el análisis de los decretos y leyes emanadas por el Ejecutivo, en el mismo sentido de acciones legales de gobierno, pero que comportan una perspectiva de acción directa sobre la realidad. En el medio, la legitimación social de los postulados legislativos y del Ejecutivo, esto es, la pretensión de racionalidad de los actos de gobierno, formulados en una Agenda de Gobierno.





## ANÁLISIS DEL SEGUNDO TRIMESTRE

El total de proyectos legislativos analizados correspondientes al trimestre julio, agosto, setiembre, sobre la base del CEDOM fue de 1093, mientras que la cantidad de leyes y decretos publicadas por el Ejecutivo, durante el mes de setiembre, y tomados del Boletín Oficial fue de 58 y 109 respectivamente.

Esta incorporación del perfil del Ejecutivo se plantea como útil a los fines de comenzar a establecer la relación entre este último y la Legislatura.

En principio, un desglose de los proyectos legislativos en términos de las categorías utilizadas en el primer informe estaría indicando un alto valor en la columna Proyectos de Declaración (**gráfico 1**). Esto es que la cantidad de proyectos declarativos sigue siendo ampliamente superior a los tratamientos por temas de políticas públicas.

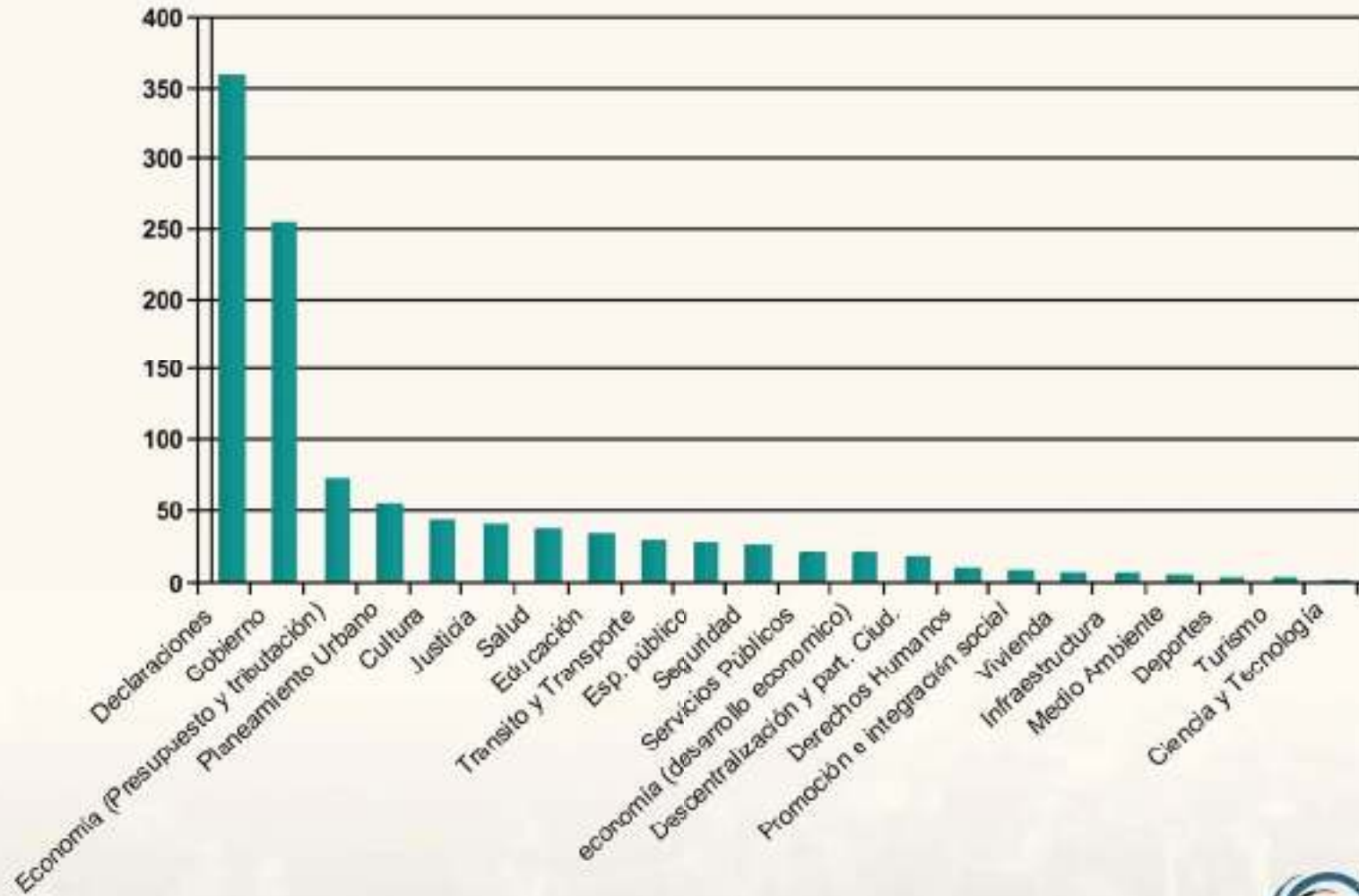
En la comparada con el mismo gráfico del Informe N°1 del Observatorio, puede apreciarse que los Proyectos de Gobierno, es decir los pedidos de informes y los cambios normativos en las leyes ocupaban el primer lugar.

En este último trimestre, del cual da cuenta el presente informe, el primer lugar lo ocupan los Proyectos Declarativos. En esto podemos decir que respecto a la primera parte del año, los proyectos declarativos se duplicaron:

- Primer cuatrimestre de 2008 (primer informe) total de Proyectos Declarativos: 102
- Julio, Agosto y Setiembre de 2008 (segundo informe) total de Proyectos Declarativos: 360

En cuanto a los Proyectos de Gobierno, estos se mantuvieron relativamente estables, aumentando solamente un 25 por ciento en términos de cantidad.

Esta relación puede interpretarse como una mayor actividad legislativa en términos de acciones comunicativas como reconocimiento de actos e ideas existentes y propuestas desde la sociedad civil (declaraciones), sin perder, la Legislatura, el rol activo de contralor del Ejecutivo.





El tercer lugar (**gráfico 1**), lo ocupan los proyectos relacionados a temas presupuestarios y de tributación del campo economía. Esto es coincidente a las preocupaciones sobre ejecución presupuestaria evidenciadas en los medios de comunicación y en varias sesiones de la Legislatura. También es coincidente con la preparación y tratamiento del presupuesto 2009, que ingresa en la segunda mitad del año para su aprobación.

Un cuarto e importante tema es la preocupación por el ordenamiento del Planeamiento Urbano de la Ciudad. Los proyectos presentados involucran desde catalogaciones de edificaciones, cambios en la concepción de utilidad de bienes inmuebles sujetos a ser expropiables, modificaciones en los códigos de planeamiento y construcción en diferentes áreas de la Ciudad, y en general todo aquello que involucra una zonificación y ordenamiento normativo del Planeamiento Urbano de la Ciudad, concebido como capas o "layers" sobre los cuales interpretar el territorio porteño, con fines de mejorar la calidad de vida y eficientizar el uso del espacio como un recurso.

La falta de visión de conjunto en relación al Planeamiento Urbano no sólo se evidencia en la cantidad de proyectos legislativos que se presentan, sino también en su calidad relacional, entendida ésta como la coherencia del total de los proyectos en función de una meta consensuada. Las audiencias públicas y el tratamiento en comisión son evidencia de este enunciado. Es que la idea subyacente a este problema que aquí se muestra, reposa en la política de "parches" implementada desde el Ejecutivo, debida a la ausencia de marcos de acuerdo políticos surgidos de una planificación conjunta entre ciudadanos y Gobierno. Quizás parte de la solución sea la definición de la gestión pública a partir de la implementación definitiva de la Ley de Comunas.

Esta misma observación puede realizarse sobre el tema anterior (economía/presupuesto) donde de las reuniones programáticas con la sociedad civil, en función de activar el presupuesto participativo, que se venían realizando hasta el 2007, mediante un proceso de involucramiento activo ciudadano en la definición de las áreas y los presupuestos, se ha pasado, en 2008, a una consulta no vinculante pasiva, mediante la publicación de proyectos a través de una consultora

<http://www.bsasparticipativa.cmpdigital.com.ar/index.php>





Esto lleva a pensar en cuáles serían las razones para tercerizar la relación por parte del Gobierno Porteño con sus ciudadanos, a través de una consultora de medios, sobre todo cuando la página web gubernamental es eficiente en términos comunicativos, y sumado a que existe una reglamentación específica expedida por el Ejecutivo, para concentrar toda la comunicación institucional a través de la Secretaría de Comunicación Social de la ciudad.

Volviendo al tema del control legislativo, en columnados en el tema gobierno y desglosado en el **gráfico 2**, puede observarse claramente que la oposición ya no se reúne para la presentación de pedidos de informes conjuntos, como lo venía haciendo durante la primera mitad del año. Antes bien, elige atomizarse y trabajar por separado a los fines de profundizar sobre líneas particulares. Esto está implicando una diferenciación entre los bloques para reforzar identidades partidarias. Sin embargo, también puede surgir a partir de una mayor desconfianza entre los bloques a la hora de monitorear al Ejecutivo, que impida el establecimientos de agendas conjuntas de control.

De todos modos, este indicador muestra que el Ejecutivo se beneficia ya que segmenta la oposición, minimizando la capacidad de la Legislatura como contralor.

En el análisis de los bloques que más controlan sobresalen el FPV, seguido por Diálogo por BUE y luego la CC, todos por arriba del 10% de los proyectos de gobierno, estableciéndose como los bloques más numerosos y que más controlan.

En términos cualitativos podemos mencionar que mientras el FPV solicita informes sobre cuestiones normativas (aplicaciones de leyes sancionadas o establecimiento de convenios; ejem: proyectos 200800773 y 200800794), Diálogo por BUE y la CC son más concretos eligiendo solicitar informes sobre acciones realizadas por el Ejecutivo como el cierre de espacios educativos y culturales y programas de acción social (ejem: proyectos 200800784, 200800786, 200800820, 200800844) —fuente: CEDOM.







En cuanto a la cantidad de proyectos presentados inherentes a todos los temas (**gráfico 3**) se observa una tendencia del PRO a ocupar el primer lugar como bloque, seguido por el FPV, la CC y Diálogo por BUE.

Sin embargo, en el análisis micro y cualitativo por temas elegidos por el bloque PRO, para la realización de sus proyectos (**gráfico 4**) se muestra claramente una cantidad exorbitante de declaraciones: 148 proyectos, por sobre la segunda columna que ocupa el tema cultura con apenas 18 proyectos.

Medio ambiente, Infraestructura, Ciencia y Tecnología y Derechos Humanos, son los temas que menos preocupan a la bancada oficialista.

De todos modos, esta alta productividad de proyectos del bloque PRO, es completamente relativa.

Primero, la cantidad total de proyectos de parte de este bloque ingresados a la Legislatura, durante los tres meses que toma el presente informe es de 288 proyectos.

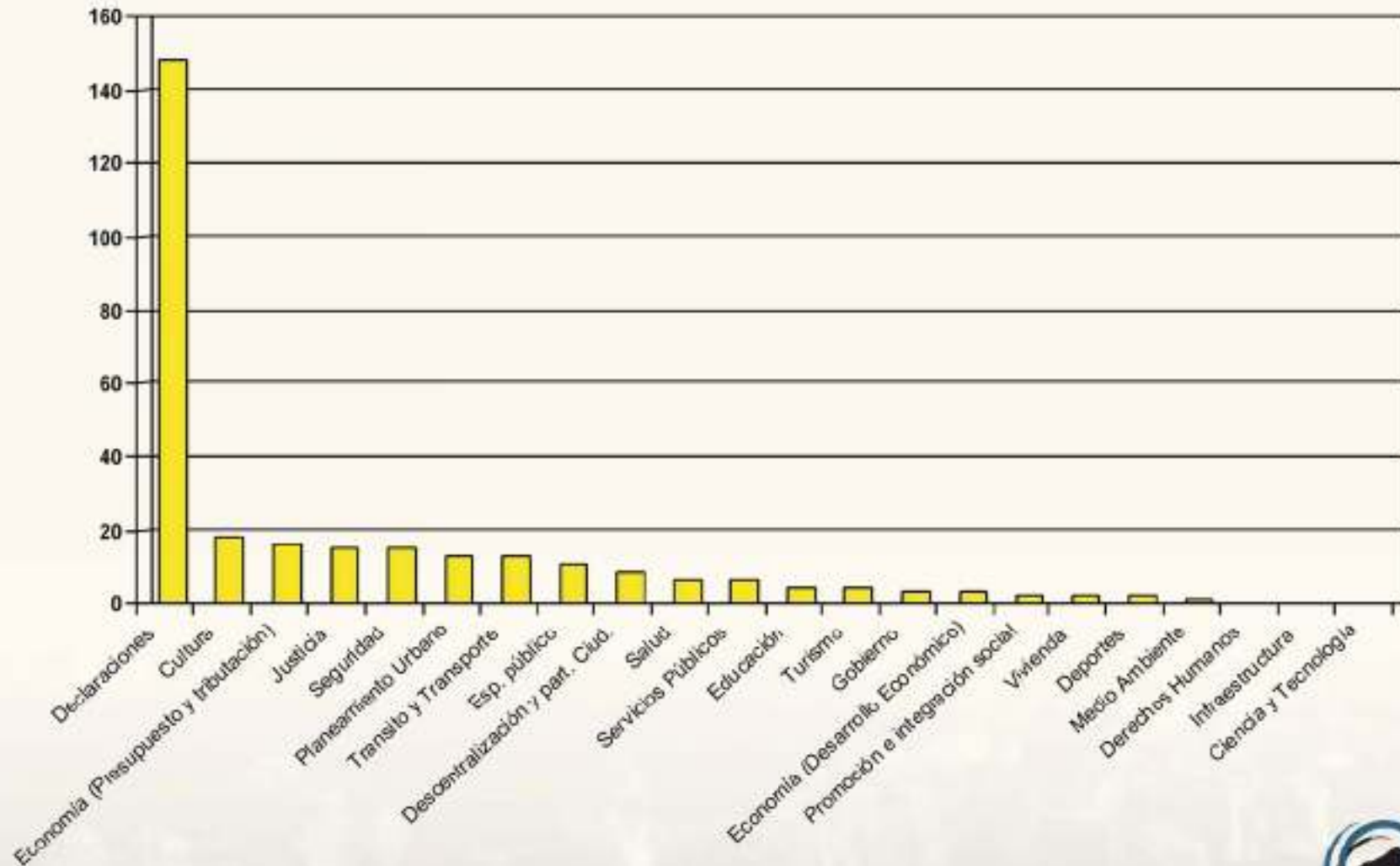
Pero esta cantidad está compuesta por 148 proyectos declarativos, es decir de trascendencia comunicativa, sin impacto concreto en políticas públicas.

Por otro lado, también se relativiza esta cantidad al ponderar la cantidad de legisladores por bloque con la cantidad de proyectos por bloque, mostrada mediante el **gráfico 9**, donde el PRO ocupa los últimos lugares en el indicador cuantitativo de productividad legislativa

Resumiendo, a la baja productividad general del bloque PRO, se le agrega que una gran parte de sus proyectos son declarativos. Este indicador debería servir como una luz de alarma dentro del bloque, en función de reciseñar su gestión política, ya que como se trata del bloque oficialista, es de esperarse ocupe un lugar preponderante en el liderazgo y la proposición de las políticas públicas, y no un lugar posterior.









Esta última valoración, tampoco se explica mediante el gráfico 5, en donde no existe una gran cantidad de proyectos enviados desde el Ejecutivo (iniciados directamente con firma del Jefe de Gobierno).

Esto es, si existiera un gran porcentaje de proyectos iniciados por el Ejecutivo, sería lógico esperar una baja participación proyectiva del bloque oficialista, sin embargo, con apenas el 6,7 por ciento de proyectos iniciados por Macri y más de un 30 por ciento iniciados por el bloque PRO, sobre el total de proyectos presentados en la legislatura porteña por todos los bloques, el oficialismo debería conducir la agenda legislativa.

En un escenario donde el Ejecutivo no presenta muchos proyectos al Legislativo, es de esperarse que las acciones emprendidas por el bloque oficialista y que necesitan el aval parlamentario, sean políticas públicas iniciadas a pedido del Jefe de Gobierno. Sin embargo, esto no es así.

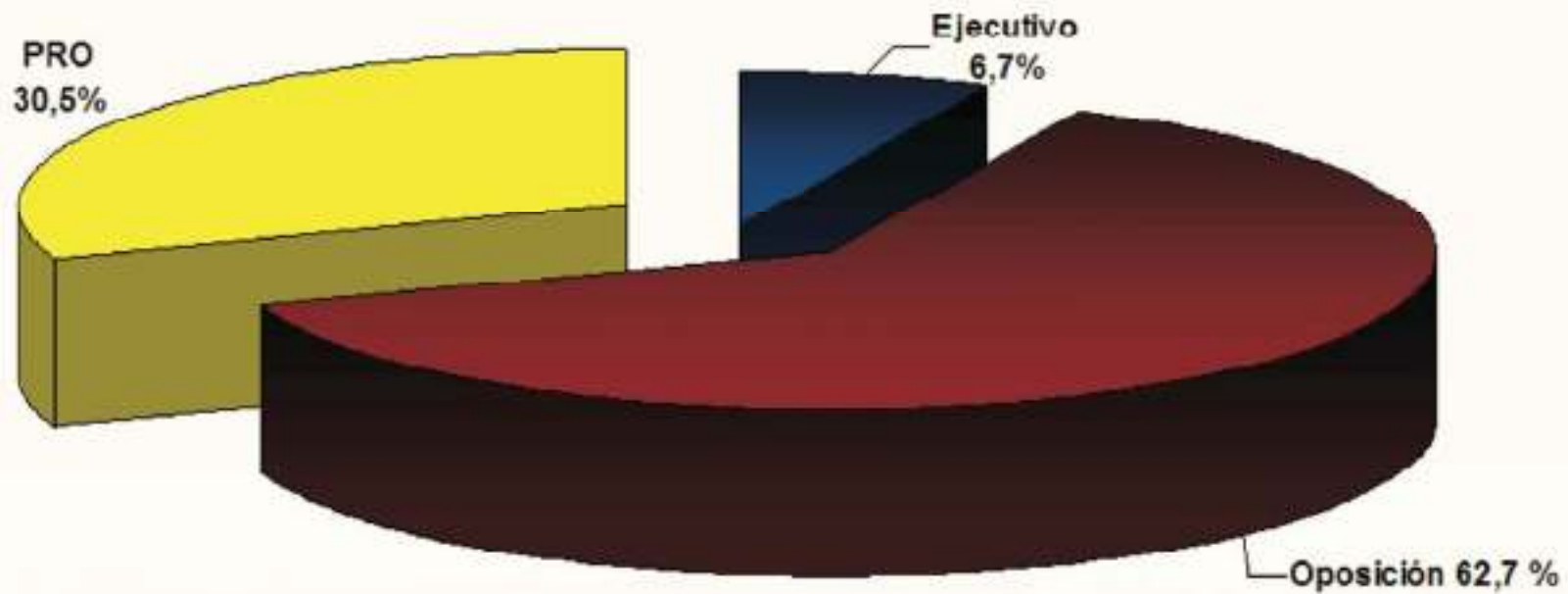
En el gráfico 6, puede apreciarse la respuesta a este último problema.

Tomando como muestra el total de acciones de gobierno (sumatoria de leyes y decretos) publicados por el Boletín Oficial, durante el mes de Setiembre de 2008, se ve una amplia proporción de iniciativas aprobadas (leyes y decretos) del Jefe de Gobierno, con el 60 por ciento, frente a un casi 40 por ciento de iniciativas legislativas.

Esto implica que:

- La Agenda de Gobierno porteña la lidera el Ejecutivo
- De esta agenda, solamente una pequeña parte es discutida en el ámbito Legislativo.
- El bloque PRO sirve como garantía del Ejecutivo para la toma de decisiones de gobierno unívocas, antes que liderar la discusión de la Agenda de Gobierno porteña.

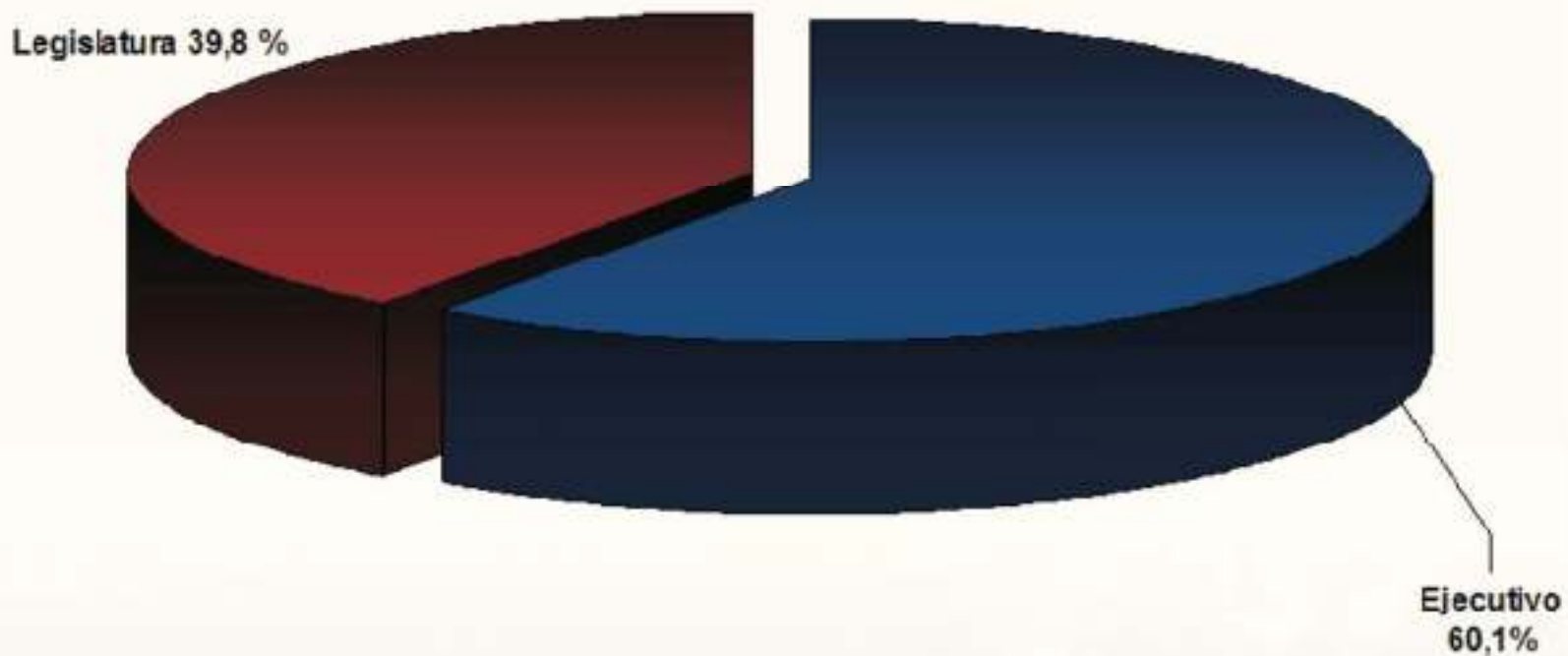
Más aún, en el **gráfico 7**, puede verse una gran preponderancia de decretos de gobierno, por sobre leyes de la ciudad.





**Gráfico 6. setiembre 2008**

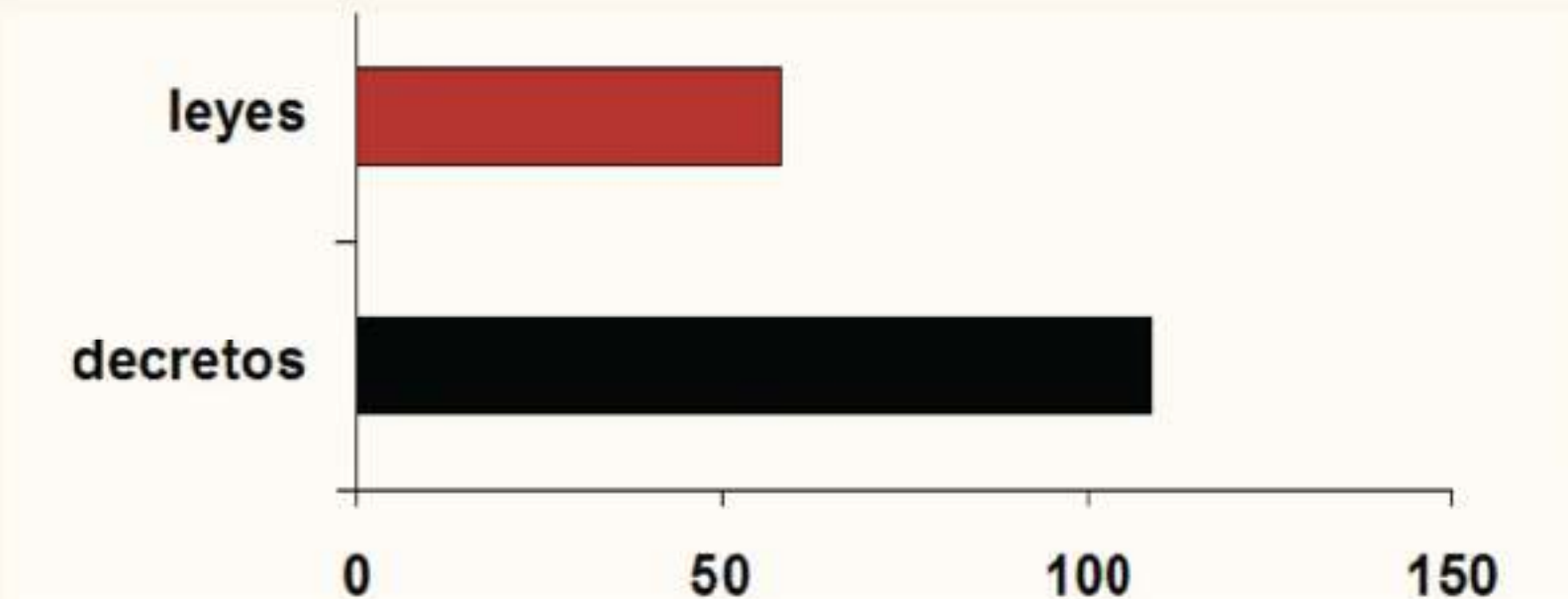
Porcentaje de Actos de Gobierno normativos (sumatoria de leyes y decretos) según origen (Legislatura o Ejecutivo) emanados por el Gobierno Porteño durante el mes de setiembre. Fuente: Boletín Oficial.





**Gráfico 7. setiembre 2008**

Cantidad de actos de Gobierno publicados en el Boletín Oficial.  
Comparación entre leyes y decretos emanados.



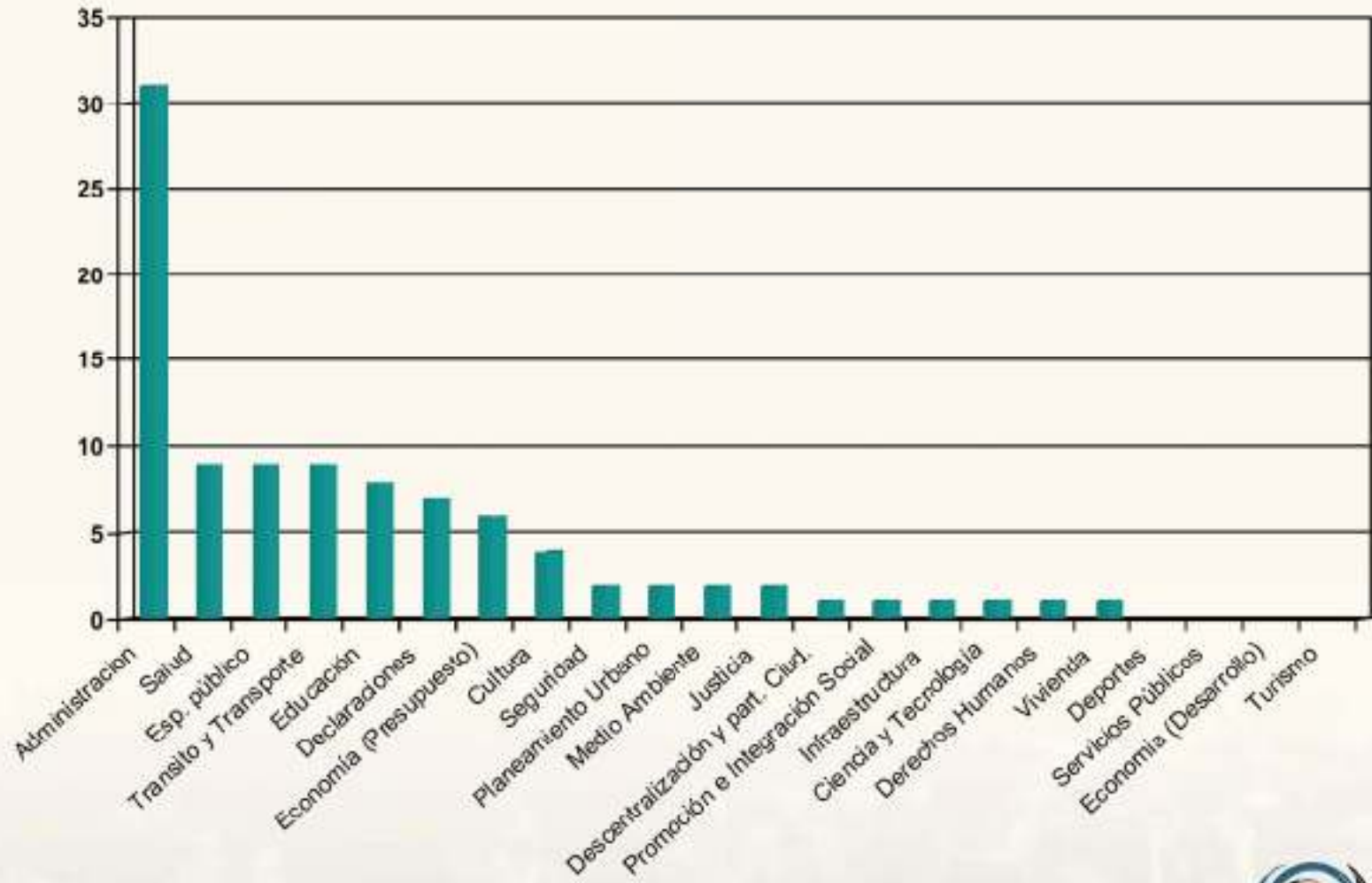


Ahora bien, al desglosar los decretos del Ejecutivo porteño (**gráfico 8**) es posible observar el perfil de la agenda propuesta por Mauricio Macri. Existe una gran cantidad de decretos administrativos, por ejemplo, referidos a nombramientos de personal de nivel (Directivos, Secretarios, etc.). Esta facultad es inherente al Jefe de Gobierno, pero los nombramientos como acciones pueden ser acertadas o desacertadas, en función de estar legitimadas en una discusión legislativa o mediante la esfera técnico administrativa del organismo sobre el cual se actúa.

Un ejemplo concreto es el problema de selección de autoridades hospitalarias. Un caso reciente fue el desplazamiento de un directivo del hospital Argerich, el cual trajo aparejado una gran polémica, donde la idoneidad, es decir la legitimidad de la decisión del Ejecutivo, representada por la coherencia técnica del personal elegido fue puesta en duda por carecer de mecanismos de consulta y resolución del problema de la legitimidad del funcionario.

Este es uno de los problemas mas frecuentes que trae aparejado el denominado "gobierno solo", es decir la toma de decisiones unilaterales por parte del Ejecutivo sin estar mediadas por mecanismos de legitimación de las acciones.

Además, este ejemplo traído a colación, no es casual, sino que responde al segundo tema en importancia referenciado por la cantidad de decretos del Ejecutivo o **gráfico 8**.





## INDICADOR CUANTITATIVO DE PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

Este indicador trabaja a partir de un índice resultante de una división entre el porcentaje de proyectos presentados por bloque y la proporción de representación del bloque, donde la media es 1 y determina el rango de productividad.

Esto es:

Índice:

=

PPB (porcentaje de proyectos del bloque)

/

PRB (porcentaje de representación del bloque)

Es un indicador útil para delinear, de manera general, el volumen de trabajo Legislativo por bloques, a través de sus acciones proyectivas y la materialización de las mismas en la esfera técnico administrativa (*gráfico 9*).





**PRO:** PPB (26,34%) / PRB (45%) = 0,58  
(menor de 1, baja productividad)

**FPV:** PPB (15,37%) / PRB (20%) = 0,76  
(valor medio de productividad)

**CC:** PPB (13,9%) / PRB (10%) = 1,39  
(mayor de 1, alta productividad)

**Autonomía con Igualdad:**  
PPB (6,03%) / PRB (3,3%) = 1,8  
(mayor de 1, alta productividad)

**Diálogo por Buenos Aires:**  
PPB (10,9%) / PRB (8,3%) = 1,3  
(valor medio de productividad)

**Igualdad social:**  
PPB (2,74%) / PRB (3,3%) = 0,82  
(menor de 1, baja productividad)

**Partido Socialista:**  
PPB (3,2%) / PRB (3,3%) = 0,96  
(mayor de 1, alta productividad)

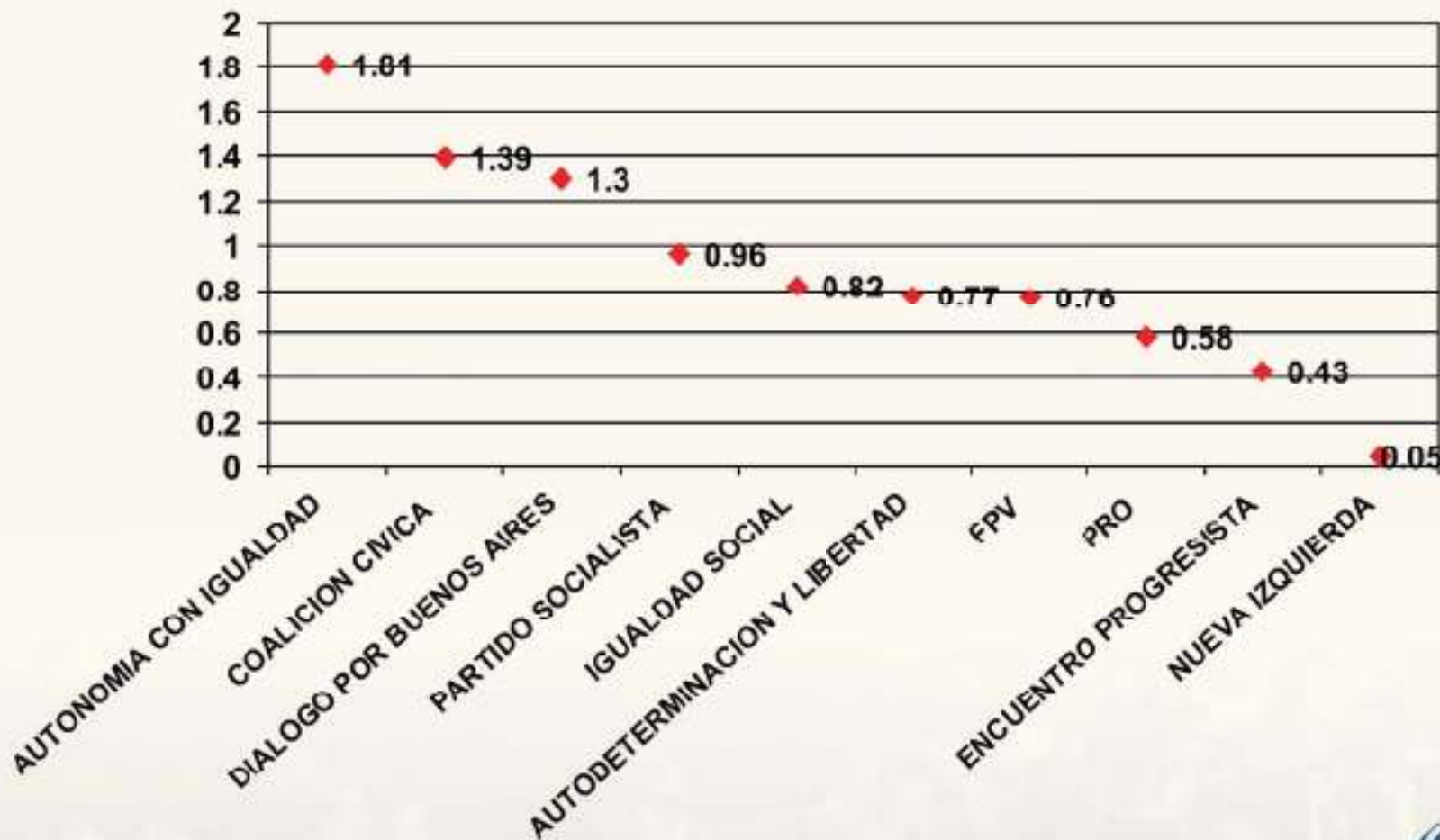
**Nueva Izquierda:**  
PPB (0,09%) / PRB (1,6%) = 0,05  
(menor de 1, baja productividad)

**Encuentro Progresista:**  
PPB (0,73%) / PRB (1,6%) = 0,43  
(mayor de 1, alta productividad)

**Autodeterminación y Libertad:**  
PPB (1,28%) / PRB (1,6%) = 0,77  
(mayor de 1, alta productividad)



Gráfico 9. Indicador de productividad por bloque Legislativo  
segmento julio, agosto, setiembre. Los valores por arriba del  
valor 1 (media) corresponden con los bloques que más producen.





## TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

A partir de la detección del proyecto 200801144, en donde los Diputados Zago (PRO), Ritondo (PRO) y Failde (FPV), solicitan una prórroga para la presentación de las declaraciones juradas de los legisladores, iniciamos un proceso de identificación de problemas en el acceso a la información pública de los funcionarios públicos porteños.

En principio, el proyecto mencionado, iniciado por un acuerdo entre legisladores del Frente para la Victoria y el PRO, menciona un problema técnico sobre el tipo de información de los legisladores que debe ser público (valor de los inmuebles propios) de aquella información que no puede ser pública (por ejemplo el número de las cuentas bancarias).

El proyecto fue aprobado en términos de resolución legislativa el 27 de mayo de 2008, prorrogando la presentación de las declaraciones por un plazo de 30 días. Por ley (art. 3 Ley 104), los legisladores deben presentar todos los años su declaración jurada actualizada, siendo esta información de acceso público.

En el año 2004, la ONG Democracia Representativa, demandó a los legisladores porteños que sus declaraciones juradas tengan acceso público y formal. Gracias a esta acción, cualquier ciudadano puede iniciar un trámite en la escribanía de Gobierno Porteño, solicitando el acceso a las declaraciones juradas de los funcionarios.

Sin embargo, es destacable que esta información pública, no esté publicada. Esto es, falta comunicación de las declaraciones juradas, por lo tanto falta transparencia, al existir una restricción burocrática en la información pública.

En las páginas webs de los legisladores no es posible encontrar un archivo con los puntos básicos del patrimonio de los legisladores. Tampoco es posible encontrarlo en los funcionarios del Ejecutivo Porteño.

Más aún, los mismos legisladores tienen la facultad de autoprorrogarse la presentación, fundamentada en el resguardo de la información personal, por lo cual, interpretamos, es necesario mejorar la gestión cualitativa de este proceso fundamental que hace a la transparencia.



### Los problemas detectados son:

- Falta de información publicada en la web de la Legislatura, relacionada al patrimonio personal de los legisladores porteños.
- Autoprorrogación de la presentación de las declaraciones juradas, a contratérmino del fallo 2004, a favor de Democracia Representativa, donde la protección de los datos personales en las declaraciones juradas, no pueden ser fundamento de la no publicación de las mismas.
- Oscar Zago (PRO), iniciador del proyecto de autoprórroga, es el presidente de la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura.

La Junta de Ética, es la responsable de evaluar las propuestas del Ejecutivo sobre candidatos a ocupar cargos públicos (procedimiento LEY 6).

Volviendo sobre el apartado de los problemas de "gobierno solo" del Ejecutivo Porteño, a relación entre la Junta de Ética y la designación unívoca por parte de Macri, de nuevos funcionarios, debería ser más dinámica en términos participativos.

Esto implica que la Junta de Ética tenga mayor tratamiento público de los temas, mayor ingerencia en la designación de funcionarios idóneos y por lo tanto, sea la encargada de publicar los currículums vitae de los funcionarios, conjuntamente con su declaración jurada.