

Gabriel Sued

# Los secretos del Congreso



Gabriel Sued

## Los secretos del Congreso

Con la colaboración de Carolina Ramos

Ediciones B

## SÍGUENOS EN



@Ebooks



@megustaleerarg



@megustaleerarg

| Penguin  
Random House  
Grupo Editorial |

*A Mari. Por caminar conmigo y mejorarme.*

## Introducción

El cuello del saco dado vuelta, el cansancio acumulado en los pómulos sobresalientes, el diputado Daniel Lipovetzky entró como una tromba en el Salón de los Pasos Perdidos. Acababa de llamar por teléfono al ministro del Interior, Rogelio Frigerio, minutos después de las 6 de la mañana. Fue un intento desesperado por convencerlo de que la Casa Rosada debía intervenir para salvar el proyecto de legalización del aborto, que a esa hora naufragaba.

—La gente no se puede ir con las manos vacías —argumentó, para volcar a su favor a la multitud que rodeaba el Congreso desde la tarde, a la espera de la votación.

—Tengo las manos atadas. No puedo hacer nada, Daniel —le respondió el funcionario en el último contacto, una hora atrás.

Después dejó de atenderle el teléfono. Lo mismo había hecho más temprano el jefe de Gabinete, Marcos Peña.

—¿Qué pasó? ¿Qué dicen en el Gobierno? —interceptó al diputado uno de los periodistas acreditados, al tanto de las gestiones con el Poder Ejecutivo. Justo debajo de *Los constituyentes del 53*, el óleo gigante ubicado en uno de los extremos del salón, Lipovetzky se sacó la bronca:

—¡Son unos pelotudos! ¡Nos dejaron solos y se fueron a dormir!  
¡El Gobierno se fue a dormir!

Para un periodista que disfruta de la política, ser acreditado en el Congreso es como vivir en un parque de diversiones. Permite presenciar acontecimientos históricos en contacto permanente con los protagonistas; aprender los detalles del proceso legislativo y descu-

brir las trampas para sortear el reglamento; entender las dinámicas y las lógicas del poder, más allá de lo que dicen los libros de educación cívica; conocer los secretos que se cuentan a puertas cerradas; asomar la cabeza a los entretelones de la historia.

Este libro es el resultado de un esfuerzo por radiografiar, con honestidad y compromiso con el lector, un lugar inigualable del sistema político argentino. No es exagerado. El Congreso es el único ámbito donde la disputa política, en el sentido más elevado del término, discurre en vivo y en directo; donde oficialistas y opositores practican la esgrima verbal y, de cara a la sociedad, postulan modelos de país antagónicos. Las peleas suelen incluir enojos, insultos y, en algunos casos, trompadas limpias. En ese teatro de la política, los acreditados tenemos reservada la primera fila.

Muchas otras batallas se libran entre bambalinas, lejos del escrutinio público. En el Palacio se pelea con la misma intensidad por la presidencia de una comisión y por la aprobación de un contrato para un asesor; por un artículo de una ley y por la asignación de un despacho; por la agenda de una sesión y por la autorización de viáticos para visitar un país lejano. Como el diablo, el poder está en los detalles.

Para envidia de las series de Netflix, la acción de este libro transcurre en un palacio centenario, una joya arquitectónica de principios del siglo XX que guarda una obra de arte y una historia en cada rincón. El edificio mismo quedó envuelto en un escándalo de corrupción poco tiempo después de su inauguración, en 1906, y el ingeniero que lo construyó murió de manera trágica, sin ver su obra terminada. ¿Un augurio de lo que vendría después? A las cuatro de la tarde del 23 de julio de 1935, el senador Enzo Bordabehere fue asesinado de tres tiros, en plena sesión. Casi a la misma hora, cincuenta y siete años después, Juan Kenan, asesor del diputado Julio Samid, se convirtió en "diputrucho" al usurpar una banca por unos segundos, dar quórum y facilitar la privatización de Gas del Estado, en el gobierno de Carlos Menem. Ocho años más tarde, el Palacio fue escenario del escándalo de los sobornos en el Senado, antesala del

que “se vayan todos” y la rebelión popular que, en 2001, terminó con la caída de Fernando de la Rúa. En la semana siguiente, asumieron en ese lugar cuatro presidentes, en un proceso que, aunque caótico, salvó el sistema institucional y la democracia.

El Congreso también es inigualable porque, en simultáneo a las inquinas partidarias y las peleas cotidianas, es el único lugar de la política nacional donde el poder se comparte. Por encima de las fronteras ideológicas, diputados y senadores conviven. Participan de un juego con reglas propias y ocultas. Intercambian favores. Cooperan. Comparten intereses y secretos. Forman, con excepciones, parte de la misma corporación.

Así se explica la duplicación de la cantidad de comisiones y de cargos desde el retorno de la democracia; la creación de cuerpos de trabajo con presupuesto millonario y actividad nula; la falta de control de buena parte de los gastos; el ocultamiento de datos; la contratación de empresas a pedido; el incremento del 50 por ciento del número de empleados durante los últimos veinte años. Un adelanto de lo que quedará demostrado en las páginas de este libro: el Congreso es también un paraíso de nepotismo y una fuente de financiamiento ilegal de la política, sin distinción de partidos.

Este libro no es, sin embargo, un texto de denuncia. Es un intento por entender y explicar antes que por corroborar prejuicios y denunciar. Está tan lejos de la justificación del contubernio como del odio de la antipolítica. Está escrito por alguien que disfruta de la política y que reivindica su autonomía. Esto es, una actividad con reglas propias, distintas a las del derecho y la moral; una práctica donde las líneas divisorias son más complejas que aquellas que separan lo legal de lo ilegal y a los buenos de los malos.

En este libro la rosca política no es mala palabra y, en algunos casos, hasta se considera jugada maestra. Este texto es un pase VIP para recorrer los pasillos del Palacio, aprender su idioma y descifrar sus reglas. Para entender lo que pasa en las oficinas de la institución más importante de la república y, a la vez, una de las más desprestigiadas.

Con información precisa y datos contrastables, este libro responde a preguntas siempre presentes en las oleadas de indignación popular: ¿Cuánto trabaja un legislador? ¿Cuánto le pagan? ¿Cuántos empleados tiene a su disposición? ¿De qué privilegios dispone por su cargo? Con soporte académico también intenta establecerse cuánto poder real tiene hoy el Congreso.

Otros interrogantes guían el recorrido: ¿Qué artículos del reglamento se violan a diario? ¿Quiénes no hablaron nunca en el recinto ni presentaron un proyecto de ley? ¿Cómo son las sesiones que terminan de madrugada, en las que pueden aprobarse cien leyes en cinco minutos? ¿En qué consisten las negociaciones secretas para conseguir el quórum? ¿Qué puede ofrecer un presidente de cámara o un jefe de bloque para torcer el voto de un legislador? En definitiva, ¿cuál es la moneda de cambio en el Congreso? Un adelanto más: hasta la marca del agua mineral que toman los diputados en las sesiones puede ser parte de los acuerdos para construir una mayoría.

A partir de la reconstrucción de hechos reales, las páginas de este libro también desnudan los intereses en juego detrás de algunos de los debates más trascendentales de los últimos años, como la reforma del sistema previsional y la legalización del aborto. El primero, una discusión donde el gobierno de Mauricio Macri tejió acuerdos políticos y descargó todo su poder de disciplinamiento, en medio de enfrentamientos violentos en los que se fundieron las calles y el recinto. El segundo, un momento en que el Congreso cobró vida, abrió sus puertas, involucró a la sociedad, y mostró lo peor y lo mejor de diputados y senadores.

Con lujo de detalles, este libro cuenta además una batalla cíclica: la que libran cada dos años diputados y senadores por quedarse con los mejores despachos del Palacio y sus edificios anexos. Como la disputa que se dio en el verano de 2016 por la conquista del tercer piso de la Cámara de Diputados, cuando Cambiemos lanzó una ofensiva simbólica para quedarse con las oficinas de un territorio que históricamente le perteneció al peronismo. O como la que se

produjo en diciembre de 2017, cuando Cristina Kirchner pulseó con el radical Eduardo Costa para quedarse con el despacho más grande del Senado.

Es también un retrato íntimo de sus protagonistas: los legisladores. El foco se posará en las dos figuras más destacadas de los últimos treinta años: Miguel Ángel Pichetto y Elisa *Lilita* Carrió. Dos caras muy distintas de la misma moneda. Un senador con dieciocho años de permanencia ininterrumpida en el Senado y veintiséis en el Congreso, que hizo del Palacio su territorio político. Una diputada con veinticuatro años de trayectoria legislativa, que construyó su poder mirando hacia afuera. Un senador que rinde culto al verticalismo y la disciplina partidaria. Una diputada que nunca tuvo jefe y que disfruta de nadar contra la corriente. Un dirigente que siempre fue oficialista, incluso cuando fue opositor. Una dirigente que siempre fue opositora, también cuando integró el oficialismo. Dos dirigentes que pelearon por dejar de ser lo que son, por abandonar el Congreso y consagrarse en un cargo ejecutivo. Dos políticos feroces. Dos mentes brillantes.

Sin haber ocupado nunca una banca, un tercer personaje les hace sombra. Lleva en su cargo quince años ininterrumpidos y ejerce un poder inigualable. Se llama Norberto *Tano* Di Próspero y encabeza la Asociación del Personal Legislativo (APL), el sindicato con más afiliados en el Congreso. Hijo de un dirigente ferroviario y exconcejal de Tres de Febrero, Di Próspero empezó como empleado de la Biblioteca y, a fuerza de presiones y una notable muñeca política, construyó un entramado de relaciones y de intereses que le permitieron controlar la estratégica obra social y mantener su poder en el gremio, incluso tras la caída del kirchnerismo.

El Palacio es a la vez el lugar de trabajo de miles de empleados anónimos, actores de reparto y testigos privilegiados. El lector podrá conocer las dos peluquerías que funcionan en el Senado y las reglas de etiqueta que deben cumplir los trabajadores del exclusivo restaurante para senadores. En comparación con Diputados, en el Senado todo tiene aire de distinguido, como si hubiera una diferen-

cia de clase entre las dos cámaras. La mejor definición la dio un diputado, que va por su quinto mandato: "Diputados es la Bristol y el Senado, un spa".

La recorrida incluye una visita guiada a la imponente cúpula verde cobre, que alcanza los ochenta metros de altura y tiñe de insignificancia al resto del edificio. No hay que confundirse: la estructura, de treinta mil toneladas, no podría sostenerse sin la contracúpula de granito, ubicada en los oscuros subsuelos del Palacio. Toda una metáfora del Congreso, un lugar donde el poder no se preserva con ornamentos, sino con bases sólidas y en general invisibles.

## Capítulo 1

### Un imperio en miniatura<sup>1</sup>

El 1 de marzo de 2018, en el recinto de la Cámara de Diputados, se desencadenó una rebelión. Con todas las miradas puestas en el discurso del presidente ante la Asamblea Legislativa, la revuelta pasó inadvertida, incluso para los periodistas parlamentarios que seguían el acto de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso. Minutos antes de que Mauricio Macri exigiera desde el estrado redoblar los esfuerzos para alcanzar el equilibrio fiscal, referentes del oficialismo y de la oposición intercambiaron llamadas, conversaron en los pasillos e hicieron correr la voz entre las bancas, en uno y otro extremo del recinto. De regreso de sus vacaciones, peronistas y radicales estaban furiosos por igual con el presidente de la cámara, Emilio Monzó. El motivo: los cambios que había hecho durante el verano para limitar el reparto de pasajes entre los legisladores y restringir el canje de los tickets por dinero en efectivo.

Ese mismo día, Pablo Kosiner, Agustín Rossi, y Mario Negri, jefes de las tres bancadas principales, llevaron el reclamo, que subía como lava desde las bases, hasta las oficinas de la presidencia. Le reprocharon a Monzó haber impuesto “un ajuste”, sin tener en cuenta el destino que se les daba a esos pasajes. Era un paquete de veinte tickets de avión y veinte de ómnibus, que todos los meses podían usar para viajar dentro del país, transferir a terceros o cambiar por plata. La bronca escaló cuando los diputados se enteraron de que la reforma no sería replicada en el Senado, donde la vicepresidenta

Gabriela Michetti había decidido sostener el sistema de reparto discrecional y canje.

Ante la presión de sus pares, Monzó dio marcha atrás, solo veinticuatro horas después. Pero el escándalo tendría un nuevo capítulo, unas semanas más tarde, cuando se conocieron los montos que habían percibido los diputados por los canjes del año anterior. Encabezaban la lista Lilita Carrió, de la Coalición Cívica (CC), y Alberto Roberti, del Bloque Justicialista. En diciembre de 2017 habían solicitado la liquidación de todo el dinero en efectivo, unos 355.000 pesos, el equivalente al 40 por ciento de sus ingresos durante ese año, según publicó *Infobae*. El portal accedió al listado completo gracias a un pedido de acceso a la información de la Fundación Directorio Legislativo, una de las ONG que en 2015 obtuvieron un fallo favorable de la Justicia para que el Congreso publicara datos que permanecían ocultos, como el detalle del reparto de becas escolares y subsidios, y la nómina de empleados de cada cámara.

Como pasa cada tanto, el Congreso monopolizó la agenda política de los medios durante semanas y los legisladores quedaron en una tormenta de indignación. Con el correr de los días, emergió una cuestión que irrita a buena parte de la opinión pública, y que diputados y senadores, sin distinción de partidos, se esfuerzan por mantener bajo tierra: el manejo de recursos en el Poder Legislativo. Es una polémica cíclica que se nutre de un sentimiento extendido de rechazo a la política y que tiene como telón de fondo un problema irresuelto en la Argentina y en muchos países del mundo: el financiamiento de las actividades partidarias. A los cuestionamientos por los pasajes pronto les siguieron otros, sobre los sueldos de los legisladores y la intensidad del trabajo que realizan. En abril de 2019, después de unos meses de actividad escasa en Diputados, Graciela Camaño, una peronista con siete mandatos en la cámara, hizo estallar la bomba en pleno recinto: "No podemos seguir cobrando tanto dinero mientras no hacemos un carajo".

## DATOS DUROS

Los cuestionamientos que golpean por temporadas contra los muros del Palacio se apoyan sobre datos duros. Desde el retorno de la democracia el Congreso duplicó la cantidad de comisiones y de cargos directivos, creó cuerpos de trabajo con presupuestos millonarios y actividad casi nula, y, en lo que va del siglo XXI, aumentó un 50 por ciento su plantilla de personal, que pasó de menos de 10.000 empleados, en 2001, a casi 15.000 en 2019. Si bien se publica cada vez más información en los sitios oficiales, en especial el de Diputados, muchos datos permanecen ocultos, como los contratos de personal por parte de las comisiones bicamerales. Además, el uso de los fondos no está sometido a controles externos. La Auditoría General de la Nación (AGN), el mayor órgano de monitoreo de las cuentas públicas, jamás revisó los gastos de ninguna de las dos cámaras, simplemente porque los legisladores, a cargo de la comisión bicameral que define el trabajo de la AGN, nunca incluyeron esa auditoría en el plan de acción del organismo.

Las críticas arrastran también una buena dosis de mitos y fantasías. Los fondos que se manejan en el Poder Legislativo Nacional son escasos en comparación con los recursos que circulan en las legislaturas de muchas provincias e insignificantes en relación con los fondos de los poderes ejecutivos de esos mismos distritos o, incluso, de algunos municipios. El "costo" por legislador, un cálculo que se hace dividiendo el presupuesto total del cuerpo por la cantidad de integrantes, es de 56 millones de pesos en el Congreso, según el presupuesto de 2019, un 25 por ciento por debajo de los 70 millones de pesos de la Legislatura porteña y un 7 por ciento menos que los 60 millones de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, solo por poner dos ejemplos. El presupuesto del Congreso se mantiene, además, por debajo del 0,75 por ciento del gasto total del Estado nacional desde 2002, cuando tocó el techo del 1 por ciento, y en las últimas dos décadas osciló entre el 0,09 por ciento y el 0,13 por ciento del PBI. En 2018, insumió el 0,6 por ciento del

presupuesto total del Estado, la mitad que el Poder Judicial y un 25 por ciento menos que la Prefectura Naval, una fuerza que, en 2001, tenía un presupuesto casi idéntico al del Poder Legislativo, según datos de la Secretaría de Hacienda.

El Congreso tiene, de todos modos, una particularidad: es la mayor caja nacional de financiamiento multipartidario. Es un submundo con lenguaje propio y códigos corporativos, donde, en paralelo a la discusión de leyes y resoluciones, se libran batallas permanentes por el manejo de los recursos, relativamente escasos si se tiene en cuenta el número de jugadores en pugna. Se disputa por la designación en una comisión y por la asignación de un despacho; por la autorización de un viaje a un país lejano y por la contratación de un proveedor de agua mineral. Se pelea por un escritorio más cómodo y por un televisor más grande. Es una lucha diaria en la que los contratos fungen como moneda de cambio principal. Es una guerra en la que los presidentes de las cámaras, verdaderos guardianes de los secretos de la política, gozan de un amplio margen de discrecionalidad. Es también un ámbito de convivencia entre oficialistas y opositores, donde el poder se comparte y donde un favor se paga con otro favor.

## PLAN CANJE

El reparto de pasajes, concebido como una herramienta para garantizar el traslado de los legisladores y de sus equipos de trabajo en un país de grandes extensiones, se convirtió con el correr de los años en un recurso para financiar la actividad de diputados y senadores, sin una frontera clara entre las tareas parlamentarias y las partidarias. "Los usamos para nuestro trabajo como legisladores y para hacer política territorial. Tenemos que viajar a Buenos Aires, pero además debemos estar en distintos pueblos para acercarnos a diferentes problemáticas", explica un diputado del Bloque Justicialista por Salta. Un legislador del Pro por la Capital da otro argumento:

“Los pasajes son una herramienta para dar respuesta a las demandas de la gente: estudiantes de bajos recursos que necesitan hacer un trámite en la Capital, personas que se tienen que operar, o chicos que viajan para un torneo de esgrima, cualquier cosa”.

El escándalo tiene antecedentes históricos. Alcanzó su punto más alto a inicios de la década del 90, cuando se resolvió asignar la impresión de los tickets de vuelo a la Casa de Moneda, después de que se descubrió el robo de chequeras con pasajes al portador que se confeccionaban en la Imprenta del Congreso. En 1991, el juez Miguel Pons investigó otro caso resonante, el de los pasajes del Senado con firmas falsificadas, que, se calcula, permitió la venta de hasta cinco mil tickets adulterados en Aeroparque, Bariloche y Retiro, según una investigación del periodista Armando Vidal.<sup>2</sup> Por la ausencia de controles, las sospechas sobre la reventa de pasajes se mantienen hasta la actualidad.

Al margen de los casos delictuales, el costado más discutible del sistema radica en el canje, la modalidad que habilita a los legisladores a cambiar los tickets no utilizados por dinero en efectivo. Para los diputados y senadores que eligen esa opción, en su mayoría de la Capital y de las localidades cercanas de la provincia de Buenos Aires, ese pago adicional se transformó en un sobresueldo. El régimen se mantiene vigente en las dos cámaras. Pero se ocuparon de desterrar la palabra canje y, por resolución presidencial, reemplazarla por un término menos irritante: gastos de “movilidad”.

Monzó logró modificar el sistema en abril de 2018, un mes después de la revuelta multipartidaria del 1 de marzo, luego de que se conocieran los montos que habían recibido los legisladores por los pasajes no utilizados el año anterior. La polémica escaló cuando se involucró Macri, que, a tono con la ola de indignación ciudadana, pidió un cambio para “transparentar” el régimen. “El presidente no tiene problemas porque él viaja en helicóptero desde chiquito”, respondió, furiosa, Carrió. A contracorriente, la diputada defendió el sistema, sostuvo que ella usaba la plata para costear los viajes en auto que hacía por todo el país. No faltó quien le recordara a Macri