

Acciones para la Transparencia: un caso práctico

Relato de la Experiencia de CIPPEC
en el Congreso de la Nación

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO



Embajada Británica



CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Av. Callao 25, 1° - C1022AAA Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4384-9009 Fax.: (54-11) 4371-1221

info@cippec.org - www.cippec.org



Embajada Británica

Embajada Británica en Buenos Aires

Dr. Luis Agote 2412 – C1425EOF – Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4808-2200

www.britain.org.ar

Acciones para la Transparencia: un caso práctico

Realización:

Ivana M. Rossi
Fernando Santillan

Colaboradores:

Celeste Braga
Eugenia Braguinsky
Silvana Lauzán

Prólogos

Nicolás Ducoté
María Baron

Artículos:

Sergio Berensztein
Martín Böhmer
Miguel Braun
Gerardo Conte Grand
Guillermo Francos
María Angélica Gelli
Mark Jones
Ana María Mustapic
Marcela Rodríguez
Margarita Stolbizer
Luis Tonelli

Diseño:

Franca Cesareo

Quienes hicimos este libro queremos agradecer la ayuda que nos brindaron muchas personas, tanto en la realización del proyecto como en la redacción de la experiencia para su publicación.

En primer lugar, al personal legislativo de variadas dependencias que hemos contactado en repetidas ocasiones, ya sea para pedir información, acercar sugerencias y/o debatir sobre el funcionamiento de nuestras instituciones. En este grupo queremos destacar especialmente al Lic. Roberto Reale del Honorable Senado de la Nación y al Dr. Alberto De Fazio, Prosecretario Administrativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

A aquellos legisladores, ex legisladores y asesores que con tanta honestidad nos brindaron sus ideas acerca de las reformas que serían importantes poder implementar en cada cámara y, asimismo, sus percepciones sobre la factibilidad política de las mismas. Estamos especialmente agradecidos con aquellos que participaron con sus palabras en este libro: Marcela Rodríguez, Margarita

Prólogos

Nicolás Ducoté *

Un nuevo país no se construye de un día para el otro: es una gigantesca gesta que no llama a soluciones mágicas sino a un trabajo sostenido, serio y solidario. Las materias pendientes para la Argentina son tantas y de tal complejidad que es fácil desanimarse: es fácil perder la confianza, sentirse pesimista o derivar hacia el lugar común de la necesidad de comenzar todo de nuevo. Desde CIPPEC procuramos mantener la confianza sin perder la capacidad crítica, trabajando con perseverancia en aquellos temas en que podemos hacer un aporte que tienda hacia aquel nuevo país que todos anhelamos. Es en esta filosofía de trabajo que se enmarca el proyecto al que se refiere este libro y también este libro específicamente.

El proyecto "Reformas Administrativas en el Congreso" parte de la idea de que el sistema político argentino requiere reformas importantes, diversas e integrales. El concepto de "reforma política" ha quedado identificado en la opinión pública con una única cuestión: la de la mal llamada "lista sábana". Sin embargo, hay mucho más dentro de la reforma política que eso; cuestiones que quedan lejos de la opinión pública, desde las minucias de la administración electoral hasta cuestiones relativas al funcionamiento de los poderes del Estado una vez que los representantes han sido elegidos. Así, dentro de los múltiples temas de la reforma política, este proyecto se ha centrado en la necesidad de adoptar en el Congreso de la Nación prácticas más proclives a una gestión más abierta y transparente.

En una Argentina hiper-presidencialista, el papel del Congreso ha quedado desdibujado. En los medios de comunicación se presentan habitualmente

* Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés; Master en Política Pública, Harvard University. Director Ejecutivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Ex-director Escuela Nacional de Gobierno, Ex-director Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Asesor para América del Sur del Foro Económico Mundial. Consultor para Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Transparency International.

noticias sobre el Congreso en términos de si los legisladores "le" aprueban o no al "gobierno" las leyes que éste requiere. En una subversión del texto constitucional, que asigna al Poder Ejecutivo un rol co-legislador (pero no primario), hoy el Congreso parece a veces reducido a una caja negra en la que se procesan de alguna manera los pedidos del Poder Ejecutivo. Consecuentemente, la sociedad ha perdido interés por el Congreso y el Congreso se ha apartado de la sociedad. El Congreso no publica información (el ejemplo más cabal es que ya no se publican físicamente los Diarios de Sesiones) y la sociedad no reclama información. Todo esto repercute, además, en un refuerzo del hiper-presidencialismo: ante esta situación, el Ejecutivo gana más espacio a expensas de lo que debería ser el espacio de representación por excelencia.

El proyecto buscaba, entonces, promover ciertas reformas administrativas que permitan un mejor acceso a la información en el Poder Legislativo. Al comenzar, lo que CIPPEC advirtió rápidamente es la existencia de una cultura de la "no información" que, en parte, responde a la cultura de no solicitar información por parte de la ciudadanía. En reuniones con legisladores advertíamos, sin embargo, interés en algunas de las reformas propuestas; más aún, advertíamos que algunas resistencias se minimizaban en la medida en que entendían que este es un proyecto que busca mayor información para aumentar y mejorar la interacción del Congreso con la sociedad.

Con este tipo de reformas no esperamos una "revolución", pero sí una evolución que permita una mejor representación. Se critica, por ejemplo, que en la "lista sábana" quedan escondidos personajes desconocidos. ¿Acaso mejoraría el conocimiento si, introduciendo un sistema electoral que facilite la individualización, faltara en el Congreso la obligatoriedad del voto nominal? ¿Cómo podría elegir el ciudadano si reelegir o no a un representante si no puede acceder a la información sobre cómo votó en las distintas leyes que tuvo a su consideración?

Por otra parte, decíamos al inicio que este mismo libro se enmarca en esta filosofía de trabajo de CIPPEC encaminada a reformar en el día a día aquellas disposiciones que dificultan un crecimiento con equidad, y un Estado justo y democrático en la Argentina. Efectivamente, la idea detrás de la publicación de este libro es que las experiencias ganadas por CIPPEC en

este proyecto, que buscó incidir en políticas públicas, pueda ser utilizada por cualquier otra organización que tuviera esos mismos fines. Como también dijéramos anteriormente, el trabajo en busca de un desarrollo sustentable para Argentina es arduo y complejo. Y, así como no puede ser fruto de un evento mágico, no puede ser tampoco fruto de un líder o de un grupo supuestamente esclarecido. Es un trabajo de todos y de todos los días. Es por ello que en este libro ponemos a disposición de todos – ciudadanos y legisladores, periodistas y organizaciones de la sociedad civil – la experiencia que hemos obtenido.

Esperemos que sea de utilidad para todos ellos, y para el futuro argentino.

*María Baron **

Hay muchas razones por las cuales se llevan adelante reformas institucionales. Quizá las más frecuentes sean para realizar ajustes presupuestarios y la consecuente reducción de estructuras burocráticas, modernización de organismos con objetivos obsoletos o la creación de estructuras nuevas, así como para evitar la superposición de actividades de distintas dependencias.

Pero lo más importante es que estos cambios tengan en cuenta tres cuestiones muy claras. La primera, es que toda reforma institucional debe siempre apuntar a mejorar el *outcome*, o la producción, el resultado de ese organismo, y eso a su vez debería –directa o indirectamente– mejorar la vida de la gente. De otro modo, toda reforma pierde sentido. Por eso, las reformas en el Poder Legislativo tendrían que generar mejores políticas y asegurar el cumplimiento para adentro y para afuera de aquellas normas que no se implementan.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta el argumento anterior, la primer reforma que debe realizar cualquier institución es aquella que asegure el cumplimiento de lo establecido por la ley, incluyendo aquí a las propias normativas internas de la organización. Esto es de crucial importancia en países como el nuestro donde el respeto por la ley queda muchas veces supeditado a la conveniencia particular. El Poder Legislativo tiene mayor responsabilidad en este punto, justamente porque es el organismo encargado de sancionar leyes. No tendría sentido entonces, que fuera esa institución la que hiciera caso omiso a las reglas que ella misma genera.

En tercer lugar, las reformas deben apuntar a minimizar la cantidad de cambios institucionales a lo largo del tiempo y a fortalecer al organismo en cuestión para que más allá de los individuos encargados de su funcionamiento, su es-

** Técnica en Periodismo, Universidad Católica Argentina. Master en Relaciones Internacionales, Università degli Studi di Bologna. Directora de CIPPEC.*

píritu y objetivos no sean vulnerados. Ninguna institución puede funcionar correctamente si las reformas o tan solo la amenaza de alguna reforma son constantes. Así se generan instituciones débiles. Y esto sucedió con los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la década de los años 90.

Entonces, ¿qué se necesita para que esa reforma pueda implementarse?

En primer lugar debe existir voluntad política. Pero esa voluntad debe conformar el consenso de un grupo de representantes o funcionarios con la autoridad, jurisdicción e influencia necesarias como para neutralizar aquellos intereses que impidan la implementación de la reforma. También se debe buscar el consenso de grupos de la sociedad civil, que acompañen y den legitimidad externa a la reforma. Pero esto debe perdurar en el tiempo, ya que los cambios institucionales no podrían perdurar si se realizaran de un día para el otro.

En segundo lugar, es necesario inyectar transparencia en el proceso de reformas, en la administración de los recursos de esa institución, y en su consecuente mandato. En el Poder Legislativo, por ejemplo, se deben implementar mecanismos institucionales que mejoren la comunicación y prevengan la ruptura de la confianza entre representantes y representados. De lo contrario, la sociedad civil no cuenta con las herramientas necesarias para ejercer el debido control sobre las autoridades.

Los años 90 dejaron una sensación de frustración respecto de las reformas institucionales. Existen como ejemplo la batería de leyes o decretos dirigidos al Poder Ejecutivo que todavía no se cumplen, de mandatos de dependencias que se superponen entre sí, o que ni siquiera comenzaron a ejecutarse. Aún así, el Poder Ejecutivo fue el único que intentó reformarse a sí mismo. Hoy se abre una nueva oportunidad para el Legislativo. Quizá, por primera vez, varios de los componentes necesarios para llevar adelante reformas estén presentes.

Esta publicación intenta justamente eso: mostrar a través de los aportes de distintos colaboradores, que esos componentes necesarios para mejorar la vida de la gente a través de cambios institucionales en el Poder Legislativo están presentes.

Introducción

El presente libro se enmarca en el proyecto "Reformas Administrativas en el Congreso", llevado adelante por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y financiado por el *Global Opportunity Fund* del Gobierno Británico.

Este proyecto surge del compromiso general que CIPPEC tiene con la transparencia en el funcionamiento de las instituciones. En particular, fue llevado a cabo entre noviembre de 2003 y junio de 2004 con el objetivo principal de abogar por reformas en el Congreso de la Nación que permitan aumentar su transparencia y el acceso a la información pública. El presente libro, por su parte, pretende relatar la experiencia recogida con el fin de aumentar la información disponible para legisladores y políticos en general, para organizaciones de la sociedad civil que persiguen estos mismos fines, para académicos y para el público en general interesado en estas temáticas. Estimamos que los políticos que pretendan ser parte del cambio hacia la creación de instituciones más transparentes podrán encontrar en esta experiencia datos que puedan ser de utilidad, y conocimiento respecto de cómo pueden articular sus esfuerzos con los de las organizaciones de la sociedad civil para lograr sus fines. Éstas últimas, a su vez, podrán encontrar de utilidad las experiencias acumuladas durante la realización de este proyecto, que podría constituirse así en una base sobre la que se podrá seguir trabajando. Finalmente, consideramos que los académicos especializados en cuestiones de reforma política parlamentaria encontrarán en este libro un conjunto de datos y experiencias que les serán de utilidad para cotejar con los resultados de sus propias investigaciones. En este sentido, con el enriquecimiento de la experiencia práctica, podría mejorarse la teoría, aumentándose así las probabilidades de que se generen ideas y modelos que sirvan una vez más para transformar la realidad.

El libro está dividido básicamente en tres partes. En la primera, denominada "Aproximaciones teóricas", compilamos pequeños artículos de diez académicos especializados en alguna cuestión ligada con la transparencia. Nos pareció

interesante introducir algunas guías para temas ligados al proyecto y ubicar al mismo en un marco teórico. De esta manera, CIPPEC intenta obrar como un puente entre la investigación y la implementación de políticas públicas, estimando que sólo acercando las diversas visiones de políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil es posible acercarse a las soluciones que nuestro país requiere.

La segunda parte, "Hacia un Congreso transparente", relata efectivamente el proyecto llevado a cabo. Es, en rigor, el corazón del libro. En un primer capítulo se relatan los antecedentes pertinentes, el estado de situación antes de comenzar y los objetivos y estrategias del proyecto. En los siguientes dos capítulos relatamos las experiencias concretas con ambas cámaras del Congreso: las actividades llevadas a cabo y sus resultados. Aquí se verá, además, cómo la estrategia inicialmente elegida se vio transformada en la medida en que la coyuntura política fue cambiando las condiciones iniciales, y en la medida en que las respuestas efectivamente recibidas distaron de las inicialmente previstas. En los últimos capítulos relatamos nuestra experiencia en entrenamiento de abogados en derecho de interés público, por el componente judicial del proyecto y además presentamos la página web que elaboramos en el marco de este proyecto. Finalmente, nos permitimos realizar algunas conclusiones y reflexiones sobre el proyecto, pensando más que nada en las enseñanzas que pueden dejar para legisladores, organizaciones de la sociedad civil y académicos.

La tercera parte se titula "Aproximaciones políticas" e intenta rescatar la voz de los políticos, y sus perspectivas sobre la transparencia en general y respecto del Poder Legislativo en particular. Nuestra intención fue que en esta sección estuvieran representadas las principales corrientes políticas del país, por lo cual invitamos a representantes del Justicialismo, de la Unión Cívica Radical, del espacio de centro-izquierda, en este caso de Afirmación para una República Igualitaria (ARI), y del espacio de centro-derecha, de la mano de un ex legislador de Acción por la República (AR).

Por último, hay una sección de conclusiones en donde abordamos logros, interrogantes, perspectivas y futuros desafíos a enfrentar. Así concebido, creemos que el libro puede ser de utilidad para diferentes públicos como los anteriormente mencionados. Ojalá así sea.

1. Aproximaciones teóricas

Introducción

El objetivo de esta sección del libro es incorporar apreciaciones sobre la transparencia desde el ámbito académico. Desde CIPPEC consideramos que uno de los principales aportes que podemos hacer a la política argentina es la de servir como un puente entre la investigación y la implementación de políticas públicas. Por razones que no es necesario abordar aquí, la política y la academia en Argentina están profundamente desligadas. En cierto sentido, la política no consulta el "estado del arte" en cuestiones estudiadas en la academia, y la academia, por su parte, queda a veces enfrascada en discusiones excesivamente abstractas sin intentar "bajar" a la realidad ciertos avances científicos. Por esa razón, consideramos que podría ser valioso convocar a estudiosos para que aportaran su conocimiento de manera que pueda ser aplicado en proyectos como el que enmarca a este libro.

El primer artículo es el de María Angélica Gelli; de carácter general, el artículo describe la importancia de la publicidad y transparencia para una república democrática. Los siguientes tres artículos se refieren a las cuestiones políticas de reformas que tiendan a aumentar la transparencia: Mark Jones se centra en los componentes provinciales de la política nacional, Ana María Mustapic en la cuestión de los partidos y Sergio Berensztein proclama la nece-

sidad de mantener una óptica sistémica en el vasto tema de la reforma política. Posteriormente se incluyen dos textos que analizan la cuestión de la transparencia en el contexto de temas específicos: el de Miguel Braun en lo que atañe a la política fiscal y el de Luis Tonelli en lo que hace a la inteligencia. Finalmente, el texto de Gustavo Maurino describe el papel del derecho de interés público en cuestiones de transparencia y acceso a la información, lo que nos lleva a la estrategia central del proyecto en el que se enmarca el presente libro.

María Angélica Gelli escribe sobre "Publicidad y Transparencia: componentes esenciales de la República Democrática", centrándose en la necesidad de un efectivo cumplimiento del derecho de acceso a la información pública para garantizar un verdadero sistema republicano. La idea de la división de poderes, dice Gelli, viró hacia "la de control entre los poderes". Para ello se requiere de transparencia: "si no hubiera la suficiente transparencia y publicidad de los actos que aquellos emiten, los controles se neutralizarían hasta desaparecer."

En tanto "la Constitución Nacional (...) no establece en una regla general y explícita la publicidad de los actos de gobierno", Gelli rastrea esta cuestión en el texto constitucional. Encuentra un punto de partida en el art. 33, que, "al declarar los derechos implícitos suministra razón suficiente al deber de dar a publicidad los actos de gobierno pues, esa norma, reconoce los derechos y garantías no enumerados que emanan de la soberanía del pueblo y la *forma republicana de gobierno*." Es por ello que concluye que "la norma constitucional es clara y contundente: ha establecido la república democrática, y dispuesto una serie de obligaciones en orden a la publicidad de los actos gubernamentales y el acceso a la información por parte de los ciudadanos. En consecuencia (...) debe interpretarse restrictivamente y como excepción cualquier límite que tenga por objeto entorpecer el acceso de los habitantes de la República (...) al conocimiento de los actos de gobierno".

El artículo concluye con una sugestiva cita de Mauricio Virola: "...si no hay ciudadanos dispuestos a mantener la vigilancia y a comprometerse, capaces de resistir a los arrogantes y de servir al bien público, la república muere y se convierte en un lugar donde unos pocos dominan y los demás sirven". Si es cierto que para ello es necesario, como señala Gelli, que desaparezcan "el sigilo y el secreto de los que gobiernan", también lo es que debe haber ciuda-

danos dispuestos a vigilar y controlar.

Mark Jones analiza "La Política Partidaria Provincial y la Cámara de Diputados de la Nación", introduciendo una necesaria reflexión sobre lo que podríamos llamar los condicionantes provinciales de la política nacional. El argumento parte de la constatación de que "Una única persona o un pequeño grupo de políticos generalmente domina los partidos políticos en el nivel provincial". Esa dominación se basa en la capacidad de ganar internas partidarias provinciales, en las que "el éxito depende casi en su totalidad de recursos financieros y/o materiales". Esto implica que esa "dominación de los líderes partidarios se basa principalmente en el patronazgo, el populismo y el clientelismo."

Hasta allí la política provincial. Sin embargo, esto se traslada al nivel nacional a través del armado de las listas de candidatos a legisladores nacionales, en las que son fundamentales los "arreglos de élites o de internas partidarias" dominados, como vimos, por el liderazgo partidario local. Esto conlleva una "fuerte dependencia de los diputados nacionales de los jefes partidarios provinciales". Al llegar al Congreso, entonces, los legisladores responderán a sus jefes provinciales quienes, a su vez, están interesados más en la política local – y en el mantenimiento de sus situaciones locales – que en la política nacional. Así, los "jefes partidarios provinciales (...) tienden a invertir activamente su apoyo legislativo (...) a cambio de beneficios financieros del Poder Ejecutivo Nacional en la forma de transferencias, subsidios, posiciones en el gobierno nacional y populismo."

Según Jones, este sistema de incentivos perversos está en la base de "la quiebra económica y política del país en el 2001" y sigue latente. El artículo no es especialmente optimista, ya que no prevé mecanismos para introducir cambios estructurales al respecto. Sin embargo, cabe extraer una conclusión: cuanto más se sepa sobre los incentivos de los legisladores, más cerca estaremos de crear las condiciones para el cambio. En otras palabras, si, por ejemplo, se logra que todas las votaciones de ambas cámaras fueran nominales, la ciudadanía tendría la posibilidad de saber cuándo sus representantes votaron a favor del jefe provincial en desmedro del bien común. Eso sería un buen avance para cambiar los incentivos de los actores.

Por su parte, **Ana María Mustapic** pone el foco en los partidos políticos y más específicamente – como Mark Jones – en los condicionantes locales de la política nacional en su artículo titulado "El Congreso: los partidos políticos como problema y solución". El problema, brevemente, es que "los partidos están centralmente volcados a la competencia interna y débilmente preparados para la tarea de gobernar". Esto se debe, en gran medida, a "la particular dinámica política que genera la organización territorial y descentralizada de los partidos y los mecanismos de elección directa de sus autoridades y candidatos." La consecuencia de estas características "es la fragmentación del poder en el interior de los partidos."

Esa fragmentación produce a su vez otras consecuencias negativas: un excesivo número de comisiones y bloques legislativos y nóminas de empleados sobre-dimensionadas. Además, la dinámica – como también señala Jones – produce una "baja tasa de reelección (...) y, por consiguiente, las dificultades del desarrollo de *expertise* en el Congreso". La conclusión de Mustapic es "que los partidos políticos argentinos son débiles y que corresponde fortalecerlos. Son débiles como agencias de reclutamiento de una clase política orientada a la tarea de gobernar y son débiles en la gestión de problemas de alcance nacional. En cambio, son fuertes como agencias electorales."

Respecto de cómo reforzarlos, Mustapic se concentra – lógicamente – en que el objetivo debe ser el de aumentar la proporción de la vida partidaria destinada a lo concerniente al gobierno y reducir la correspondiente a la competencia interna. Sostiene entonces que, paradójicamente, las internas abiertas pueden ser contraproducentes. Además, propone como objeto de reforma la financiación y duración de las campañas y la unificación de los calendarios electorales, además de todos lo concerniente a aumentar el acceso a la información (incluyendo la sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública) y reformas para mejorar la eficiencia del Parlamento. Finalmente, no deja de mencionar los componentes culturales: "el problema no se resuelve sólo con la ingeniería institucional. Es de esperar que la estabilidad democrática y la certeza de que la alternancia en el poder es un hecho, genere en los liderazgos partidarios un interés por dotar a sus organizaciones de mayores capacidades gubernamentales."

Sergio Berensztein destaca que debe contemplarse "El funcionamiento del Congreso en perspectiva sistémica". Desde ya, reconoce la necesidad de implementar reformas en el Congreso que aumenten la transparencia – "Es tan lamentable el estado actual del Congreso (...), que indudablemente es enorme el campo de acción que en efecto existe para alcanzar un impacto positivo" – y dentro de este campo destaca la necesidad de sancionar las leyes de Gestión de Intereses y de Libre Acceso a la Información Pública. Sin embargo, el autor va más allá, y alerta sobre aquello que excede al ámbito del Poder Legislativo. La introducción de una reforma, "constituiría una extraordinaria contribución. (...) Pero sería limitado el aporte potencial que habría de lograrse en el funcionamiento global del sistema democrático, tan alarmantemente mediocre en Argentina, si no se efectuaran de forma paralela y consistente reformas profundas en los otros dos poderes y en la relación que existe entre ellos."

Así como Mark Jones destaca el lugar de la política provincial, Berensztein se explaya sobre la relación entre los poderes, criticando el hiperpresidencialismo. En coincidencia con Jones, destaca que alrededor de esta relación de poderes "se desata una lucha despiadada por el acceso y control de recursos fiscales, que no se realiza en los ámbitos diseñados para tales efectos (...) Es por eso que no podrá haber una mejora sensible en el Poder Legislativo sino se implementa de manera paralela, y urgente, reformas políticas e institucionales que transparenten, racionalicen y ordenen el funcionamiento del Poder Ejecutivo." De lo contrario, "Si no predomina una visión sistémica de las instituciones, si no se contemplan los complejos arreglos y componendas que existen entre los factores de poder real en los tres poderes del Estado, se corre el riesgo de que cualquier innovación termine en gatopardismo."

La tesis de Berensztein es clara y profunda. En el fondo, resalta el hecho de que, por más que la "reforma política" ha sido puesta en debate en diversos momentos y por diversos autores, es difícil encontrar un programa de investigación y o de implementación que busque profundamente un esquema alternativo pensado sistémicamente. Sin embargo, y para no caer en un pesimismo terminal, es posible pensar que el fortalecimiento y la mayor transparencia del Poder Legislativo son un requisito necesario tanto para que éste

pueda enfrentar y controlar al Poder Ejecutivo como para acompañar responsablemente según las circunstancias.

Martín Böhmer reflexiona sobre una cuestión puntual, sobre una potencial reforma administrativa, pero en un contexto amplio. Efectivamente, en su artículo – titulado "Lobby, deliberación y la construcción del interés público" – Böhmer se centra en una necesaria regulación de la gestión de intereses o lobbying, sin descuidar el contexto mayor, al que vislumbra de manera similar a Berensztein, Jones y Mustapic, y al que llama "el hiperpresidencialismo argentino".

En ese contexto hiperpresidencialista, sostiene Böhmer, el Congreso puede jugar uno de solamente dos papeles: el de la irrelevancia política, o el del bloqueo puramente negativo a la gestión del poder ejecutivo. En el medio, se pierde el papel que le es propio por esencia: el de ámbito de deliberación, y así se "impide la participación de otras fuerzas políticas, la ampliación del debate público, la adquisición de nuevos conocimientos y la confrontación de más y mejores argumentos."

En una correcta regulación de la gestión de intereses, Böhmer vislumbra una reforma que podría ayudar en la tendencia hacia una mayor deliberación. Efectivamente, abriendo sus puertas a los diversos sectores potencialmente afectados por cualquier iniciativa legislativa, de una manera transparente y racional, que permita una verdadera deliberación en la que se contrapongan intereses y principios diversos, podría enriquecerse el debate público. Igual que Berensztein, Böhmer se resiste a dejar de ver el contexto amplio, pero deja sentado que este tipo de reformas "puestas en contexto y combinadas con otras pueden ser el comienzo de un camino para mejorar nuestra debilitada institucionalidad."

Miguel Braun analiza "El rol del congreso en la transparencia fiscal". Parte de la constatación de la tradición argentina de desequilibrios fiscales permanentes, con consecuencias negativas sobre el desarrollo y sobre la equidad – ya que los pobres sufren proporcionalmente más la volatilidad económica. El centro de la explicación de Braun está en la debilidad de las instituciones fiscales (especialmente el proceso presupuestario y el federalismo fiscal).

Según Braun, esta debilidad institucional tiene como causa— entre otras — a la debilidad de una de las instituciones básicas de la democracia: el Congreso. Efectivamente, el Poder Legislativo tiene tres importantes funciones fiscales: sanciona la Ley de Presupuesto; debe controlar la efectiva implementación del mismo por parte del Poder Ejecutivo; y sanciona otras leyes que influyen en el presupuesto (ya sea creando y modificando impuestos o creando o modificando políticas que implican gastos por parte del Estado). Debido a un problema de incentivos y de capacidades, sin embargo, el Congreso no cumple cabalmente con estas funciones. Como consecuencia, la transparencia fiscal es mínima y la participación y control de la ciudadanía prácticamente imposible, con lo cual no se llega a soluciones posibles para mejorar las instituciones fiscales.

En este sentido, Braun propone como parte de la solución la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso dotada de personal técnico idóneo e independiente que asesore a los legisladores, asegure el acceso a la información por parte del público y que involucre a diversos sectores de la sociedad civil. Así, no sólo se trabajaría en mejorar las capacidades técnicas del Congreso sino también, a través de la inclusión de la sociedad civil, se tendería a mejorar los incentivos de los actores. De esta manera, el artículo de Braun resulta un ejemplo de lo que podría lograr un aumento de la transparencia en un área particular de política — en este caso, la fiscal.

El artículo de **Luis Tonelli** analiza "El Control de las Actividades de Inteligencia en la Argentina", analizando a pedido de los coordinadores de este libro el reverso del libre acceso a la información pública: el secreto. En primer lugar, y desde el comienzo mismo del artículo, Tonelli señala el conflicto entre dos "tendencias contradictorias": por un lado, las aspiraciones ciudadanas por mayores libertades, mejores controles sobre el Estado y mayor transparencia; por el otro, la demanda de seguridad frente al crimen y al terrorismo. En ese sentido, desde el momento mismo en que se busca seguridad, resurge la vieja pregunta filosófica respecto de "quién custodia a los custodios".

Tonelli analiza así el — poco sistemático — sistema de inteligencia argentino, criticando especialmente "la proliferación de servicios de inteligencia en el país". Tan importante resulta la cuestión del contenido. Asimismo, nota que la SIDE ha sido ampliamente criticada por "utilizar su capacidad para disponer

de gastos arbitrarios para cualquier cosa menos que para cuestiones de seguridad", incluyendo pagos indebidos a políticos, periodistas y miembros del Poder Judicial, y escuchas telefónicas injustificadas. "Y aún así, la mayor ineficiencia en la que incurre la SIDE es similar a la del resto de las no tan sospechosas dependencias estatales: mucho de su presupuesto se gasta en sueldos improductivos y su burocracia interna ahoga toda eficacia."

En este sentido, "Es necesario tener en cuenta que la discusión sobre la reorganización y los controles de las actividades de inteligencia (...) deben pensarse (...) en el contexto de la crisis del Estado que sufre el país", lo cual dificulta el objetivo de "atenuar la contradicción entre el sistema democrático (...) y las actividades de inteligencia a través del control que da la regulación por la ley." En ese sentido, si la proliferación de servicios debe atenuarse a través de la centralización, "dicha centralización debería estar acompañada de estrictos controles", empezando por la Comisión Bicameral del Congreso Nacional "que hasta ahora no ha cumplido ninguna actividad importante – y la implementación de criterios claros para la desclasificación de la información secreta". Como prácticamente todos los autores aquí reseñados, la condición para el progreso pasa para Tonelli por "una reconstrucción general del Estado y de una reparación del dañado tejido social argentino" sumados a "una concientización ciudadana cada vez mayor".

Gustavo Maurino escribe sobre "Acceso a la Información y Derecho de Interés Público", considerando al "desafío de construir una democracia constitucional" como "un proceso cuya dinámica es de muy largo plazo." Según Maurino, parte fundamental de ese proceso es "asignar un rol y un sentido al derecho y a las instituciones legales como lenguaje para articular los acuerdos y resolver los desacuerdos sociales, y como una herramienta mediante la cual los ciudadanos podemos presentar nuestros reclamos, pretensiones e intereses en la arena pública."

Dentro de este proceso, Maurino encuentra significativo centrarse en el grado de "interacción entre ciudadanos y el gobierno", para lo cual el acceso a la información pública es prácticamente un requisito *sine qua non*. Si bien se ha avanzado en ese camino, para el autor "nuestra práctica política no ha tomado aún el acceso a la información pública como un valor relevante." Es en este

sentido que Maurino encuentra que el derecho puede ser "un camino para construir conscientemente la interpretación constitucional más robusta posible de las condiciones de acceso a la información pública; una interpretación que a su vez contribuya a mejorar el sentido y la calidad institucional de nuestra democracia"; especialmente, el costado "narrativo" del derecho, ya que un "caso judicial es en buena medida (...) una historia, un drama o una novela". "Sobre esta dimensión constructiva del derecho se apoya la práctica del derecho de interés público; y las iniciativas de promoción del acceso a la información podrían encontrar en ella una herramienta amigable para contribuir al progreso de nuestra joven república", concluye.

Por difícil que parezca a primera vista, nos aventuramos a extraer algunas conclusiones de este conjunto de artículos y aproximaciones. La primera, es de alguna manera una vuelta al argumento de María Angélica Gelli: la cuestión de la transparencia es esencial a una república democrática y tiene efectos positivos en cuestiones tan distantes como la política fiscal y la política de inteligencia, como vimos en los textos de Braun y Tonelli. En pocas palabras, mayor transparencia es mejor democracia. La segunda conclusión se refiere a la complejidad que presenta el escenario político para reformas que aumenten la transparencia. Efectivamente, y por disímiles que puedan ser los textos de Jones, Mustapic y Berensztein, los tres mantienen una dosis importante de escepticismo: Jones no ve que se estén transformando los incentivos de orden provincial que estuvieron para él en la base de la crisis de 2001; Mustapic encuentra que la solución está en fortalecer a los partidos, lo que parece estar en las antípodas de lo que la sociedad reclama; finalmente, Berensztein encuentra que, por toda esta complejidad, no existe un programa de investigación e implementación en clave sistémica.

¿Debemos, entonces, perder la esperanza? Nuestra última conclusión es que no debemos perder la esperanza. Como expone[n] Gustavo Maurino y Martín Böhmer, el derecho de interés público y el lobby cívico pueden ir construyendo lentamente los cambios dentro de nuestras instituciones y – sobre todo – en nuestra ciudadanía. El trabajo por delante es largo y arduo, pero eso no debe llevarnos a preocuparnos sino a ocuparnos por ir cambiando el estado de situación, día a día y problema por problema.

Publicidad y Transparencia: componentes esenciales de la República Democrática

*por María Angélica Gelli **

Según lo dispone la Constitución, la Nación argentina adopta para su gobierno la forma de la república democrática y para su Estado, el sistema federal.

La república clásica califica a la democracia como un sistema político de separación de poderes para preservar la libertad humana del despotismo y los abusos. Sin embargo, la creciente complejidad del Estado moderno, las mayores atribuciones que éste debió asumir, la creación de nuevos órganos para satisfacerlas, y hasta las mudanzas producidas en el concepto de soberanía -con la creciente responsabilidad internacional del Estado en materia de Derechos Humanos- viró la idea de división del poder hacia la de control entre los poderes. Ello no desplazó las otras notas que configuran la república -publicidad de los actos de gobierno; responsabilidad de los funcionarios; periodicidad de los cargos electivos e igualdad de todos ante la ley- antes bien potenció la necesidad de que esas características se intensificaran y solidificaran.

En la constitución Argentina la separación de los poderes se manifiesta en tres tipos diferentes: la tripartita entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial -ahora cuatripartita con la inclusión, como poder independiente, del Ministerio Público-; la federal en virtud de la cual se reconocen a lo menos dos órbitas territoriales de poder: el central o federal y los locales o provinciales y, dentro de éstos, las autonomías de los municipios. Por fin, se establece la di-

** Abogada, Universidad de Buenos Aires. Especialista en Sociología Jurídica, egresada de la Universidad de Buenos Aires. Carrera Docente concluida en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Autora de numerosas publicaciones.*

visión entre el poder constituyente —el que sanciona y reforma la constitución— y los poderes constituidos.

La finalidad perseguida por el control de los poderes no es otra que evitar el desborde de éstos y el peligro cierto que para las libertades personales crea la centralización en la toma de decisiones públicas. El establecimiento de la república democrática como sistema de controles jurídicos, se fortalece con prohibiciones al poder más temido: el Ejecutivo Nacional. Así, se veda al Presidente el ejercicio de atribuciones penales y tributarias; se limita sus competencias legislativas —otorgadas como excepción— mediante requisitos que aquél debe cumplir al dictar decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y decretos de promulgación de leyes, además de los controles que sobre esas atribuciones competen al Congreso y al Poder Judicial.

Sin embargo, esos instrumentos constitucionales creados para fijar lindes al ejercicio del poder y, eventualmente, exigirle rendición de cuentas a través de la responsabilidad de los funcionarios públicos, serían inocuos si no se contase con dos herramientas indispensables, a fin de asegurarlos. En otras palabras, si los gobernantes pudieran permanecer sin plazo en el ejercicio del mandato —o se establecieran reelecciones indefinidas— o si no hubiera la suficiente transparencia y publicidad de los actos que aquellos emiten, los controles se neutralizarían hasta desaparecer.

La periodicidad de los mandatos —con diferente alcance y límites, según el poder de que se trate— está consagrada expresamente en la Constitución Nacional. En cambio ésta no establece en una regla general y explícita la publicidad de los actos de gobierno. No obstante, algunas disposiciones refieren directamente a la publicidad de algunos actos de gobierno o aseguran ese principio, siquiera de modo implícito.

De ese modo, en caso de revisión por el Congreso del veto presidencial a un proyecto de ley, la Constitución ordena que se *publique inmediatamente por la prensa el nombre de los sufragantes y los fundamentos expresados, así como las objeciones efectuadas por el Poder Ejecutivo* (art. 83). La norma expresa cuán importante resulta en la república democrática que el pueblo conozca las tensiones y discrepancias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a la hora de

elaborar soluciones para los problemas generales; revela la necesidad de que la opinión pública del país tome nota de todo ello, a fin de que conociendo qué hacen u omiten sus representantes, pueda controlar los actos de gobierno a través del sufragio, las peticiones y las eventuales acciones judiciales.

Antes de la reforma constitucional de 1994, existía otra norma referida a la publicidad de la elección presidencial indirecta. En ese sistema, el Congreso reunido en Asamblea efectuaba el escrutinio del sufragio de los electores, elegidos, éstos, por el cuerpo electoral. La elección del presidente y vicepresidente debía concluir en una sola sesión, y *publicarse por la prensa el resultado*.

De su lado, el art. 33, al declarar los derechos implícitos suministra razón suficiente al deber de dar a publicidad los actos de gobierno pues, esa norma, reconoce los derechos y garantías no enumerados que emanan de la soberanía del pueblo y la *forma republicana de gobierno*.

Al efectuarse la reforma constitucional de 1994, se reconoció la existencia de otros poderes sociales –las llamadas organizaciones no gubernamentales o del sector social- entre las que se incluyeron las asociaciones de usuarios y consumidores y las que tuvieran como finalidad la defensa de éstos, del ambiente, y de la competencia, en suma, de las que defendieran los derechos de incidencia colectiva o protegieran contra toda forma de discriminación.

En efecto, la protección de usuarios y consumidores, consagrada en el art. 42, facultó a éstos a participar en los organismos de control de los servicios públicos, mediante las asociaciones que instituyeran. Por su parte, el art. 43 reconoció la legitimidad de esas asociaciones para interponer acción judicial de amparo en la defensa de los derechos de incidencia colectiva. El ejercicio de esos derechos por parte de las organizaciones sociales requiere, necesariamente, el *acceso a la información*, pues la reticencia y el secreto acerca de las acciones y omisiones del Estado impiden en los hechos el control y la adjudicación de responsabilidades públicas.

Como se advierte la norma constitucional es clara y contundente: ha establecido la república democrática, y dispuesto una serie de obligaciones en orden a la publicidad de los actos gubernamentales y el acceso a la información por parte de los ciudadanos. En consecuencia y a partir de esos principios y sus

múltiples aplicaciones, debe interpretarse restrictivamente y como excepción cualquier límite que tenga por objeto entorpecer el acceso de los habitantes de la República –por sí mismos o por medio de las asociaciones que integren- al conocimiento de los actos de gobierno, producidos por cualquiera de los poderes del Estado, por los denominados órganos *extrapoderes*, o por las prestatarias de servicios públicos privatizados.

Sin embargo, múltiples rutinas institucionales bloquean el acceso irrestricto a la información estatal. No sólo sobre los actos institucionales emitidos –por ejemplo, al dictarse leyes secretas o al disponerse el empleo de fondos reservados- sino acerca de quienes concurrieron o no a la emisión del acto -en el caso de los cuerpos colegiados, en especial en el Congreso o en las legislaturas provinciales- o al modo y razones por medio de las cuales se llegó a la decisión velándose, en muchas ocasiones, el accionar de los *lobbistas*.

En ese sentido resulta indispensable la instrumentación y fortalecimiento de las audiencias públicas –de información o participación, tal como las instrumentó, por ejemplo, el Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación- y sobre todo, el registro nominal de los votos que concurren a la sanción de las leyes, así como del eventual retiro de la Cámara, por parte de los legisladores a la hora de votar los proyectos de ley.

Sin embargo, tal como lo expresara Mauricio Virola en sus diálogos con Norberto Bobbio "...si no hay ciudadanos dispuestos a mantener la vigilancia y a comprometerse, capaces de resistir a los arrogantes y de servir al bien público, la república muere y se convierte en un lugar donde unos pocos dominan y los demás sirven". Claro que, para ello, el sigilo y el secreto de los que gobiernan debe desaparecer.

La política partidaria provincial y la Cámara de Diputados de la Nación

*por Mark P. Jones **

La naturaleza de base provincial de la política argentina tiene un profundo efecto sobre el proceso de políticas públicas del país. En este capítulo me refiero a los cimientos provinciales de la política partidaria argentina y su efecto sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados de La Nación en particular y sobre la dinámica del proceso de políticas públicas en general.

Las Provincias y la Política Partidaria en Argentina

El locus de la política partidaria en Argentina es la provincia (Benton 2003; Calvo y Murillo 2003; De Luca et al. 2002; Gibson y Calvo 2000; Jones 1997; Spiller y Tommasi s.f.). Las carreras políticas están generalmente basadas en lo provincial (incluyendo el hecho de que posiciones en el gobierno nacional son a menudo consecuencia de factores provinciales) y la base de apoyo político de los políticos y partidos se concentra en el nivel provincial.

Una única persona o un pequeño grupo de políticos generalmente domina los partidos políticos en el nivel provincial (De Luca et al. 2002; Jones et al. 2002). En las provincias donde el partido controla la gobernación, con raras excepciones, el gobernador es el jefe indiscutible (o al menos dominante) del partido en el nivel provincial. En muchas otras provincias, donde la gobernación no es controlada por el partido, el partido está igualmente dominado en una manera similar (con mayor espacio para opositores intra-partidarios) por una única persona. Finalmente, en las restantes provincias, donde el partido no controla la gobernación y no hay un único líder dominante, existe generalmente un pequeño grupo de líderes partidarios influyentes que predominan

** Associate Professor – Department of Political Science – Rice University*

en la vida partidaria¹.

La arriba mencionada dominación de los líderes partidarios se basa principalmente en el patronazgo, el populismo² y el clientelismo. Las posiciones de patronazgo son particularmente importantes para el mantenimiento del apoyo de los líderes partidarios de segunda y tercera línea quienes, a su vez, poseen la capacidad de movilizar a los votantes, especialmente para las internas partidarias. La capacidad de dedicarse a políticas populistas mejora la reputación del partido en sectores clave del electorado y ayuda a las prácticas clientelísticas a través de la provisión de trabajos a seguidores del partido y la infusión de dinero en los cofres partidarios lo que a su vez es utilizado para mantener redes clientelísticas. El clientelismo asiste a los líderes partidarios en el mantenimiento de una sólida base de seguidores en todos los niveles.

El fruto de estas actividades de patronazgo, populismo y clientelismo es la dominación del partido político en el nivel provincial. La dominación del partido provincial requiere que un líder partidario sea capaz de derrotar a cualquier rival en una interna partidaria (ya sea para elegir candidatos para cargos electivos o para elegir el liderazgo partidario provincial)³. El patronazgo, las actividades populistas y el clientelismo son importantes para el éxito en elecciones generales, pero son indispensables para el éxito en elecciones partidarias internas. De manera similar, el apoyo basado en el patronazgo, el populismo y el clientelismo a menudo tiene un efecto anticipado sobre potenciales retadores intra-partidarios, causándoles que desistan de cualquier intento de derrotar al líder partidario.

Las internas involucran para las listas intra-partidarias en competencia un considerable esfuerzo de movilización. El electorado para estas contiendas es o bien únicamente miembros del partido (las elecciones para posiciones de li-

1. En las provincias en que el liderazgo partidario está fragmentado, el rol del partido nacional (especialmente si es el partido del Presidente) en la política provincial es a menudo más pronunciado que en el caso en que el partido provincial está unido bajo un único líder.

2. Nota del traductor: se tradujo "pork barrel politics", expresión típicamente norteamericana refiriéndose al uso de public expenditure for political gain (por ejemplo la construcción de un hospital, puente, o escuela), como populismo.

3. El líder del partido tiene mucha libertad respecto de cuándo y bajo qué condiciones se llevarán a cabo las internas; lo cual provee a los líderes partidarios que defienden sus posiciones [incumbent] con una ventaja adicional vis-à-vis sus retadores.

derazgo partidario se restringen a miembros del partido) o a miembros del partido y aquellos no afiliados a ningún partido (i.e., independientes)⁴.

Para estos esfuerzos de movilización es vital el apoyo de tres grupos (De Luca et al. 2002). Primero, toda lista necesita el apoyo de su propia máquina compuesta de punteros que tienen vínculos establecidos con un líder o unos líderes que apoyan la lista. Segundo, las listas buscan el apoyo de punteros inicialmente no alineados con ninguna de las listas contendientes. Tercero, las listas buscan el apoyo de otros grupos organizados con una fuerte capacidad de movilizar grandes número de personas. Además de obtener el apoyo de estos grupos, para ser competitiva una lista debe ser capaz de llevar adelante las siguientes tareas (De Luca et al. 2002): involucrarse en publicidad de campaña, alquilar gran cantidad de taxis, remises, y colectivos para transportar a los votantes a las urnas, y desplegar varios fiscales electorales a cada mesa para impedir que la lista sea víctima de fraude electoral.

Cuando se llevan a cabo internas, entonces, el éxito depende casi en su totalidad de recursos financieros y/o materiales. Si un político representará fielmente o no (o si ha representado fielmente o no) los intereses de sus votantes normalmente no tiene un impacto significativo en la contienda interna. Como dijo recientemente el ex gobernador (1999-2003) de Chubut José Luis Lizurume: "la interna es aparato puro" (Diario *El Chubut*, 18/07/03)⁵.

El Sistema Electoral para la Cámara y las Carreras Políticas

Los diputados nacionales son elegidos de listas partidarias cerradas y bloqueadas en distritos pluri-nominales (con una magnitud de distrito de 3 de mediana y 5 de promedio), listas que son creadas en el nivel provincial a través de arreglos de elites o de internas partidarias (De Luca et al. 2002). Como debiera sugerir lo anteriormente mencionado, en la mayoría de las instancias la decisión de reelegir a los miembros de la Cámara de Diputados de la Argentina (como así tam-

4. Entre 1989 y 2001, en las internas para la elección de diputados nacionales a nivel provincial del Partido Justicialista), el promedio del padrón electoral que participaron fue de 7% cuando estuvieran restringidas a miembros del partido y de 13% cuando fueron abiertas a independientes. Las figuras comparables para la Unión Cívica Radical fueron de 3% y 5% respectivamente. Estos estimados se basan en datos parciales, y deberían ser tratados con precaución. Igualmente, resulta claro que un porcentaje relativamente pequeño del electorado total participa en la mayoría de las internas.

5. Nota del traductor: español en el original.

bién la decisión respecto de su futuro político) yace fundamentalmente con el jefe o los jefes partidarios en el nivel provincial; no con el diputado individual. Más aún, estos jefes partidarios practican la rotación (Jones et al. 2002), con la consecuencia de que los índices de reelección son muy bajos para una cámara de diputados. Entre 1987 y 2003 sólo una media de 22% (18% para el Partido Justicialista [PJ] y 17% para la Unión Cívica Radical [UCR]) de los miembros de la Cámara de Diputados logró la reelección inmediata (este es el índice de reelección más bajo que yo conozca en una democracia que no prohíbe la reelección inmediata). Pero, al mismo tiempo, una abrumadora mayoría de los diputados regresan a puestos políticos en sus respectivas provincias (o yendo a puestos en el nivel nacional, a menudo en "representación" de sus provincias). Como se documenta en Jones (2001) y Jones et al. (2002), los diputados argentinos son legisladores amateur, pero políticos profesionales.

El Funcionamiento del Congreso Argentino

La literatura contemporánea sobre la política argentina sostiene la importancia vital de factores de nivel provincial en el funcionamiento del sistema político del país. Esta importancia de los factores provinciales resalta la naturaleza de base provincial de las sendas de carreras parlamentarias, como así también la generalmente fuerte dependencia de los diputados nacionales de los jefes partidarios provinciales y los incentivos débiles para invertir en el fortalecimiento de la Cámara de Diputados (dado que la mayoría es conciente de que sólo estarán allí por un breve período), con el comportamiento legislativo de los diputados siendo fuertemente determinado por las preferencias de sus jefes provinciales.

En Argentina, los objetivos electorales de los jefes partidarios provinciales son mejor atendidos por políticas distributivas (dado que su control del poder se basa principalmente en el patronazgo, el populismo y el clientelismo). Ellos están, por lo tanto, principalmente interesados en la aprobación de políticas distributivas. Los jefes partidarios provinciales argentinos también tienden a facilitar su apoyo legislativo (i.e., los votos de sus diputados y senadores) a cambio de beneficios financieros del Poder Ejecutivo Nacional en la forma de transferencias, subsidios, posiciones en el gobierno nacional y populismo.

El procedimiento de operación normal en el del Congreso argentino es que los líderes del partido mayoritario (generalmente siguiendo directivas presidenciales) manejen el funcionamiento del Congreso, dejando que los gobernadores y los demás jefes partidarios provinciales se concentren en la política provincial. Las acciones de los líderes del partido mayoritario (y del Presidente) están, sin embargo, constantemente influidas por las preferencias de los jefes partidarios provinciales, tanto en términos de lo que colocan en la agenda legislativa (control negativo de agenda) como en términos de la redacción de la legislación que desean aprobar (control positivo de agenda). Por supuesto, los jefes partidarios provinciales se reservan el derecho de disentir (a través de sus legisladores) y en otras oportunidades pueden ser llamados por el liderazgo partidario a "controlar" a sus legisladores. Más allá de estas instancias relativamente raras, los jefes provinciales se concentran en la política provincial y los líderes del partido mayoritario en la Cámara (normalmente siguiendo las directivas del Presidente) ejecuta la política parlamentaria.

Conclusión

Con la excepción de dos años (2000 y 2001), durante los últimos 15 años Argentina se ha caracterizado por una fuerte dominación de la agenda legislativa por parte de un partido mayoritario (i.e., el PJ). El PJ, que controlaba tanto la presidencia como las mayorías operativas en la Cámara de Diputados y en el Senado entre 1989 y 1999 (y desde 2002), ha utilizado su control negativo de agenda para asegurarse que no se aprobara legislación a la que se oponía, y, al mismo tiempo, empleaba su control positivo de agenda para diseñar legislación (o disponer los necesarios pagos laterales) de manera tal que obtuviera aprobación (Danesi s.f.). En este último caso, los individuos que los líderes del PJ en el Congreso (y los presidentes del PJ) más tenían que satisfacer eran los jefes partidarios provinciales.

Estos jefes provinciales podían ser satisfechos en muchas formas, pero como los más relevantes de ellos (estando la relevancia basada en el número de diputados y senadores que respondían a sus directivas) eran gobernadores, la llave para su apoyo era generalmente la transferencia de fondos u otros recursos por parte del gobierno nacional hacia sus respectivas provincias (algunas

veces estas "transferencias" también adoptaban la forma de permisos a la provincia para evitar la implementación de reformas fiscales y administrativas). Una proporción significativa de estas transferencias fueron inicialmente financiadas por el gobierno nacional con los ingresos obtenidos de las privatizaciones de empresas públicas (por ejemplo, electricidad, gas natural, teléfonos). Más adelante, cuando quedaba poco por privatizar, el gobierno nacional financió una porción significativa de estas transferencias a través del endeudamiento con acreedores extranjeros y locales a través de la venta de bonos gubernamentales y similares productos financieros. Este creciente peso de la deuda fue insostenible y más adelante contribuiría a la quiebra económica y política del país en el 2001.

Durante los últimos dos años no han habido reformas estructurales de las instituciones de gobierno en el nivel provincial ni de las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Consecuentemente, los factores provincial que contribuyeron significativamente a la crisis de 2001 permanecen de manera latente. A menos que estos asuntos latentes sean encarados inmediatamente a través de reformas serias y substanciales tanto en el nivel nacional como en el provincial (reformas que – no hay duda –serán políticamente impopulares), estas mismas demandas de base provincial sobre los escasos recursos económicos del país una vez más comenzarán a crear severos problemas económicos y políticos cuando el excepcional período actual de crecimiento concluya en 2005 o 2006.

Referencias

- Benton, Allyson Lucinda. 2003. *"Presidentes Fuertes, Provincias Poderosas: La Economía Política de la Construcción de Partidos en el Sistema Federal Argentino"*, Política y Gobierno 10(1):103-37.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2003. *"Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market,"* presentado en la conferencia "Rethinking Dual Transitions: Argentine Politics in the 1990s in Comparative Perspective," Harvard University, marzo.

- Danesi, Silvina. S.f. *"A 18 Años de Democracia, la Gestión en la H. Cámara de Diputados de la Nación,"* Manuscrito no publicado, Universidad de San Andrés.
- De Luca, Miguel, Mark P. Jones, y María Inés Tula. 2002. *"Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina,"* Comparative Political Studies 35:413-36.
- Gibson, Edward L., y Ernesto Calvo. 2000. *"Federalism and Low-Maintenance Constituencies: The Territorial Dimension of Economic Reform in Argentina,"* Studies in Comparative International Development 35(5):32-55.
- Jones, Mark P. 2001. *"Carreras Políticas y Disciplina Partidaria en la Cámara de Diputados Argentina,"* POSTData 7:189-230.
- Jones, Mark P. 1997. *"Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections,"* Journal of Politics 59:538-49.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller, y Mariano Tommasi. 2002. *"Amateur-Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System,"* American Journal of Political Science 46:656-69.
- Spiller, Pablo T., y Mariano Tommasi. S.f. *The Institutional Determinants of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina.* New York: Cambridge University Press. De próxima publicación.

El Congreso: los partidos políticos como problema y solución

Por Ana M. Mustapic *

La gestión del Congreso argentino está rodeada de un extendido malestar que es, fundamentalmente, un corolario del descontento ciudadano frente a los políticos. La corrupción, la búsqueda del interés particular, el amateurismo y la improvisación son algunas de las recriminaciones de la que es objeto la clase política. La insatisfacción se origina en el pobre desempeño de la función de gobierno que, en el caso de los legisladores – como de todos aquellos que ocupan cargos electivos – significa pobre desempeño de su función representativa.

Desde el punto de vista del ejercicio del poder, la representación en el Congreso se ejerce a través de dos actividades básicas, legislar y controlar. La pregunta que cabe plantear es: ¿qué factores afectan estas dos tareas? En los párrafos que siguen nos ocuparemos de la incidencia de un factor que, sin agotar el análisis del problema, no puede ser soslayado: los partidos políticos. El aspecto que queremos subrayar es que los partidos están centralmente volcados a la competencia interna y débilmente preparados para la tarea de gobernar. Este predominio de la política competitiva en los partidos se refleja en diversas instancias de la actividad parlamentaria, afectando la *performance* del Congreso en su conjunto. A fin de desarrollar estos puntos, hemos organizado la exposición en tres secciones: en la primera, abordamos el tema de los partidos políticos y el predominio de la política competitiva; en la segunda, nos referimos al impacto que esta última ejerce sobre las funciones del Congreso; en la tercera, volcamos nuestras conclusiones.

Los partidos políticos y el predominio de la competencia interna

El punto de partida de nuestro análisis son los partidos políticos pues los le-

* M. Phil in Politics, University of Oxford. Profesora de la Universidad Di Tella. Investigadora CONICET.

gisladores son hombres de partido y esta filiación está destinada a afectar, en mayor o menor medida, sus comportamientos. Entre los distintos aspectos que inciden sobre éstos, nos interesa subrayar la particular dinámica política que genera la organización territorial y descentralizada de los partidos y los mecanismos de elección directa de sus autoridades y candidatos.

Los partidos políticos argentinos de alcance nacional están organizados en términos territoriales, sin dar demasiada cabida a otras modalidades organizativas duraderas que atraviesen esos límites como son, por ejemplo, las facciones¹. Las diversas sub-unidades territoriales que los integran gozan de un importante grado de autonomía, en particular, las organizaciones provinciales respecto de la organización nacional. Un dato ilustrativo se relaciona con el financiamiento público. Éste privilegia las organizaciones distritales antes que la nacional, y en muchos casos por partida doble, a través de los aportes del Estado nacional, por un lado, y de los gobiernos provinciales, por otro. La autonomía a la que aludimos da lugar a una estructura de poder descentralizada.

En cuanto a las reglas que regulan la competencia interna para ocupar cargos electivos o partidarios, es de destacar el predominio de mecanismos de elección directos. A pesar de las variaciones que pueden exhibir las organizaciones partidarias en el nivel provincial – por ejemplo, en algunos distritos la competencia intrapartidaria se dirime a través de internas cerradas, en otros, a través de internas abiertas, en otros a través del sistema de elecciones dobles simultáneas (ley de lemas) – en todos los casos, el poder de decisión descansa, en última instancia, en la masa de afiliados y no en órganos colegiados. Esto es así aún cuando no se concreta el llamado a elecciones internas porque los dirigentes se han puesto de acuerdo y presentan una única lista de candidatos. En estos casos, el peso de los líderes y su capacidad de influencia en la confección de la lista depende, aunque no exclusivamente, del número de afiliados que se supone está en condiciones de movilizar.

La combinación entre organización territorial descentralizada y mecanismos de selección directa obligan a quienes están interesados en conservar o avanzar en su carrera política a construir una red de apoyos. En esta tarea cuenta con

1. Las llamadas líneas internas en muy raras ocasiones trascienden las fronteras provinciales.

la asistencia de una figura clave en la vida interna de los partidos: el "puntero". El "puntero" es un producto de la democracia directa y nace, justamente, en respuesta a la necesidad de afiliar y/o movilizar a los afiliados para las elecciones internas. Es una especie de empresario político que controla un territorio determinado – en general, su zona de influencia se corresponde con las unidades electorales existentes en el distrito en el que actúa – y ofrece sus servicios a los líderes interesados. Dado que las divisiones internas de los partidos sólo ocasionalmente responden a líneas ideológicas, el "puntero" tiende a acercarse al líder que cuenta con los mejores recursos para distribuir o con la mejores perspectivas de ganar. Puede decirse que detrás de cada legislador hay uno o más "punteros" que directa o indirectamente han estado trabajando para su elección.

La consecuencia más importante de las características reseñadas – organización territorial, autonomía de las sub-unidades y mecanismos de selección directos – es la fragmentación del poder en el interior de los partidos. Con ella se produce la dispersión de los recursos entre los distintos competidores, los liderazgos nacionales resultan poco cohesionados, y los alineamientos intrapartidarios son inestables pues cambian con cada nueva elección. La exacerbación de la fragmentación de base territorial lleva a la postre al progresivo debilitamiento de los partidos en el orden nacional.

Los partidos en el Congreso

El esquema de organización y dinámica de competencia interna de los partidos que acabamos de describir, se traslada a la función de gobierno, produciendo tendencias centrífugas y con ellas un exceso de jugadores con poder de veto. El Congreso es un fiel espejo de este fenómeno. Veamos algunos ejemplos.

El incremento sostenido del número de bloques y de comisiones, orientado a acomodar las diferencias y necesidades partidarias, es un producto de la fragmentación. En 1990 la Cámara de Diputados contaba con 24 bloques, una cifra de por sí sorprendente; en 2004 hay nada menos que 37. En cuanto al número de Comisiones, la Cámara de Diputados comenzó con 26 en 1983 para pasar a 45 en 2001; la Cámara de Senadores de 29 en 1983 pasó a 47

en 2001².

La baja tasa de reelección – en promedio, alrededor del 17% frente al 83% de Estados Unidos – y, por consiguiente, las dificultades del desarrollo de *expertise* en el Congreso, también puede ser visto como un resultado de la fragmentación. Dada la multiplicación de los aspirantes a ser retribuidos por sus actividades en el partido, la rotación en los cargos resulta imperativa. De lo contrario, es muy probable que los relegados en el reparto tengan razones para abandonar las filas y prefieran unirse a otra fuerza o crear una nueva.

La primacía de la lógica partidaria está también presente en el personal empleado en las legislaturas. Es sabido que el número de empleados en el Congreso – y también en las legislaturas provinciales – es decididamente exagerado. Es un clásico mencionar que la Biblioteca del Congreso de la Nación cuenta con 1200 empleados o que el gasto de la legislatura en la provincia de Formosa en el 2001 representó el 8,46% de su Presupuesto. Es vox populi, también, que muchos de estos cargos se cubren con parientes y amigos. Se trata de una muestra más de mecanismos de creación y mantenimiento no sólo de clientelas sino también de recursos valiosos para la competencia interna.

Por otra parte, la fragmentación plantea problemas de coordinación y de disciplina. ¿Quién fija la agenda parlamentaria, esto es, quién decide qué temas y con qué contenidos van a ser tratados? Teniendo en cuenta el régimen presidencial argentino, es razonable sostener que está en manos del presidente proponer las políticas e impulsarlas. Pero para que el Congreso pueda desempeñar debidamente su función de gobierno, aún en la modalidad más reactiva que lo caracteriza, debería poder generar una estructura de autoridad debidamente legitimada. La ausencia de dicha legitimación testimonia el escaso reconocimiento que recibe la tarea de gobernar. Dado que prima la competencia, no resulta conveniente abrir un espacio en el cual puedan surgir liderazgos alternativos que, en término partidarios, significa aceptar más competidores.

2 La Cámara de Senadores ha revisado este tema; de todos modos, es preciso tener en cuenta que el número de comisiones puede disminuir, y el de subcomisiones aumentar.

En lo que respecta a la disciplina partidaria, se ha sostenido que es alta³. Sin embargo, esta afirmación se compadece mal con el peso que poseen las organizaciones provinciales y sus dirigentes. Como es sabido, un mismo bloque alberga distintos grupos, identificados en su gran mayoría por la adhesión a determinados líderes provinciales. En otro trabajo se ha señalado que, en este marco, la disciplina no se puede dar por sentada sino que es preciso producirla e implica incurrir en costos de tiempo y negociación⁴.

En cuanto a las funciones de control, comencemos señalando que los incentivos de los legisladores del partido de gobierno para fiscalizar la acción de su propio Ejecutivo son escasos; nadie se controla a sí mismo. Dicha tarea recae, entonces, en la oposición. Pero la oposición enfrenta dos dificultades. En primer lugar, la falta de información. Para poder controlar es preciso contar con información y hasta tanto no se sancione una ley de acceso a la información, no se podrá avanzar mucho más allá de lo simbólico. Por otro lado, tampoco están dadas las condiciones favorables para que el control en manos de la oposición se despliegue consistentemente. Una de las razones es que los partidos que están en la oposición comienzan a exhibir problemas de liderazgo y disciplina, en particular, si las urnas le han sido esquivas. Esta es una circunstancia que propicia la activación de las tendencias centrífugas subyacentes en su interior. La estructura de autoridad de los bloques se torna inestable, algunos diputados pueden llegar a separarse del mismo y formar su propio bloque, las disputas por los recursos clientelares del Congreso, ahora más escasos, se agudizan, etc.

Conclusiones

Hemos tratado de destacar las restricciones partidarias que operan en la actividad del Congreso y que afectan la función representativa de los legisladores. El análisis realizado indica que, para mejorar el desempeño del Congreso, la mirada debe estar puesta en los partidos políticos.

3 Mark Jones. 2002. "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress". En Scott Morgenstern y Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.

4. Ana M. Mustapic. 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Nº 156, enero-marzo 2000.

Entendemos que los partidos políticos argentinos son débiles y que corresponde fortalecerlos. Son débiles como agencias de reclutamiento de una clase política orientada a la tarea de gobernar y son débiles en la gestión de problemas de alcance nacional. En cambio, son fuertes como agencias electorales. En consecuencia, el fortalecimiento de su función representativa debería estar dirigida a atenuar la inversión de recursos de diverso tipo que realizan en el campo electoral. La regulación del financiamiento y duración de las campañas electorales y la unificación de los calendarios electorales – nos referimos a las elecciones nacionales y provinciales – van en esta dirección. En oposición, si nuestro diagnóstico es correcto, la imposición de internas abiertas obligatorias profundiza el problema. Permítaseme una disgresión sobre este punto.

Cuando la democracia interna en los partidos recurre a mecanismos de selección directos – a diferencia de los indirectos dirigidos a conformar cuerpos colegiados – genera efectos paradójicos. De más está decir que la democracia interna es valiosa. Sin embargo, la frecuencia con la que ocurren las elecciones – primero las internas y luego las generales – está lejos de traer aparejados sólo efectos positivos. De hecho, la práctica de la elección directa desemboca la mayoría de las veces en "internismo", esto es, en políticos cuyas energías se vuelcan básicamente en la supervivencia dentro de las jerarquías partidarias. La gestión de gobierno no es debidamente atendida y esto se agrava porque la competencia interna no responde a líneas ideológicas. No existen, por ende, incentivos para elaborar políticas – esto queda en manos de los candidatos presidenciales y sus equipos personales – y sí para dispersar esfuerzos en la busca de un "espacio" en la organización partidaria. De este modo, las demandas sociales pasan naturalmente a un segundo plano en la agenda de los políticos.

Hemos querido llamar la atención sobre uno de los factores que lleva a que la clase política parlamentaria sea escasamente representativa, no porque no haya sido elegida democráticamente, sino porque a la hora del ejercicio de la representación, el demos, es decir la ciudadanía, no figura en el centro de sus preocupaciones.

Su fortalecimiento

En este sentido, la agenda de la reforma política sólo tímidamente aborda esta cuestión. Es más, en 2002 se sancionó la ley de internas abiertas obligatorias que, desde el análisis que realizamos son paradójicos. Sucede que el acento de las reformas políticas que promueve el gobierno está puesto, sobre todo, en los mecanismos electorales. Este sesgo se nutre de lo que parece ser la preocupación dominante de los partidos, las elecciones, en detrimento de la tarea de gobernar.

Entre los posibles cambios que podrían implementarse para mejorar la capacidad de gobierno de los partidos políticos están, por un lado, aquellos tendientes a aligerar la inversión de recursos de diverso tipo en el campo electoral. Por el otro, se impone introducir sólidos mecanismos de información sobre el desempeño de los legisladores y el Congreso en general. En este respecto, el retraso que exhibe el Congreso argentino es notable. Asimismo, resulta evidente la necesidad de introducir reformas en la estructura del Congreso para hacerlo más eficiente en su capacidad de proporcionar asistencia técnica a los legisladores.

De todos modos, entendemos que el problema no se resuelve sólo con la ingeniería institucional. Es de esperar que la estabilidad democrática y la certeza de que la alternancia en el poder es un hecho, genere en los liderazgos partidarios un interés por dotar a sus organizaciones de mayores capacidades gubernamentales.

El funcionamiento del Congreso en perspectiva sistémica

*por Sergio Berensztein **

¿Cuánto podría mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo si se implementaran programas inteligentes, incrementales y consensuados diseñados específicamente para lograr mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la compleja labor legislativa? Es tan lamentable el estado actual del Congreso (así como su reputación frente a la sociedad en general y a los principales actores políticos y sociales del país en particular), que indudablemente es enorme el campo de acción que en efecto existe para alcanzar un impacto positivo.

No se requieren, para lograr ese objetivo, planes particularmente innovadores o ambiciosos: la diferencia sería extraordinaria si sólo se aplicaran algunos estándares modernos de buena administración (incluyendo una política de recursos humanos que dote al Congreso del personal idóneo, bien calificado y remunerado), se incorporara un poco de tecnología y se aplicaran algunos mecanismos incluso superficiales de control y transparencia.

Obviamente, sería impactante el beneficio que podría lograrse si, además, existiera la voluntad política y el coraje necesarios para avanzar más consistente y estratégicamente en el fortalecimiento institucional del Poder Legislativo. Más allá de algunas leves insinuaciones recientes en este sentido, fundamentalmente en el Senado de la Nación, no existen planes concretos orientados a construir un Congreso que cumpla con las funciones que le reserva la Constitución Nacional.

** Licenciado en Historia de la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Ciencias Políticas de la University of North Carolina at Chapel Hill. Se desempeña actualmente como profesor del Departamento de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella. Tiene una participación activa en organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Conciencia, Fundación Grupo Sophia, AREA (Asociación de Reflexión Estratégica de la Argentina), Vox Populi y Foro Social para la Transparencia. Además ha trabajado como asesor del Banco Interamericano de Desarrollo, el PNUD, el Gobierno de Australia, la Fundación Ford y la Fundación Konrad Adenauer, entre otros.*

Es preciso resaltar que tampoco aquí es necesario inventar demasiado, sino que hay mucho por aprender de la experiencia internacional en la materia, que es evidentemente relevante y aplicable al contexto argentino. Por ejemplo, pueden crearse la Oficina del Presupuesto del Congreso y un Cuerpo Permanente de Asesores de las comisiones de ambas Cámaras. Pueden, también, aplicarse a las prácticas internas del Congreso los procedimientos contemplados por la Ley de Libre Acceso a la Información -actualmente frenada en el Senado luego de la media sanción dispuesta por Diputados, con riesgo de perder en breve estado parlamentario-, así como por la Ley de Gestión de Intereses (un proyecto muy bueno fue generado por la Oficina Anticorrupción mediante el procedimiento de la elaboración participativa de normas). En verdad, el Congreso le haría un enorme favor al país, y a sí mismo, si sancionara de forma perentoria ambas leyes y diera el ejemplo con su inmediata y cabal aplicación.

Naturalmente sería todavía mayor el avance si, además, el Poder Legislativo le abriera a la sociedad canales efectivos y dinámicos de participación. De manera creciente durante el proceso de transición a la democracia inaugurado en 1983, la política fue perdiendo atractivo, respeto y legitimidad en importantes porciones de la sociedad como consecuencia del deterioro permanente de las instituciones, los manejos discrecionales, los escándalos de corrupción y el desprestigio de la clase política, sobre todo en el contexto de la crisis de los últimos años. De este modo, muchas de las funciones esenciales que son inherentes a los partidos políticos (como es el caso de las democracias consolidadas), se han desplazado hacia otros espacios de reflexión, formación, socialización e innovación en cuestiones públicas. Así, muchas ONGs, *think tanks*, redes de expertos y grupos académicos han substituido, voluntaria o involuntariamente a los partidos. Al hacerlo, han acumulado un importante caudal de conocimiento, experiencia y vocación pública contenida que podría potencialmente tener un efecto de shock de calidad si se dispusieran mecanismos de cooperación con (y desde) el Congreso.

Puede entonces sostenerse que existe un largo camino por recorrer para mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo. En función de la voluntad política, la capacidad y decisión para articular iniciativas innovadoras y la valen-

tía para superar las resistencias de los múltiples intereses que usualmente intentan, a menudo exitosamente, bloquear cualquier transformación, el Poder Legislativo tiene una oportunidad histórica para comenzar a cerrar la enorme brecha de confianza y legitimidad que hoy lo separa de la ciudadanía. Ojalá no la desaproveche.

Ahora bien: ¿alcanzaría este esfuerzo para mejorar efectivamente el funcionamiento del sistema democrático? Aunque parcial, constituiría una extraordinaria contribución. Es más: por el principio de división de poderes, el único que puede diseñar e implementar cualquier transformación es el propio Congreso de la Nación. Si no lo hace, no puede adjudicar responsabilidad a nadie, excepto a sus miembros, en especial a sus autoridades. Asimismo, comenzaría a romperse el círculo vicioso de la inercia actual: constante deterioro de la calidad institucional, ausencia de incentivos para que la política aproveche el capital intelectual acumulado en otros espacios de la sociedad, creciente apatía y hasta desprecio por la actividad política, avance de las prácticas de mediación (lamentablemente a menudo muy superficial y hasta irresponsable) de la vida pública, mayor deterioro institucional. Pero este círculo vicioso reconoce otras causas, otros responsables, otros intereses que de él se aprovechan y, queriéndolo o no, lo reproducen.

El Poder Legislativo es uno de los tres poderes del Estado. Tiene facultades para modificar su funcionamiento interno y, vale la pena reiterarlo, debería sin duda hacerlo. Pero sería limitado el aporte potencial que habría de lograrse en el funcionamiento global del sistema democrático, tan alarmantemente mediocre en Argentina, si no se efectuaran de forma paralela y consistente reformas profundas en los otros dos poderes y en la relación que existe entre ellos. Más aún, puede argumentarse que el círculo vicioso recién descrito en realidad involucra a (y es a la vez catalizado por) los poderes Ejecutivo y Judicial.

Se ha reconocido aquí que el Congreso es en buena medida el principal responsable de los problemas que lo aquejan y de la pésima imagen que tiene en la sociedad. Pero sería necio minimizar el peso relativo que como variable causal de ese disfuncionamiento tienen los otros dos poderes, fundamentalmente la vocación hiper presidencialista cada vez más desenfrenada que tiene

el Poder Ejecutivo. En efecto, la ausencia efectiva de división de poderes y la insólita impotencia de los mecanismos de frenos y contrapesos cambian el sano y necesario equilibrio que establecen los principios del sistema republicano de gobierno por una dinámica patética de concentración de poder y recursos en la institución presidencial.

Cualquier pretexto es bueno (v.g., crisis económicas agudas, coyunturas internacionales particularmente dramáticas, necesidad de aglutinar un sistema político descoordinado y centrífugo) para darle más atributos al Poder Ejecutivo. La forma más común de hacerlo es mediante la delegación formal de facultades. Significa una auto-cercenación de competencias por parte del Congreso que puede comprenderse en algunas pocas circunstancias, pero que terminó siendo una práctica aceptada y generalizada. De este modo se potencian, a menudo irresponsablemente, las facultades legislativas que de hecho ya tiene el Presidente mediante los decretos de necesidad y urgencia y el recurso de los vetos parciales. Peor aún, lejos de aumentar el poder de decisión y la capacidad de respuesta rápida a coyunturas críticas, el Congreso termina desresponsabilizándose de la sanción de medidas que son fundamentales para el presente y el futuro de la Nación. No es para eso que los ciudadanos delegan en los representantes la potestad de gobernar.

Entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo se engendran, entonces, lazos complejos y hasta viciosos que acentúan y consagran estrategias clientelares y liderazgos hegemónicos e incluso hasta neo-patrimonialistas. Porque detrás de la delegación de facultades se desata una lucha despiadada por el acceso y control de recursos fiscales, que no se realiza en los ámbitos diseñados para tales efectos (el recinto parlamentario y el trabajo de las comisiones), sino en los despachos de los funcionarios del Poder Ejecutivo, en los pasillos del poder o en el avión presidencial. Es por eso que no podrá haber una mejora sensible en el Poder Legislativo sino se implementa de manera paralela, y urgente, reformas políticas e institucionales que transparenten, racionalicen y ordenen el funcionamiento del Poder Ejecutivo. Esto quiere decir, en particular, dos cosas: limitar las facultades del Presidente e implementar una verdadera y profunda reforma del Estado.

Por su parte, en los últimos años el Poder Judicial también entró en una

gravísima decadencia, agudizando el desprestigio general de las instituciones y permitiendo, y hasta incentivando, un desplazamiento de roles que en teoría no le competen a la Justicia. En este caso, no hubo delegación formal de facultades por parte del Poder Legislativo, sino una ampliación de facto de las funciones, alcances y visibilidad mediática de algunos actores del Poder Judicial. Ciertamente, detrás de estos comportamientos anómalos puede verse también la mano visible del Poder Ejecutivo y su irrefrenable vocación hegemónica.

En síntesis, como ocurre con otros problemas fundamentales de la política argentina, es necesario tener una visión crítica y de conjunto, entendiendo que las reformas a un poder en particular (como el Legislativo), o en un ámbito específico (como el electoral, el régimen de partidos y el financiamiento y control de las elecciones), a lo sumo tendrá un impacto marginal en el funcionamiento general del sistema político. Esto no implica que no haya que implementar reformas, como fue sugerido antes. Más aún, muchas de ellas son partes esenciales de cualquier programa realista y sensato de reformas orientadas a incrementar la calidad de las instituciones. Pero son solamente eso. Si no predomina una visión sistémica de las instituciones, si no se contemplan los complejos arreglos y componendas que existen entre los factores de poder real en los tres poderes del Estado, se corre el riesgo de que cualquier innovación termine en gatopardismo. Así, lejos de contribuir a reconstruir la confianza en la democracia y sus instituciones, se estaría en última instancia alimentando el cinismo y la apatía.

La democracia argentina está en riesgo de perder la poca legitimidad que todavía tiene. El deterioro de las instituciones es gravísimo. El sistema político experimenta episodios de crisis agudas de manera recurrente y cada vez más graves. Dado este diagnóstico, resulta esencial pensar en programas de reformas que contribuyan a reconstruir el orden democrático y republicano. En este sentido, todas las medidas orientadas al mejorar el funcionamiento del Poder Legislativo, transparentar los procesos internos, etc., es sin duda bienvenida.

Pero nadie tiene que pensar que esto constituye una terapia adecuada para atacar las causas de la impactante involución del desarrollo en la que está

encajonada la Argentina. Es cierto que lo ideal es enemigo de lo bueno y que "el diablo está en los detalles". También es cierto que los planes ambiciosos y las "grandes visiones" necesitan operacionalizarse en medidas concretas. No obstante ello, si faltan esos planes y predomina la ceguera del corto plazo y los egoísmos atrapa todo, el pragmatismo y el minimalismo significan mero colaboracionismo. De eso, el Poder Legislativo ya tiene demasiado.

Lobby, deliberación y la construcción del interés público

*Martin Böhmer**

En la dinámica del hiperpresidencialismo argentino, el Poder Legislativo Nacional se debate entre la irrelevancia y su capacidad destructiva de bloqueo. En efecto, cuando por su popularidad, por alianzas provinciales o por alguna otra circunstancia el Ejecutivo arrastra la voluntad mayoritaria del Congreso, nuestro mayor órgano deliberativo desaparece de la escena política. En cambio, cuando el ejecutivo no logra disciplinar a los legisladores y la oposición coordina la agenda, el Congreso se convierte en un temible constructor de bloqueos, una fuerza que socava el poder de la administración con una enorme capacidad de veto.

Entre estas dos fuerzas, la ciudadanía se encuentra impotente y silenciosa. En ambos casos la concentración de poder en instituciones que juegan al juego destructivo del hiperpresidencialismo impide la participación de otras fuerzas políticas, la ampliación del debate público, la adquisición de nuevos conocimientos y la confrontación de más y mejores argumentos.

Es por eso que la modificación institucional del Poder Legislativo, si bien insuficiente, es absolutamente necesaria para ir cumpliendo con una agenda que expanda los ámbitos de la política. Una agenda que tenga como norte llevar al sistema político hacia dinámicas más deliberativas, que expanda las oportunidades para que los afectados por las políticas públicas participen en la discusión en diversos niveles, para que los argumentos se nutran de mayor cantidad de información relevante y oportuna, es una agenda que debe contar con órganos legislativos distintos que los que hemos sabido construir hasta el presente.

** Decano de Derecho de la Universidad de Palermo, Director de CIPPEC.*

En estos breves párrafos quiero volver¹ a una discusión en la que he participado anteriormente: la discusión sobre la regulación de la gestión de intereses o lobby. En las propuestas de regulación de la gestión de intereses se juega la posibilidad de construir ámbitos deliberativos más robustos, informados y accesibles que de otra forma – es decir, dejando la regulación de esta figura a la mano invisible del mercado político – jamás podrían configurarse. En efecto, de quedar sin regulación esta forma de persuasión a los legisladores, sólo seguirían accediendo a ellos quienes tienen más poder (dinero, tiempo, información, contactos). La regulación se justifica entonces en la medida en que tienda a producir los efectos que propone la agenda de una democracia más deliberativa.

Ya la Oficina Anticorrupción (OA), luego de un extraordinario proceso participativo de consulta, ha propuesto un proyecto de regulación (ver www.anticorrupcion.jus.gov.ar) que va en esta dirección. Proyectos tales como el de la OA son muestras claras de la factibilidad de una regulación razonable de esta situación.

Las diferentes formas de hacerlo dependen de cuánto uno esté dispuesto a confiar en la sociedad civil o en algún ente estatal. Ejemplos de lo primero son regulaciones como la de la OA, en la que se exige de los legisladores una agenda transparente para que los ciudadanos interesados en algún tema puedan enterarse qué grupo de interés ha estado visitando a legisladores. De esta forma, aquellos que tengan algo que decir (quienes quieran hacer escuchar otras voces, arrimar más y mejor información, proponer otros argumentos) pueden dirigirse a los legisladores que han sido visitados por "la otra parte" y solicitarles audiencia para presentar el alegato propio. Ejemplos de lo segundo son regulaciones que generan la presencia de funcionarios que tienen a su cargo convocar a los ciudadanos cuyas voces han sido descuidadas en el debate y proporcionar los argumentos y la información que de otra forma quedaría afuera de la discusión.

Si bien estas iniciativas han sido siempre vistas como forma de controlar a las entidades estatales en su rol con los grupos de interés más poderosos, ellas también pueden ser entendidas como formas de fortalecer a las instituciones

1. Ver Graciela Tapia de Cibrián y Martín Böhmer, "Un Fundamento para la Regulación de los lobbies", Nota a Fallo, La Ley, 1993-A-162 y Roberto Saba y Martín Böhmer, "Participación Ciudadana en Argentina. Estrategias para el efectivo ejercicio de los derechos, La sociedad civil frente a las formas de institucionalidad democrática, Cuadernos del foro Año 2 N° 3, CEDES/CELS Editores.

públicas. En efecto, la posibilidad de contar con mejores argumentos robustece el debate público permitiendo crear mejores políticas públicas, brindando más herramientas al interés público en la discusión con perspectivas sesgadas y que muchas veces se benefician de la falta de información y de debate.

En este sentido, las iniciativas de regulación de la gestión de intereses permiten mejorar todos los procesos de la creación legislativa:

La creación de argumentos a favor de la posición que se va a defender ante la agencia legiferante de que se trate requiere un trabajo jurídico de alta calificación, ya que para que estos argumentos sean eficaces en el debate público deben haber sido testeados contra los posibles argumentos de las diversas partes de la contienda, teniendo en cuenta también esa especial posición de quien tiene el poder de decidir ya que en el mejor de los casos se pondrá por encima de los intereses de las partes e intentará definir su deber en tanto custodio del "interés público". Como dijimos, deben conocerse el estado del derecho positivo y la situación del derecho comparado, la posición de la doctrina y las oscilaciones de la jurisprudencia nacional. En esta tarea la imaginación creativa, la capacidad de desarrollar empatía con posiciones diversas a la propia, sensibilidad a los argumentos eficaces y capacidad retórica son sólo algunas de las destrezas que quien lleve adelante esta estrategia del DIP debe manejar con habilidad.

La segunda de las actividades mencionadas es la de asegurar que el texto normativo no traicione los objetivos propuestos. Es evidente que las normas no se aplican solas y sin problemas a los casos que van surgiendo. A medida que los hechos ponen a prueba los presupuestos fácticos y normativos con los que se sancionaron las normas, el lenguaje del derecho despliega sus problemas de interpretación. Como se sabe, el proceso de interpretación normativa, al ser un proceso volitivo que se encuentra a cargo de seres humanos inscriptos en un contexto deliberativo, no es ajeno a la necesidad de tomar decisiones valorativas.

La actividad de lobby también debe estar enderezada a la difícil tarea de restringir la discrecionalidad de quienes interpretan la ley (prominentemente jueces, pero también reguladores, oficiales del ejecutivo, funcionarios de entes descentralizados, fiscales, etc.). Así, debe decidir sobre el punto justo de vaguedad de los términos utilizados en las normas (a veces se re-

querirá la filosa claridad de los números en un presupuesto y otras el vagoroso lenguaje de los derechos o aún de principios generales), debe evitar contradicciones y redundancias normativas y proponer derogaciones de normas y debe evitar lagunas proponiendo nuevas normas.

Esta actividad de aclarar y restringir la discrecionalidad de los intérpretes de la ley es fundamental y ha sido soslayada imperdonablemente por quienes tienen la responsabilidad de velar por que los objetivos de las normas que tanto han costado sancionar no sean traicionado en su aplicación en los casos concretos.

No termina allí el trabajo de lobby. En efecto, sin procedimientos que garanticen su aplicación, las leyes son impotentes manchas de tinta sobre papel. Resulta fundamental regular la forma en que sus mandatos serán cumplidos. Así, se debe tener en cuenta quién, frente al incumplimiento de las normas, tendrá la legitimidad necesaria para exigir su cumplimiento, qué incentivos (tributarios, penales, vinculados a la responsabilidad civil, seguros, etc.) se proponen como preventivos, indemnizatorios o punitivos, y qué medios económicos e institucionales se prevén para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la norma.²

La autorregulación de la gestión de intereses por parte del Poder Legislativo aumentaría además su credibilidad ante sus mandantes. Pondría en forma dramática ante la mirada de los ciudadanos la preocupación de nuestros legisladores por ampliar los escenarios para la deliberación pública, aumentar la calidad de la información sobre la que se decide la agenda política, y asegurar la igualdad en el trato a todos los intereses de la sociedad.

Como dije al principio, no son estas reformas aisladas las que rompan con el círculo vicioso de nuestro hiperpresidencialismo, ni con la injusticia de la concentración de poderes, ni con la desigualdad de nuestro corporativismo ni con nuestra tendencia patológica a desobedecer las normas. Sin embargo, puestas en contexto y combinadas con otras pueden ser el comienzo de un camino para mejorar nuestra debilitada institucionalidad.

2. Saba y Böhmer, op.cit.

El rol del congreso en la transparencia fiscal

*por Miguel Braun **

Las economías de América Latina son de las más volátiles del mundo. Estamos sujetos a los vaivenes de la economía internacional, del humor de los mercados y otros factores fuera de nuestro control. Para peor, cuando entramos en recesión, las familias más pobres son las que más sufren. Ven reducido su poder adquisitivo por caídas salariales, mayor desempleo y aumento de precios y no tienen ahorros que les permitan suavizar el impacto. Esto fuerza a muchas familias a tomar decisiones de emergencia con pésimas consecuencias de largo plazo que profundizan las desigualdades, tales como reducir gastos en salud o sacar a los chicos de la escuela. Si queremos construir un Estado que garantice la igualdad de oportunidades en serio, necesitamos instituciones que nos permitan ahorrar recursos en los momentos de alto crecimiento económico.

Estas instituciones deben contribuir a la solvencia fiscal – es decir, al financiamiento de los gastos del Estado por medio de recursos tributarios genuinos, sin incurrir en emisión monetaria ni endeudamiento excesivo –, ya que la solvencia fiscal cumple un rol fundamental en el desarrollo de toda sociedad democrática. Por un lado, contribuye a la estabilidad de la economía y favorece el ahorro y la inversión. Adicionalmente, si la solvencia fiscal es adoptada como política de Estado a lo largo del tiempo, permite implementar políticas de inversión pública en infraestructura, atenuar las desigualdades sociales y crear mecanismos de seguros sociales para proteger a los más vulnerables frente a las situaciones de crisis y recesión.

Por su parte, la asignación eficiente, honesta y equitativa del gasto público y

** Lic. en Economía, Universidad de San Andrés, Master y Doctorado en Economía, Harvard University. Director de Políticas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Profesor invitado Universidad Torcuato Di Tella. Consultor para BID, Banco Mundial, CEPAL y Ministerio de Economía.*

la recaudación tributaria efectiva son cruciales para fomentar el desarrollo económico y la distribución equitativa tanto del ingreso como de las oportunidades. Una sociedad que destine sus recursos de manera transparente, priorizando la equidad y el crecimiento proveerá a sus habitantes de incentivos y posibilidades para invertir, ahorrar y educarse. En síntesis, un buen manejo de la política fiscal garantizaría significativas mejoras en el bienestar de la población.

A contramano de las sociedades que han logrado mejorar el bienestar de sus ciudadanos por medio del desarrollo económico, la estabilidad y el funcionamiento eficaz del Estado, en Argentina hemos violado los principios de solvencia fiscal y correcta asignación de fondos públicos de manera sistemática. En los últimos 40 años, independientemente de quien gobernara, el Estado gastó más de lo que podía recaudar a través de impuestos genuinos. Esto llevó a un fuerte aumento del endeudamiento público cuando existió acceso a los mercados financieros a fines de los años '70 y durante la década del '90, y al abuso de la emisión monetaria durante los '80.

Este pobre historial, caracterizado por un sistemático manejo imprudente de los recursos públicos, refuerza el argumento respecto de la necesidad de fortalecer las instituciones fiscales en Argentina. En efecto, las causas de los problemas fiscales específicos a nuestro país residen principalmente en las falencias en el diseño de nuestras instituciones fiscales, tales como el proceso presupuestario, la organización del federalismo fiscal, y la falta de reglas claras que limiten los comportamientos irresponsables. A su vez, la falta de participación y control ciudadano en la asignación de los recursos públicos, agravado por la falta de transparencia en los manejos fiscales, limita el funcionamiento del sistema democrático en su capacidad de generar premios y castigos respecto del buen y mal uso de los fondos públicos.

Específicamente en lo referido a transparencia en la asignación de los recursos públicos, la situación actual dista de ser la ideal. Pese a que ha habido mejoras significativas en la cantidad y calidad de información fiscal publicada por el Estado con relación a la situación previa a 1990 – en gran medida gracias a la mayor estabilidad de precios, y a la aprobación e implementación de la Ley de Administración Financiera – todavía resulta difícil llevar adelante un aná-

lisis costo-beneficio o una evaluación exhaustiva de los programas de gobierno. A su vez, el Poder Ejecutivo tiene mucha discrecionalidad respecto de la ejecución del presupuesto, ya que cuenta con la facultad de reasignar partidas a sola firma del Jefe de Gabinete. Esta discrecionalidad se ve acrecentada por la práctica sistemática de estimar en forma errónea los recursos tributarios esperados. Durante los '90 los recursos esperados fueron sobreestimados en casi todos los años, lo cual obligaba al Poder Ejecutivo a llevar a cabo ajustes discrecionales o aumentar el endeudamiento. En los últimos años, se han subestimado los recursos esperados, lo cual le ha dado la posibilidad al presidente de aumentar gastos nuevamente en forma discrecional.

En el plano de lo formal, el rol del Congreso en la asignación de los recursos públicos y, por lo tanto, en la transparencia de los mismos es fundamental. Tiene tres responsabilidades que juegan un papel central en el proceso presupuestario. En primer lugar, cada año el Congreso aprueba la Ley de Presupuesto. En segundo lugar, a través de la Auditoría General de la Nación y al aprobar la Cuenta de Inversión, tiene la responsabilidad de controlar la implementación del presupuesto que lleva adelante el Poder Ejecutivo. Por último, aprueba otras leyes que inciden en forma crucial en la asignación de recursos públicos, tales como leyes impositivas – que definen qué impuestos se cobran y a qué tasas – y leyes que otorgan derechos a ciudadanos y definen responsabilidades del Estado. Como ejemplo de leyes que otorgan derechos, cabe destacar la importancia del sistema de seguridad social, ya que el gasto en jubilaciones representa más del 40% del gasto del gobierno nacional. Por el lado de las responsabilidades, podemos mencionar las leyes que le asigna al Estado la tarea de proveer en forma directa educación para todos los argentinos.

Sin embargo, como marcan Mark Jones y Sergio Berensztein en sus trabajos en este volumen, el Congreso tiene capacidad técnica limitada para asumir cabalmente estas responsabilidades, y a su vez, los legisladores tienen en general carreras cortas dentro del Congreso, con lo cual tienen poca experiencia y pocos incentivos a desarrollar capacidades específicas en temas presupuestarios. Esta combinación de falta de incentivos políticos y falta de capacidad técnica institucionalizada hacen que el rol que de facto cumple el Congreso en cuestiones fiscales sea limitado. En general, el presupuesto se aprueba virtualmente

a libro cerrado, y el monitoreo y control de la implementación presupuestaria es escaso. Berensztein et al (2000) muestran que los informes de la Auditoría General de la Nación son escasos, ocurren con un desfase temporal importante, y no van más allá de cuestiones meramente formales, de cumplimiento de procesos burocráticos, lo cual los hace inefectivos como herramienta para mejorar la transparencia presupuestaria. Por otra parte, el presupuesto tiene un alto porcentaje de rigidez. Si tenemos en cuenta que gastos importantes como jubilaciones, personal, transferencias a provincias y otros no pueden ser modificados fácilmente, casi el 80% del gasto de la administración nacional puede considerarse como rígido¹. Esta rigidez limita el verdadero poder del Congreso de influir en la asignación presupuestaria.

Esta debilidad de facto del Congreso en el proceso presupuestario limita su rol como ámbito de fomento a la transparencia presupuestaria. Al representar a los ciudadanos y a las provincias, los legisladores son un vínculo esencial entre la ciudadanía y el Estado en cuestiones de asignación de recursos. Por medio de audiencias públicas, difusión de investigaciones propias, articulación de esfuerzos de centros de investigación y otros medios, el Congreso podría protagonizar una verdadera revolución en la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Una propuesta concreta que fortalecería la capacidad técnica del Congreso para participar en el proceso presupuestario, y por ende, podría contribuir a la transparencia presupuestaria, es la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso. Esta oficina, aunque no resolvería los problemas de incentivos políticos mencionados, sin duda fortalecería al Congreso como actor en el proceso presupuestario.

Algunos criterios fundamentales para tener en cuenta en la creación de dicha oficina serían:

1. Dejar la dirección a cargo de personal técnico independiente y de alto nivel, nombrado por concurso público. Esto permitiría que sus informes contribuyan en forma efectiva al debate parlamentario, y garantizaría que los mismos no tengan un sesgo partidario.
2. Hacer que el ciclo de duración del cargo del Director de la oficina

1. Ver "Informe de Presupuesto 2004", CIPPEC y Grupo Sophía.

no coincida con los períodos de elecciones, aumentando así su independencia.

3. Desarrollar un mecanismo equitativo y transparente de consultas para los legisladores, para limitar la posibilidad de cooptación partidaria de la oficina.

4. Asegurar el acceso a la información por parte del público de todo el material producido por la oficina.

5. Involucrar a organizaciones técnicas y de la sociedad civil en la discusión de los informes de la oficina, para mejorar su calidad y aumentar la legitimidad de los mismos.

Las instituciones las construyen los actores políticos y sociales, con lo cual es fundamental llegar a un diagnóstico consensuado de los problemas institucionales fundamentales en nuestro país, y avanzar en la consolidación de instituciones fuertes, que aumenten la calidad de la toma de decisiones de política pública. La transparencia fiscal en el ámbito del Congreso es un aspecto específico en el cual se puede avanzar. La creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso es un paso concreto en la dirección correcta.

Referencias

* Berensztein, Sergio, Lerena Ortiz y Marcos Peña (2000), *"Transparencia, Instituciones y Reforma: la Economía Política del Proceso de Ejecución y Ajuste Presupuestario,"* Revista ASAP.

* CIPPEC y Grupo Sophía (2004), *Informe de Presupuesto 2004*

El Control de las Actividades de Inteligencia en la Argentina

por Luis Tonelli *

Servicios de Inteligencia y Democracia.
¿Una contradicción en términos?

Dos tendencias contradictorias actúan sobre los regímenes democráticos contemporáneos: por un lado, son cada vez más profundas las aspiraciones ciudadanas por mayores libertades personales, por mejores controles sobre la acción del Estado y por una ejecución del gasto público muchísimo más transparente. Por el otro, el clima de inseguridad global al que se suma, en los países menos desarrollados, la expansión de una oleada de inseguridad social cada vez mas grande, que lleva a la ciudadanía a demandarle al Estado una presencia mayor tanto en la prevención como en el castigo de los delitos.

Esta tensión tiene como trasfondo la cuestión muy interesante pero metafísica de la contradicción manifiesta entre las actividades de inteligencia y los ideales democráticos. En todas las democracias realmente existentes en el mundo se desarrollan actividades de inteligencia tanto en cuestiones de seguridad interna como exterior y en todas ellas aparece siempre el dilema de "quién custodia a los custodios", máxime cuando los custodios aparecen muchas veces inmiscuidos en toda clase de tropelías, incluso contra la democracia misma.

Por eso, lo conveniente cuando se trata de considerar el control de las actividades de inteligencia en la Argentina es seguir la ruta que han seguido los países desarrollados en su búsqueda continua por atenuar la contradicción entre el sistema democrático, que tiene como uno de sus ideales la publicidad de todo

** Licenciado en Ciencia Política (USAL) Doctorando en Oxford University. Profesor titular USAL. Profesor, Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Palermo. Ex director cátedra Sarmiento de Estudios Argentinos de la Universidad de Salamanca. Consultor en organismos públicos nacionales e internacionales. Director de Comunicación Institucional de Mora y Araujo.*

acto de gobierno como quería Immanuel Kant, y las actividades de inteligencia a través del control que da la regulación por la ley.

Y la discusión hay que situarla en el país, ya que cuando hablamos de inteligencia estamos hablando especialmente de la SIDE y de los servicios de inteligencia militares y policiales – organismos que tuvieron papel protagónico en la represión durante los 70' y causa eficiente de miles de desaparecidos – y no del servicio de inteligencia de algún país nórdico. Y en un país donde hubo dos atentados del terrorismo global que siguen sin resolverse y trabados en una maraña de contradicciones y pistas falsas. Aunque los terribles sucesos del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en Madrid nos advierten de lo difícil que es detectar las actividades terroristas temprana y preventivamente, es cierto que en pocos días en esos países ya se había resuelto la autoría de los atentados y ordenado detenciones relevantes, al contrario de lo que ha sucedido en la Argentina.

La Multiplicación de los Servicios de Inteligencia argentinos

Un primer problema que salta a la vista es la proliferación de servicios de inteligencia en el país. Cada una de las Fuerzas Armadas tiene su órganos de inteligencia. Cada una de las Fuerzas de Seguridad también los tiene. Muchos Gobiernos Provinciales y toda policía provincial hace inteligencia (y sin ningún marco regulatorio para sus actividades).

Algunos especialistas han considerado que la represión durante la dictadura argentina tuvo tan terribles consecuencias, no tanto por la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, sino debido a la competencia en la que entraron los múltiples servicios de inteligencia por lo que daba en esos días más poder político: el sumar puntos en la carrera por quien asesinaba más "subversivos", en la definición atterradoramente amplia que le dio el Proceso a esta palabra.

Ciertamente, ya en democracia, los servicios de inteligencia nacionales no han estado directamente implicados – o denunciados – en asesinatos o en encubrimiento de asesinatos, aunque sí los órganos de inteligencia provinciales, caso Santiago del Estero, lo que hasta valió que el Presidente Kirchner ordenara la intervención federal.

En cambio siempre se le ha enrostrado a la SIDE el utilizar su capacidad para disponer de gastos arbitrarios para cualquier cosa menos que para cuestiones de seguridad. De allí que cuando arreciaron las sospechas de soborno de los senadores para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral, que conmocionó al sistema político y llevó a la ruina al gobierno de la ALIANZA, todos miraran hacia ese organismo de inteligencia.

También es cierto que el Estado posee muchas canillas "negras", y no sólo la SIDE desde donde pueden drenar sin control fondos. No se tiene más que entrar a la página web de la SIGEN para leer los informes que constatan numerosas violaciones en que incurren los órganos del Estado a la hora de justificar sus gastos. Pero ciertamente, la SIDE tiene la potestad de prácticamente no justificar sus gastos y eso con un presupuesto que aunque se redujo considerablemente durante el corto gobierno de la Alianza ha sido luego sucesivamente aumentado.

Por otro lado, están la crítica continua por la realización de escuchas telefónicas. Desde el departamento de Observaciones Judiciales de la Secretaría se intervienen legalmente los teléfonos, constituyendo esta actividad en una de las contribuciones más importantes de la SIDE en la lucha contra el crimen.

Sin embargo, la tecnología ha vuelto extremadamente fácil intervenir teléfonos, y cualquier privado puede hacerlo, contratando el servicio de una de las tantas agencias de inteligencia privadas que han en los últimos tiempos proliferado en la Argentina.

La otra acusación siempre presente contra la SIDE es la que denuncia que desde allí se influye continuamente a la prensa, se otorgan sobresueldos a funcionarios escogidos y se compran voluntades de personajes importantes, sean jueces o comunicadores sociales, en una consecuencia directa del dinero sin recibo que puede gastar el organismo.

Y aun así, la mayor ineficiencia en la que incurre la SIDE, es similar a la del resto de las no tan sospechosas dependencias estatales: mucho de su presupuesto se gasta en sueldos improductivos y su burocracia interna ahoga toda eficacia. Vale aclarar que sólo una ínfima proporción de miembros de la Secretaría son "operativos", es decir personal que trabaja de manera encubierta. La mayor

parte de la estructura de la SIDE son administrativos y analistas.

Así aunque todo el mundo reviste en la Secretaría de Inteligencia con un nombre supuesto y no con su nombre real, y aunque todos sus gastos son reservados, lo cierto es que la mayoría de la información que maneja la Secretaría es pública, lo cual es así en todos los servicios de inteligencia del mundo en la actualidad. La era de la información ha hecho que el hacerse de información clave sea mucho más fácil en la actualidad – a través de lo que se llama las "fuentes abiertas" – y vuelto más difícil la tarea de depuración, validación y sistematización de los enormes flujos de datos.

En realidad los organismos de inteligencia del mundo deberían considerarse a sí mismos como "organismos con secretos" que no es lo mismo que entenderse como organismos clandestinos. Si se operara esta distinción, podría transparentarse muchas de las funciones de la Secretaría y jerarquizarse y controlarse mejor las actividades que por los riesgos y naturaleza deben permanecer secretas.

Por supuesto, la misión primordial de los servicios de inteligencia es prevenir amenazas a la seguridad, pero la inteligencia puede ser entendida de manera más amplia, como información procesada a través del análisis para ser utilizada en la toma de decisiones. Un mundo más complejo recrea un contexto que presenta tanto amenazas como oportunidades, y la inteligencia debería estar dedicada a ambos lados de la ecuación.

Desde ya, la tarea más crítica es la de la seguridad, ya que la otra inteligencia rinde sólo frutos en el largo plazo. Pero la SIDE podría apuntar a tener una estructura más reducida y más profesional, que convoque a analistas de primer nivel para tratar temas importantes para el desarrollo del país. Dicha información es cualitativamente diferente a la que pueden producir Universidades u ONG's, que no está orientada a la toma de decisiones pero la inteligencia, así entendida demanda de una estrecha cooperación de los organismos de seguridad estatal con estos centros de producción de conocimiento.

Centralización y control para servir a la Patria

Es necesario tener en cuenta que la discusión sobre la reorganización y los con-

troles de las actividades de inteligencia no sólo deben pensarse en relación a la historia de los servicios en la Argentina, sino en el contexto de la crisis del Estado que sufre el país.

El problema de la inseguridad en la Argentina demanda ir más allá de diseñar programas que apunten a una gestión más eficiente, ya que la misma herramienta que debe aplicarlos, el Estado y sus instituciones están sumamente debilitados. Lo que implica también, que sufrimos de un idéntico problema en nuestra sociedad, que no puede producir una base sólida sobre la que se asiente el Estado, y pueda gobernar y no ser gobernado por los acontecimientos.

Se ha fragmentado el poder, se han desarticulado las redes jerárquicas en nuestra sociedad, las tradicionalmente débiles instituciones argentinas están hoy más vaciadas de prácticas significativas que lo que nunca han estado. Y es en esa misma fragmentación, en esa descomunal pérdida de energías sociales, de agotamiento de todo proyecto y de atomización individualista, que encontramos lo que explica la continuidad del sistema y la erosión tremebunda de las instituciones en su simple inercia.

Con semejante escenario social, ¿cómo se puede pretender que un Estado que es incapaz de cobrar impuestos termine con la violencia criminal?, ¿que un Estado que es incapaz de generar estadísticas más o menos confiables, en la era de la informática, pueda enfrentar con éxito la disgregación social? Todos estos problemas son lados de un mismo fenómeno: el de la cada vez menor *estaticidad*.

En esa línea, pareciera más lógico, antes que crear nuevos organismos policiales, generar un sistema de seguridad integrado, que demanda tanto una concentración como una supervisión mayor de las actividades de inteligencia.

Ese nuevo rol centralizador y coordinador de los demás organismos que se dedican a las actividades de inteligencia es el que le asigna la Ley de Inteligencia 25.520 sancionada casi como su último acto por el Presidente Fernando de la Rúa a la SI, la Secretaría de Inteligencia, nombre con el que se rebautiza a la SIDE.

Claro que dicha centralización debería estar acompañada de estrictos contro-

les, incluso muy superiores a los que estipula la nueva ley. Controles internos más relevantes y ejecutivos, tanto en lo que hace a la investigación de delitos como a las funciones de Auditoría de los gastos, y que demanden un registro de las actividades de inteligencia mucho más detallado que el que se tiene en la actualidad.

Desarrollo de controles externos, especialmente la jerarquización de la Comisión Bicameral del Congreso Nacional – que hasta ahora no ha cumplido ninguna actividad importante – y la implementación de criterios claros para la desclasificación de la información secreta, tanto en términos de la apertura automática de documentos trascurrido un cierto lapso de tiempo y de mecanismos para la desclasificación de la información que sea solicitada oportunamente por jueces, en el marco de sus causas.

Pero tan importante como el control es, dado el estado actual de fragmentación y superposición de funciones, la centralización de las actividades de inteligencia, respetando la participación federal de las provincias en el planeamiento de seguridad, la jerarquización y la capacitación constante de los agentes, y una cooperación estrecha con los otros servicios de inteligencia del mundo.

El avance en estas cuestiones, ciertamente sólo podrá ser posible en el marco de una reconstrucción general del Estado y de una reparación del dañado tejido social argentino. Pero exige al unísono de una concientización ciudadana cada vez mayor en esta temática, y de allí el rol clave que deben jugar en este proceso los partidos políticos, las ONG's y los medios de comunicación masiva.

Acceso a la Información y Derecho de Interés Público

por Gustavo Maurino *

I. Sobre el Derecho y la consolidación institucional en Argentina

Desde 1983 nuestro país ha venido asumiendo y sosteniendo el desafío de construir una democracia constitucional. Se trata de una experiencia sin precedentes en nuestra historia institucional, y con todas las dificultades, obstáculos y retrocesos que hemos enfrentado en las últimas dos décadas, creo que podemos enorgullecernos legítimamente de no pocos logros colectivos. Obviamente, la construcción de un sistema institucional decente sobre los escombros de 150 años de historia caracterizada por crueles enfrentamientos facciosos, violación de todos los límites y compromisos constitucionales, destrucción de las instituciones republicanas, y violaciones masivas de los derechos fundamentales de miles de habitantes, requiere previsiblemente un esfuerzo sostenido y perdurable que demandará varias generaciones.

Los 20 años de democracia y restablecimiento progresivo del estado de derecho en Argentina deben pues considerarse como los pasos iniciales de un proceso cuya dinámica es de muy largo plazo.

En este contexto, una de las tareas de construcción institucional que inevitablemente vamos llevando a cabo como sociedad, es la de asignar un rol y un sentido al derecho y a las instituciones legales como lenguaje para articular los acuerdos y resolver los desacuerdos sociales, y como una herramienta mediante la cual los ciudadanos podemos presentar nuestros reclamos,

** Abogado de la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en Derecho de Daños de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Candidato a Master de la Universidad de Palermo, Buenos Aires. Profesor de Teoría Política y Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Director, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (A.C.I.J.)*

pretensiones e intereses en la arena pública. El derecho es pues una herramienta de construcción institucional, que a la vez va siendo construido en sus alcances y contornos como herramienta, símbolo y lenguaje público, a través del desarrollo de nuestro joven experimento democrático.

En este comentario voy a tener especialmente en cuenta esta doble dimensión que tiene el derecho. Como objeto y sujeto de cambio, como una herramienta que construye y a la vez es construida socialmente; sobre todo en sociedades políticas inestables como es aún la argentina. Y sobre esta base presentaré algunas breves consideraciones acerca de las oportunidades y desafíos que el derecho proporciona para trabajar por el establecimiento de condiciones equitativas y razonables de acceso a la información pública para la ciudadanía.

II. Sobre el Acceso a la Información y la Consolidación Institucional en Argentina

La calidad y robustez de una democracia constitucional puede medirse, en una dimensión relevante, mediante el análisis de la cantidad y calidad de interacción, comunicación y diálogo que el sistema institucional produce entre los centros de decisión pública y la ciudadanía.

Las instancias y posibilidades de diálogo institucional entre los ciudadanos y su gobierno son múltiples y su consideración detallada excede los límites y propósitos de este comentario. Entre todos estos canales posibles que una república podría desarrollar, el establecimiento de una práctica de acceso ciudadano a la información pública constituye una de las alternativas menos exploradas y desarrolladas aún en Argentina. Nuestro país carece de una tradición relevante en esta materia, y recién a partir de la década del 90 podemos encontrar algún antecedente significativo¹.

Sin embargo, a fines de los noventa y en los últimos años una serie de iniciativas gubernamentales y no gubernamentales han dado lugar a un comienzo de toma de conciencia institucional sobre el valor de estos mecanismos de interacción entre ciudadanos y el gobierno, que en algunos casos se tradujeron

1. Particularmente en relación con la llamada "información ambiental", vinculada con los "estudios de impacto ambiental" que progresivamente fueron considerándose como parte obligatoria de los procesos de toma de decisiones públicas en cuestiones que pudieran tener implicancias para el ambiente.

en decisiones efectivas por parte de gobiernos locales y últimamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional².

Estos antecedentes, si bien en términos generales no se han traducido en cambios sustantivos en la calidad de la relación gobierno/ciudadanos, constituyen oportunidades – y hasta ahora poco más que eso – para lograr avances de importancia fundamental en la consolidación de nuestra vida republicana.

De todos modos, creo que nuestra práctica política no ha tomado aún el acceso a la información pública como un valor relevante. Las iniciativas comentadas se explican mejor como decisiones estratégicas de algunos gobiernos que como resultado de la construcción de un consenso ciudadano y político sobre este punto; y una muestra de ello podría encontrarse en el hecho de que la adopción de estos sistemas regulatorios del acceso a la información pública no ha provocado aún una utilización masiva, ni ha generado cambios culturales visibles en los funcionarios públicos, ni en la percepción social sobre su relación con los ámbitos de decisión pública.

III. El derecho y el Acceso a la Información Pública

Cuando el acceso a la información pública se mira exclusivamente como un mecanismo de petición y respuesta entre ciudadanos y gobierno, legalmente regulado, el rol del "derecho" en esta dinámica parece obvio a primera vista: será una herramienta para exigir el cumplimiento de los deberes de los funcionarios cuando estos no cooperen voluntariamente en la provisión de la información requerida.

En los párrafos siguientes, y retomando la caracterización del rol del derecho que hemos realizado en el primer apartado, quiero sugerir brevemente una posibilidad y una utilidad más relevante para el derecho que ésta que he reseñado.

En primer lugar, el derecho -la práctica jurídica- puede funcionar, para los agentes interesados en promover un mayor y mejor acceso a la información pública, como un camino para construir conscientemente la interpretación

2. Ver, por ejemplo, ley N° 104 de la ciudad de Buenos Aires (noviembre de 1998) , ley N° 12.475 de la Provincia de Buenos Aires (julio de 2000.), Decreto PEN N°1172/03).

constitucional más robusta posible de las condiciones de acceso a la información pública; una interpretación que a su vez contribuya a mejorar el sentido y la calidad institucional de nuestra democracia.

No se trata solamente de ir a la justicia cuando un funcionario no da información y sólo pensando en obtener una orden de cumplimiento. La tarea de un juez es más compleja y sofisticada que la de emitir órdenes; un juez construye sentido para nuestras prácticas institucionales y constitucionales.

La justicia es un foro de construcción institucional; de hecho uno muy poderoso, por la tendencia a la estabilidad que tienen las decisiones y principios declarados judicialmente, frente a la inestabilidad radical que tienen las decisiones políticas. En nuestra joven democracia, la sanción de un decreto o de una ley aún significan muy poco en términos institucionales; pues los decretos se derogan con facilidad asombrosa tan pronto como cambian los gobiernos y a veces sin necesidad de ello, y la ejecutabilidad y puesta en práctica de las leyes que establecen restricciones para el gobierno son sumamente inciertas y aleatorias. Por ello, las decisiones judiciales pueden ser un elemento de construcción institucional muy relevante, que refuerce el valor constitucional del acceso a la información pública y guíe así las respuestas institucionales futuras.

Por otro lado, las decisiones y experiencias judiciales –sobre todo en casos importantes– tienen un impacto simbólico y comunicativo muy significativo para el público. Un caso judicial es en buena medida –puede reconstruirse como– una historia, un drama o una novela que se juega bajo ciertas reglas institucionalizadas.

Estos elementos narrativos de los casos judiciales tienen un profundo poder comunicativo hacia la sociedad. Cuando recibimos la historia de un caso judicial podemos vivenciar el drama que nos cuenta, comprender empáticamente lo que está en juego, percibir qué dice esa historia sobre nosotros, etc.

Si, como he sostenido en el apartado anterior, el compromiso con el acceso a la información es aún muy difuso y poco intenso en nuestra sociedad en general e incluso en la sociedad civil organizada, el componente narrativo del

derecho puede ser una herramienta muy valiosa para despertar la conciencia pública, para contribuir a instalar el asunto en la arena del debate institucional.

En países que se embarcan en un proceso radical de construcción institucional, sobre todo, el derecho contribuye a representar episodios de los dramas que la sociedad va enfrentando y a construir el sentido de las prácticas constitucionales y políticas de la comunidad. Sobre esta dimensión constructiva del derecho se apoya la práctica del derecho de interés público; y las iniciativas de promoción del acceso a la información podrían encontrar en ella una herramienta amigable para contribuir al progreso de nuestra joven república.

2. Hacia un Congreso Transparente

Introducción

¿Por qué este proyecto?

No descubrimos nada al decir que Argentina enfrenta múltiples problemas de índole económica, política y social. En los últimos años sufrió una durísima crisis que dejó jaqueada a su economía, terminó de desconectar a la ciudadanía de la política y, finalmente pero no menos importante, dejó un saldo de alrededor de la mitad de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza. En este marco, cualquier inversión realizada en un proyecto de intervención sobre la política del país requiere, como mínimo, una justificación. La pregunta sería, entonces, ¿por qué vale la pena encarar este proyecto? Más aún, ¿por qué éste y no otro proyecto?

El argumento parte necesariamente de la siguiente idea: la centralidad de la política. En cualquier entidad política relativamente exitosa, ninguna actividad genera mayor valor agregado. Si entendemos a la política como la actividad, o conjunto de actividades, destinada a establecer los marcos de comportamiento aceptables e inaceptables dentro del cuerpo social, y a crear los mecanismos institucionales para aplicarlos, entonces la política deviene en la con-

dición de posibilidad de todas las demás actividades. En otras palabras, sin política no habría ley, y sin ella no estarían dadas las condiciones para el trabajo, la empresa, la vida social, el arte, etc. Sin política, para citar al filósofo inglés Thomas Hobbes, la vida del hombre sería "solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve".¹

La historia argentina apoya la proposición respecto de la centralidad de la política. En este sentido, la larga decadencia argentina podría resumirse como el resultado de la incapacidad para gestionar su política; esto es, la incapacidad de la Argentina para crear y respetar los marcos de convivencia mínimos indispensables para una vida económica y social próspera y pacífica. Sólo así puede entenderse la dilapidación de los recursos – físicos y humanos – con que cuenta el país y, especialmente, el desperdicio del recurso primordial: el tiempo.

Tras más de medio siglo de luchas internas, Argentina llegó en 1983, finalmente, a un consenso básico: Argentina es y será una democracia. En los 20 años desde entonces, sin embargo, los resultados de esa democracia fueron pobres. La ciudadanía así lo entiende, como queda claro al leer los resultados de la edición 2003 del Latinobarómetro: mientras el 69% de los argentinos prefiere la democracia a cualquier otro sistema de gobierno (superior al 53% cosechado en el resto de América Latina), 64% se manifiesta "insatisfecho" con su funcionamiento (apenas menor al 66% del resto de América Latina). En otras palabras, si los argentinos prefieren más a la democracia que el resto de los latinoamericanos, no es por estar satisfechos con su funcionamiento. En este sentido, podría hablarse de un "consenso democrático por la negativa", más por odio a las alternativas que por amor a la democracia.

Hasta aquí, entonces, decimos que, si queremos mejorar nuestras posibilidades de desarrollo, debemos mejorar nuestra política; y que mejorar nuestra política implica mejorar nuestra democracia. Nuevamente, aquí se abren cientos de posibilidades de acción y nosotros elegimos una: elegimos trabajar en pos de aumentar la transparencia en el Poder Legislativo.

Elegimos el Congreso básicamente por dos razones. En primer lugar, porque es una institución clave de la democracia y debería ser la institución más

1. Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As. 1992, Cap. 30, pág. 103

representativa de ella; donde se ven reflejadas las diversas corrientes de opinión del pueblo de la Nación y las provincias que la componen. En segundo lugar, porque constatamos por varios medios que se ha perdido parte de esa representatividad. Citando nuevamente al Latinobarómetro, vemos que la confianza en el Congreso en la Argentina llega a un magro 14%; aunque la situación en el resto de América Latina no es significativamente mejor (la confianza llega sólo al 17%), no deja de ser preocupante. Además, hay una clara desvalorización de la función legislativa y deliberativa respecto de la función ejecutiva. Esta situación se encuentra plasmada ya en el diseño institucional de nuestro país cuando se observan las facultades que acumula el Poder Ejecutivo en desmedro del poder legislativo. Algunas de ellas son la facultad de emitir decretos de necesidad y urgencia, el veto parcial y total, capacidad de presentar proyectos de ley; razón por la cual muchas veces se ha denominado a nuestro sistema como una democracia hiper-presidencialista. Finalmente, diversos casos de corrupción o de irregularidades en el Parlamento, sumada a esa percepción social de indolencia – en gran parte debido al desconocimiento de las funciones del Poder Legislativo – llevaron a que las consignas tales como el "que se vayan todos" se dirigieran especialmente a los miembros de este poder.

Dentro del Poder Legislativo, los enfoques posibles para trabajar son variados. Nosotros elegimos centrarnos en la búsqueda de la transparencia. El argumento subyacente puede rastrearse hasta la máxima kantiana según la cual "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados". Puede argumentarse que la publicidad de los actos de gobierno cumple por lo menos tres funciones: en primer lugar, tiende a reducir la corrupción en tanto eleva sus costos a los posibles corruptos y disminuye los costos de control por parte de los ciudadanos; en segundo lugar, tiende a aumentar la participación ciudadana al disminuir los costos de acceder a la información necesaria para ello; en tercer lugar, tiende a un mejor procesamiento de las necesidades ciudadanas al poner en contacto a representantes y representados, a Estado y Sociedad Civil.

¿Por qué, entonces, este proyecto? Porque al aumentar la transparencia y el acceso a la información pública en el Poder Legislativo, tiende a disminuir la corrupción y aumentar la participación ciudadana, mejorando así la demo-

cracia argentina. El mejoramiento institucional, a su vez, aumenta las probabilidades de una gestión pública que lleve hacia el desarrollo económico y social de la Argentina. Sabemos bien que, en una agenda en pos de la transparencia, las tareas por delante son múltiples y complejas, y que esta iniciativa es parcial e incompleta. Pero Roma no se construyó en un día: la magnitud de los desafíos por delante no deben obrar como paralizante sino como un aliciente para la acción. Es por ello, por otra parte, que publicamos este libro: para que la experiencia ganada a través de este proyecto pueda utilizarse ventajosamente en otras iniciativas de las tantas que se necesitan para favorecer la transparencia de nuestras instituciones.

Objetivos del proyecto

Junto con otras organizaciones, CIPPEC viene trabajando desde hace más de dos años en la sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública. Actualmente, hay un proyecto –elaborado a través del Mecanismo de Elaboración Participada de Normas en el ámbito de la Oficina Anticorrupción – que cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados y espera sanción definitiva del Senado de la Nación. Más allá de la existencia de una ley que lo regule, el derecho de acceso a la información pública está garantizado en nuestra Constitución Nacional. El artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional a tratados internacionales que afirman el derecho de libre acceso a la información.

Nuestro proyecto parte de este principio y tiene como objetivo tender hacia la introducción de reformas administrativas en el Congreso de la Nación Argentina implementando el derecho de acceso a la información pública a través del sistema judicial. El cumplimiento de ese objetivo podría así llevar al cumplimiento de los siguientes dos: reducir los incentivos que promueven prácticas antiéticas por parte del Poder Legislativo Nacional e incentivar la participación cívica en el proceso de toma de decisiones. De esta manera, se tendería a aumentar la transparencia en el Poder Legislativo y a mejorar nuestra democracia.

Estrategia inicial del proyecto

El proyecto buscaba incrementar la transparencia del Congreso de la Nación Argentina mediante la restitución de ciertos derechos de acceso a la información pública. Los derechos mínimos que identificamos incluían cuestiones como el libre acceso al Palacio Legislativo, la existencia de un registro de los debates en las comisiones legislativas, la libertad de ingreso a las sesiones, votaciones nominales, conocer su presupuesto, etc.

Inicialmente, la estrategia elegida fue básicamente de orden judicial. Se trataba de seleccionar los posibles casos (las cuestiones arriba mencionadas más otras), y realizar pedidos de información a las respectivas cámaras. Suponíamos que algunos de esos pedidos de información no iban a ser respondidos adecuadamente, lo que habilitaba la vía judicial. Así, el proyecto implicaba la presentación de por lo menos cinco causas judiciales relacionadas con incumplimientos en el derecho de acceso a la información. El objetivo, ya fuera que el dictamen de la justicia sea favorable o desfavorable, era brindar publicidad a estas causas de interés público y, en caso de que resultaran exitosas, forzar un cambio en la administración del Congreso que permitiera al público general tener un mejor acceso a la información. Dentro del área judicial del proyecto estaban involucradas todas aquellas cuestiones relacionadas con la búsqueda de los cinco casos de violación a derechos de acceso a la información y el posterior proceso judicial que comprenden, e implicaba desde la definición de los pedidos de información hasta la presentación de las causas y su seguimiento en la justicia.

Los casos judiciales habrían de ser el centro de la estrategia. A partir de ellos se trabajaría en la difusión del tema y en las actividades de incidencia destinadas a demostrar la necesidad de reformar el funcionamiento del Congreso para aumentar la transparencia. Por otra parte, esta estrategia se complementaba con la capacitación de abogados sobre el derecho de interés público en general y sobre el derecho de acceso a la información pública en particular. Asimismo se diseñaría una página web que ayudara a la difusión de estos temas y nuestro trabajo al respecto. Finalmente, el proyecto incluía la publicación de este libro, que relatará la experiencia de manera de que pudiera ser de utilidad para otros actores comprometidos con reformas que aumenten la transparencia de nuestras instituciones.

Aspectos a tener en cuenta en la selección de los casos

Los pedidos de información al Poder Legislativo implicaban el comienzo de los casos. En cada uno de ellos se solicitaba una información específica y, en caso de no ser respondido en tiempo y forma, se podían iniciar las acciones legales correspondientes. De esto se desprende que era fundamental no sólo la temática de cada pedido, sino también su formato, el tono de su redacción, quiénes serían los firmantes y el momento más adecuado para presentarlo, entre otras variables que eran importantes a considerar.

En referencia al formato de los pedidos de información, se decidió dividirlos en dos modelos diferentes según la naturaleza del pedido. Por un lado, los que implicaban una exigencia de cumplimiento de una norma ya existente (en la mayoría de los casos en el reglamento interno de la institución a la que se realiza el pedido) y, por otro lado, los que implicaban exclusivamente un pedido de información. Esta diferenciación es importante para la definición de plazos y tipos de respuesta que pueden implicar. Especialmente en el caso de las exigencias de cumplimiento que, de ser respondidas positivamente, pueden conllevar una reforma administrativa sin necesidad de recurrir a las instancias jurídicas. En caso de no ser respondido o de ser respondido negativamente, habilita para la realización de acciones jurídicas inmediatas.

Se debatió en varias oportunidades el tono en que debían ser redactados los pedidos y el lenguaje a ser utilizado. Consideramos que el tono debía estar en directa relación con el espíritu que mueve al proyecto. Dado que el objetivo ulterior no es el de confrontar con el Poder Legislativo, sino el de lograr reformas administrativas que promuevan un mejor acceso a la información pública y por ende, mejores prácticas en la institución, se definió que se utilizaría un tono formal pero amigable, que promoviera una respuesta positiva

por parte del Congreso. En términos generales, siempre es aconsejable comenzar con este tipo de tono, sin embargo, en caso de no obtener ningún resultado, o sencillamente porque la idiosincrasia de la institución promueve el uso de un tono más fuerte, no se debe descartar automáticamente su utilización.

Por otra parte, también fue necesario definir quiénes serían los sujetos intervinientes en los pedidos. Es decir, definir quiénes estarían solicitando la información ya que hay múltiples opciones: puede ser un individuo particular, un grupo de individuos, una organización de la sociedad civil, un grupo de ellas, organizaciones e individuos, etc. En los casos de pedidos de información, consideramos que la mejor estrategia era presentarlos, siempre que fuera posible, en conjunto con otras organizaciones. Los pedidos institucionales ya sea particular de CIPPEC o en conjunto, detentaron un tono formal. En los casos en los que se exigió el cumplimiento de una norma ya existente también se decidió que los firmantes fueran únicamente organizaciones de la sociedad civil, de modo de lograr que el pedido tuviera mayor fuerza y, por ende, mayor repercusión. Esta fue una decisión táctica a fin de lograr mayor impacto; Sin embargo, no hay ninguna norma que impida que la exigencia de cumplimiento sea presentada por un ciudadano particular.

El momento en que se presentó cada pedido estuvo relacionado con tiempos legislativos combinados con tiempos judiciales, con estrategia política y con la propia del proyecto. Los tiempos legislativos se refieren principalmente al funcionamiento administrativo de las cámaras, dado que durante el mes de enero, por ser un típico mes de vacaciones, el Congreso generalmente entra en receso legislativo y administrativo.

Los tiempos judiciales implicaron varias consideraciones. En primer lugar, las ferias judiciales que abarcan todo el mes de enero y en las cuales no hay actividad jurídica. Segundo, los tiempos de presentación de los casos en la justicia. En los pedidos de información se estipula un plazo de respuesta. Si no hay respuesta por parte del legislativo antes de ese plazo o si la misma es negativa (que no brinden la información o que no haya respuesta), se cuenta con 15 días hábiles a partir del vencimiento del plazo para presentar los amparos ante la justicia. Si no es presentado en término, caduca la causa y se

debe comenzar todo el proceso nuevamente. Por otra parte, en los casos de exigencia de cumplimiento de normativa, el plazo de los 15 días hábiles para presentar el caso en la justicia comienza a correr a partir del momento en que se presenta la nota al legislativo. De modo que si no hay una respuesta rápida, se procede a presentar las causas casi inmediatamente.

Los tiempos de presentación de los pedidos también debían ser coordinados con la estrategia de difusión del proyecto en los medios de comunicación. Preferimos presentar los pedidos de información con cierta diferencia de tiempo entre ellos de modo de poder darles la debida difusión a cada uno.

Por último, también se consideró la coyuntura política y el impacto político de cada pedido. La coyuntura política está principalmente relacionada con las prioridades que denota la agenda del gobierno y los temas por los cuales la opinión pública y los medios presionan. Hay algunos temas que están candentes por momentos y otros que necesitan de un trabajo de "implantación". El hecho de que el tema se encuentre en la agenda pública o que logre suscitar interés es, sin dudas, un fuerte apoyo tanto para los ciudadanos que promueven la reforma como para la institución que la lleva adelante. En la experiencia de CIPPEC, este factor se convirtió en una variable fundamental para lograr resultados positivos.

La variable impacto político está relacionada con la medida en que las reformas que se están planteando afectan a las creencias y prácticas establecidas en una institución. Esto implica que hay que intentar hacer el ejercicio de ubicarse en los "zapatos" del otro e imaginarse cómo perciben y los afecta el cambio propuesto; a veces, hasta cosas muy sencillas como, por ejemplo, permitir el acceso de los ciudadanos a las sesiones ordinarias del Congreso implican un fuerte cambio cultural al interior de la institución. En nuestro caso particular se privilegió en todo momento el mostrar una voluntad colaborativa, es por ello que decidimos dejar los casos más controvertidos para más adelante en el tiempo, de forma que no influyeran negativamente la resolución de casos menos sensibles. Es decir, quisimos empezar por cuestiones que nos parecieron más "leves", de modo de generar una confianza necesaria para proponer modificaciones más profundas. La calificación de cada caso como más "leve" o "profundo" fue pensada desde CIPPEC y luego consensuada con actores del

Poder Legislativo de confianza; Sin embargo, como podrá verse más adelante, no siempre los casos fueron bien catalogados.

En términos de contenido, la selección de los casos implicó una tarea de arduo debate e investigación tanto dentro de CIPPEC como con diferentes actores. Era necesario considerar la experiencia adquirida previamente por nuestra organización en materia de incumplimientos en el acceso a la información por parte del Poder Legislativo, contrastarla con las percepciones de otras organizaciones, con la de actores legislativos y, al mismo tiempo, debía medirse su factibilidad jurídica y coordinarla con la estrategia jurídica general. Asimismo, era fundamental considerar la existencia de una normativa que regulara el tema y, como mencionamos anteriormente, el impacto político que cada caso implicaba.

El listado de temas a considerar era extenso y contaba con diferentes temáticas. Nuestro listado preliminar fue discutido, no sólo con reconocidas organizaciones de la sociedad civil como el Foro Social por la Transparencia, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Conciencia, el Foro de Periodismo Argentino, sino también con diferentes actores políticos con los cuales existía una relación de confianza previa. La mayoría de ellos fueron asesores legislativos de distintos partidos políticos, personal administrativo, ex autoridades de la Nación, la Oficina Anticorrupción y hasta con los propios legisladores.

Todas estas reuniones tenían un doble objetivo. Por una parte, ayudarnos a comprender la visión política sobre las temáticas planteadas, realizar aportes para enriquecer nuestras percepciones y brindarnos su perspectiva acerca de la forma en que podría repercutir nuestro trabajo al interior del Congreso. Por otra parte, también ayudaban para empezar a generar alianzas con actores legislativos que sirvieran de apoyo interno al proyecto. Consideramos que para tener una estrategia exitosa de reformas es fundamental contemplar la concreción de alianzas internas que puedan crear y ampliar el consenso para que ellas se lleven a cabo.

Listado preliminar de casos

El Congreso de la Nación debería constituir un pilar esencial a la hora de promover la transparencia, el buen gobierno y combatir la corrupción, ya que es la única institución en donde están representadas todas las personas que habitan el suelo argentino, como así también las provincias que componen la República.

A su vez, esta institución no sólo cuenta con la facultad de sancionar normas de carácter general que rigen la vida de todos los argentinos, y que le dan la habilidad de promover prácticas éticas mediante la adopción de marcos legales adecuados, sino que también posee facultades de control respecto de los otros poderes que componen el Estado.

Sin embargo, y a pesar de las importantes funciones que la Constitución Nacional le atribuye, en Argentina, el Congreso cuenta con una estructura funcional que dificulta el acceso a la información pública que produce o que se encuentra en sus manos. Esta situación desincentiva cualquier iniciativa ciudadana de monitoreo de los actos de gobierno y contribuye a crear una atmósfera de secreto y oscuridad en el trabajo legislativo.

A pesar de que la Argentina no cuenta aún con una ley nacional que regule el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, éste está garantizado en la Constitución Nacional a través de varios tratados internacionales incorporados a partir de la reforma de 1994¹. Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (art. 13.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) establecen que el derecho de acceso a la información pública comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir in-

1. A partir de la reforma constitucional de 1994 se incorporaron al texto de la Constitución una serie de tratados internacionales en materia de derechos humanos y se les otorgó jerarquía superior a las leyes (ver art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional).

formaciones e ideas de toda índole".

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, este derecho ya había recibido basamento constitucional. En efecto, el artículo 33 de la Constitución Nacional consagra los derechos y garantías no enumerados que emanan de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, entre los que se encuentra la publicidad de los actos de gobierno.

La efectiva posibilidad de acceder a la información que se encuentra en manos del Estado es una consecuencia directa del principio de publicidad de los actos de gobierno, que constituye un imperativo de nuestro sistema republicano (artículo 1 de la Constitución Nacional), y encuentra correlato en otras disposiciones, como el derecho de los habitantes a peticionar a las autoridades, contenido en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

Por otra parte, el derecho de acceder a información pública es la herramienta a través de la cual las personas y organizaciones interesadas pueden hacer efectivo su derecho a participar en la vida pública, previsto en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Sin información completa y precisa, mal pueden los ciudadanos de la Nación ejercer en forma integral y exhaustiva este derecho.

A pesar de la existencia de normas constitucionales que consagran el derecho de acceso a la información pública, en la Argentina, existen algunas barreras a la hora de ejercer este derecho en el ámbito del Poder Legislativo. A modo de ejemplo, la dificultad para ingresar libremente a los edificios del Congreso impuesta a las personas que no se encuentren directamente vinculadas a alguna de las Cámaras, lo cual inhibe y dificulta la participación ciudadana en las reuniones de las comisiones y en las sesiones de la Cámara; la no publicación de la agenda y temario tanto de las sesiones ordinarias como de las reuniones de las comisiones, la no publicación en Internet de los resultados de las votaciones que efectúan las Cámaras, etc. Esta situación, como se mencionó anteriormente, frustra cualquier intento de seguimiento por parte de la ciudadanía del trabajo del Poder Legislativo, y contribuye a la formación de una atmósfera de oscuridad y secreto.

El Poder Legislativo debería constituirse en un actor crucial en la lucha contra la corrupción por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque puede considerar y aprobar normativa para prevenir prácticas antiéticas en todos los poderes del Estado. En segundo lugar, porque nuestra Constitución Nacional establece que opera como control de otros organismos y poderes del Estado a través de, por ejemplo, los informes mensuales del Jefe del Gabinete de Ministros, la Auditoría General de la Nación (AGN), la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y el Defensor del Pueblo, quien detenta autonomía funcional, pero es designado por el Congreso. Dada la importancia de este cuerpo en la lucha contra la corrupción, es de fundamental importancia fomentar prácticas transparentes en el interior del mismo. Es muy difícil pretender la transparencia en las demás instituciones de gobierno si sus propios miembros no dan el ejemplo.

Como mencionamos anteriormente, el proceso de selección de los casos fue extenso e implicó estudio y debate. A continuación, presentamos el listado de casos al que se arribó:

- *Votaciones Nominales*

La votación nominal es aquella que permite registrar la forma en que ha votado cada legislador (siendo las opciones aprobar, abstenerse y rechazar). Esto se puede realizar de forma manual (una persona que asienta en un acta el nombre del legislador y la forma en que ha votado) o electrónica (por medios electro-mecánicos – tecnología que, en el caso argentino, ya se encuentra instalada en ambas cámaras – que permiten obtener esta información en forma instantánea).

Si las votaciones no son de tipo nominal, aún las decisiones más trascendentes, son tomadas de forma anónima. Los ciudadanos no pueden verificar si sus representantes cumplen o no con los compromisos electorales, ni la congruencia o incongruencia mostrada por cada legislador en su labor legislativa. Tampoco pueden detectar casos en los cuales un legislador se desdiga, al momento de votar, de lo afirmado durante el debate, ni pueden medir el grado de disciplina o libertad existente en cada bloque. Es imposible clasificar los votos por partidos, por distrito o por materia. No hay forma de llevar una estadística completa ni extraer conclusión alguna de estas votaciones anónimas.

El 8 de marzo de 2002, el Senador Terragno presentó un proyecto de reforma del Reglamento Interno del Senado con el fin de introducir la obligatoriedad en esa cámara de votar nominalmente los proyectos de ley. El proyecto fue aprobado el 18 de diciembre de 2002, por lo que, desde principios de 2003, el Reglamento especifica en su artículo 205: "Todo proyecto de ley se vota, tanto en general como en particular, por medios electromecánicos o nominalmente a fin de permitir registrar la forma en que ha votado cada senador. La Cámara puede resolver por mayoría absoluta de sus miembros presentes obviar este procedimiento cuando existe dictamen de comisión unánime o no se han planteado disidencias. Los proyectos de decreto, resolución, comunicación o declaración pueden votarse: 1. por signos, que consiste en ponerse de pie o levantar la mano; 2. Nominalmente, o por medios electromecánicos, en caso en que la Cámara así lo decida por mayoría absoluta de los presentes." Sin embargo, la mayoría de las votaciones hasta finales del 2003 no eran nominales, incumpliendo la normativa que los propios senadores se habían dictado.

El escenario en la Cámara de Diputados de la Nación es aún peor, pues su Reglamento Interno no especifica la obligatoriedad de las votaciones nominales. Dado que esta reforma requiere de un trabajo de construcción de consensos mayor en la Cámara de Diputados, se decidió que en una primera instancia el foco estaría puesto en el Senado y, posteriormente, se trabajaría sobre la Cámara de Diputados.

La obligatoriedad de que las votaciones sean nominales permitiría establecer un mecanismo que asegurara la máxima transparencia en las decisiones y que los ciudadanos pudieran conocer la actuación legislativa de sus representantes. De este modo, no sólo representaría un avance en el acceso a la información y transparencia, sino también en términos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

- *Liberación de los documentos secretos cuando cumplen 50 años*

En el Senado de la Nación, una sesión será secreta cuando se trate cualquier asunto que tenga el carácter de reservado, por resolución del Presidente de la Cámara, por pedido del Poder Ejecutivo y/o por petición de tres o más senadores. Al dictaminarse que una sesión sea secreta, se puede ocultar el motivo

que le compete como así también toda la información y documentación que se debatió en esa reunión y la discusión misma.

Este caso consistía en solicitar a la Cámara de Senadores de la Nación² información relativa al archivo legislativo reservado. Más específicamente, se requería acceso a aquellos documentos y leyes reservados y secretos que tuvieran más de 50 años de antigüedad. Este pedido se fundamentaba en el artículo 47 del Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación que dispone la liberación anual al público de los documentos secretos y reservados que tengan más de 50 años de antigüedad.

El interés por este caso radica en dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, permite conocer el modo en que esta información es archivada y, eventualmente, encarar reformas para garantizar una mayor cantidad y calidad de información disponible para el futuro. Es importante considerar que esta información implica documentos históricos sobre la actividad legislativa de nuestro país que es fundamental sea mantenida en condiciones apropiadas que permitan su subsistencia y consulta a lo largo del tiempo. En segundo término, permitirá estudiar, analizar y evaluar los criterios de las autoridades y legisladores a la hora de considerar si un asunto debe o no ser secreto, pudiendo estudiar mejor el funcionamiento histórico de nuestro sistema de gobierno.

La información requerida al Honorable Senado de la Nación se enmarca en el principio de publicidad de los actos de gobierno, que constituye un imperativo en nuestro sistema republicano de gobierno (art. 1 de la Constitución Nacional). En este sentido, la información solicitada al Senado resultaba fundamental para mejorar el funcionamiento de la democracia, dado que con mayor información acerca de la actividad de los representantes, los ciudadanos de la Nación podrán participar de manera más responsable en la vida pública.

• *Publicidad del organigrama del Cuerpo*

La información que se encuentra disponible en el sitio de Internet de cada Cámara (<http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/autoridades/mesadeautoridades.html> y <http://www.diputados.gov.ar>, verificar en el botón de "autoridades") acerca de sus respectivos organigramas era incompleta

2. No se realizó un pedido similar a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, pues su Reglamento Interno no cuenta con una disposición que establezca la liberación de documentos secretos.

y únicamente referida a sus autoridades. Es por ello que, si una persona estaba interesada en saber la cantidad de dependencias y sus funciones, debía contactarse con las oficinas administrativas de cada Cámara. En años anteriores, CIPPEC hizo un pedido formal para recibir información sobre el organigrama. El mismo fue respondido, pero los datos que se obtuvieron fueron contrastados con personal legislativo y se pudo determinar que eran incompletos. Asimismo, en todas las reuniones sostenidas con asesores legislativos, se confirmó que ni siquiera los propios empleados del cuerpo han podido acceder a esta información.

La información referida al organigrama de ambas cámaras, resulta fundamental a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información pública en términos de economía procesal y ahorro de recursos, pues posibilita dirigir el pedido a la oficina correcta. Asimismo, el hecho de que la ciudadanía cuente con el organigrama facilita e incentiva la participación y, consecuentemente, el compromiso con la actividad de los órganos del Estado.

- *Nómina de Empleados permanentes, transitorios y contratados*

Existen distintos tipos de contratación del personal en el Congreso de la Nación. Por un lado, el personal contratado para la planta permanente que no puede ser despedido sin causa de su trabajo al estar protegido por ley y que, por lo tanto, permanece en sus funciones a pesar de los cambios de composición que sufren las Cámaras. Por otra parte, el personal contratado con carácter transitorio es aquel que se encuentra en su cargo por un período de tiempo determinado y una vez finalizado ese plazo su contrato finaliza. Al personal de la planta transitoria comúnmente se lo denomina la "planta política" ya que su ingreso y permanencia está supeditado al legislador que lo contrata, el bloque o las autoridades en función durante un periodo determinado. La importancia de solicitar la nómina real de empleados permanentes, transitorios y contratados radica no sólo en conocer la cantidad de personas que trabajan para el Congreso sino también en conocer sus funciones, su antigüedad y la dependencia en la cual se desempeñan, permitiendo así una mirada más clara de la asignación de recursos económicos y humanos al interior de nuestras instituciones legislativas.

Tener acceso a este tipo de información no sólo implica el acceso a los datos

solicitados sino también poner una lupa sobre temas muy sensibles de funcionamiento interno de ambas cámaras, generalmente ligados a la falta de transparencia y a las prácticas clientelares. La contratación de personal y el funcionamiento interno son cuestiones que intuitivamente se cree deberían ser públicas y accesibles para toda la ciudadanía, dado que son ellos mismos los que en última instancia financian a las instituciones de gobierno; sin embargo, no lo son siquiera para los propios miembros. La rendición de cuentas es un acto poco común en las instituciones de representación argentinas, por el lado de los representantes que no lo practican, y por el lado de la ciudadanía que no lo demanda con suficiente constancia. Es por ello que consideramos este caso para nuestro proyecto.

La página web del Senado de la Nación publicaba una nómina de empleados (<http://proyectos.senado.gov.ar/per/owa/agentesweb.listageweb>), pero se encontraba incompleta. Sólo presentaba un número, que se estima es el del legajo, junto al nombre del empleado. La numeración comenzaba en el 11.008 y terminaba en el 16.158, no presentando información acerca de los números anteriores, posteriores, e intermedios, ya que la numeración no era correlativa. Asimismo, la exclusiva publicación del nombre no permitía conocer ningún tipo de dato alternativo acerca de las funciones del empleado, su condición de contratación, la dependencia para la cual se desempeña, antigüedad, y todas las demás cuestiones de gran importancia a la hora de analizar el funcionamiento de la Cámara. Actualmente, el Honorable Senado de la Nación cuenta con un nuevo sitio web, pero la información relativa a los empleados del cuerpo sigue siendo la misma (<http://www.senado.gov.ar/web/acts/administrativa/agentes.php>).

La página web de la Cámara de Diputados de la Nación no publicaba ningún tipo de datos acerca de sus empleados, como podía ser corroborado en www.diputados.gov.ar.

Si bien en ninguno de los reglamentos está contemplada la publicidad de estos datos, consideramos que acceder a esta información es fundamental para fomentar la transparencia y publicidad del Congreso en su totalidad.

- *Acta de Asistencia a las reuniones de Comisión*

Las actas de asistencia a las reuniones de comisión del Senado de la Nación no sólo contemplan la asistencia de los senadores a las reuniones sino que también dejan constancia del orden del día, los asuntos dictaminados y las resoluciones que se adoptan, con referencia a los fundamentos de los votos de los senadores, en caso de ser solicitado por alguno de ellos. La información contenida en las actas refleja claramente la actividad legislativa de las comisiones, que es el lugar donde los representantes deliberan más activamente y donde generan las políticas referidas a las temáticas de la comisión a la que pertenecen. El artículo 104 del Reglamento Interno del Senado dispone que las actas de asistencia estén a disposición de los particulares y de la prensa para su publicación, en el término de las 72 horas posteriores a cada reunión. Sin embargo, esto no solía suceder en la práctica.

Las actas de asistencia a las reuniones de comisiones contienen información que resulta particularmente útil ya que permite conocer con más detalle los temas que cada comisión trata, la forma en que lo hace, las opiniones de sus representantes y permite al ciudadano, en caso de acceder a ellas, tomar conocimiento directo de los debates legislativos sobre temas específicos.

Este caso encuentra fundamento en el principio constitucional de publicidad de los actos de gobierno que garantiza un mejor funcionamiento del sistema democrático de gobierno. Así, conocer el desempeño de los representantes en el seno de las comisiones constituye una herramienta fundamental para la ciudadanía a la hora de tomar decisiones responsables.

La razón por la cual no seleccionamos este caso para la Cámara de Diputados radica en que, si bien las comisiones también deben elaborar un acta en cada una de sus reuniones, en el Reglamento Interno de la Cámara no están establecidos los contenidos mínimos que ese acta debe contener. Por otra parte, el Reglamento tampoco dispone que esas actas estén a disposición del público en general como sí lo hace el Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación.

De esta forma, la obtención de las actas en la Cámara de Diputados depende de un acto discrecional de las autoridades del Cuerpo y, en el hipotético caso de ser éstas obtenidas, no existe una norma jurídica interna que nos habilite

fácilmente para exigir ciertos contenidos que creemos indispensables. Por ello, la estrategia seleccionada para llevar adelante un proceso de reforma en la Cámara de Diputados de la Nación difiere en este punto, al menos, de la del Senado.

- *Publicidad de los Decretos Presidenciales*

En el Senado de la Nación, sus integrantes pueden presentar los tradicionales proyectos de ley, proyectos de resolución, de declaración y proyectos de comunicación. Cada uno de estos tipos de proyectos sirve a propósitos distintos. Así, los proyectos de ley son aquellas proposiciones de carácter general que deben seguir el trámite parlamentario establecido por la Constitución; los de resolución tienen por objeto originar una resolución particular del Senado; los proyectos de comunicación son toda proposición dirigida a constatar, recomendar o pedir algo; y, por último, los de declaración son toda proposición destinada a expresar una opinión del Cuerpo.

Además de estos tipos de proyectos, existe en el Senado otra figura que sirve para reglamentar su funcionamiento interno tanto en materia parlamentaria como administrativa: los Decretos Presidenciales. Estos decretos, como su nombre lo indica, son dictados por el Presidente del Senado de la Nación y reglamentan cuestiones tan importantes como, entre muchas otras, las dietas de los legisladores, los gastos de representación y movilidad, los permisos de ausencia, contrataciones de personal, etc.

En la Cámara de Diputados se da una situación muy similar respecto de las resoluciones administrativas, pero la diferencia fundamental radica en que su aprobación requiere la aprobación de la Cámara en su conjunto.

Para este tipo de normativas no existe ninguna publicación o boletín interno de las cámaras, por lo que es muy difícil acceder al texto de las mismas. En el caso de los decretos presidenciales, la situación es aún peor, dado que para su sanción sólo se requiere la firma de una sola persona, no siendo necesaria la aprobación de la Cámara en su conjunto, como sucede en la Cámara de Diputados. En muchos casos, ni los propios senadores han podido tener acceso directo al texto de los decretos. Como consecuencia de dicha "facultad", resoluciones aprobadas por los legisladores pueden ser dejadas sin efecto y, a

su vez, sin que los representantes estén enterados. Asimismo, es importante señalar que el contenido de estos decretos suele tocar temas sensibles de índole administrativa tales como contrataciones de personal, asignaciones de viáticos por viajes, sueldos de los legisladores, entre otros.

Consideramos que poder acceder a este tipo de información sería un avance muy positivo para aumentar la transparencia en el funcionamiento interno de las cámaras, facilitando su monitoreo tanto por parte de la ciudadanía como por parte de los propios miembros del Cuerpo.

En relación al proyecto, este caso fue enfocado en primera instancia en el Senado de la Nación. Su Reglamento Interno contempla la obligatoriedad de publicar en Internet esta información, mientras que en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados nada dice al respecto. A pesar de la obligatoriedad de publicación, esta norma está siendo incumplida, como puede observarse claramente en la página web del Honorable Senado donde ni siquiera se prevé un espacio destinado a dar publicidad a los Decretos Presidenciales (ver www.senado.gov.ar).

• *Transmisión de las Sesiones por Internet*

La posibilidad de ver y escuchar las sesiones por Internet es una herramienta fundamental para el monitoreo y control de la actividad de nuestros representantes, tendiente a mejorar la participación de la ciudadanía en el sistema democrático y que ayuda a evitar prácticas corruptas.

Por otra parte, cobra especial importancia la transmisión de las sesiones por Internet si se tiene en cuenta el sistema federal de gobierno adoptado por nuestro país. En este sentido, cabe recordar que en el Congreso Nacional se encuentran representados todos los ciudadanos y las diferentes provincias que conforman la República Argentina y que, dadas las distancias que caracterizan a nuestro país, muchos ciudadanos se encuentren alejados del Congreso Nacional, resultando sumamente dificultoso que puedan acceder a las sesiones físicamente. De esta forma, y si bien el acceso a Internet no es tan masivo en nuestro país, resulta fundamental la transmisión de las sesiones para que las personas que habitan fuera de la Ciudad de Buenos Aires tengan la posibilidad de evaluar la forma en que están siendo representados y, consiguientemente,

participar más activa e informadamente dentro del sistema democrático.

Este caso se centró sólo en el Senado de la Nación, en virtud de que la Cámara de Diputados ya transmite sus sesiones en vivo y en directo desde su sitio web (www.diputados.gov.ar en sección "*transmisiones en vivo*"), y se exigió la transmisión en vivo de las sesiones del Honorable Senado en el sitio web de esa Cámara.

En este punto es importante destacar que los artículos 32, inciso (o) y 50, último párrafo, disponen el deber de las autoridades del Honorable Senado de garantizar la transmisión de las sesiones en el sitio de Internet del cuerpo. Asimismo, la tecnología necesaria para garantizar el cumplimiento de esta norma del Reglamento ya se encuentra instalada. Sin embargo, las sesiones no eran transmitidas.

Como en casos anteriores, están en juego el principio de publicidad de los actos de gobierno (artículo 1 de la Constitución Nacional) y el derecho de acceso a la información pública (artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional).

- *Publicación del temario, día y hora de las sesiones por Internet*

Este caso implicaba exigir tanto en la Cámara de Diputados de la Nación como en el Senado la publicación del día, hora y temas a tratarse en las sesiones ordinarias. El objetivo principal es que esta información se encuentre a disposición de la ciudadanía para que todos los interesados en escuchar los debates parlamentarios relativos a algún tema en particular, o en observar el modo en que votan y actúan sus representantes, tengan a su alcance las herramientas para hacerlo.

En el caso de la Cámara de Senadores el pedido consistía, concretamente, en que la fecha, horario y temario de las sesiones ordinarias se publicaran en Internet pues el artículo 44, inc. (b) del Reglamento Interno de dicha Cámara así lo establece. De esta forma, y sin perjuicio de la normativa constitucional aplicable al caso, el pedido consistía en exigir el cumplimiento de una obligación reglamentaria en cabeza del Senado.

En la Cámara de Diputados el supuesto era distinto. En efecto, el Reglamento Interno de la Cámara sólo establece que las sesiones serán públicas. En este

sentido, creemos que para que efectivamente lo sean, es necesario garantizar a la ciudadanía el conocimiento acerca del día y la hora en que se llevarán a cabo las sesiones de la Cámara como así también los temas que se discutirán en ella a fin de garantizar la posibilidad de presenciar las sesiones.

En ambos casos se encuentra involucrado el principio de publicidad de los actos de gobierno (art. 1 de la Constitución Nacional) y el derecho de acceso a la información pública (art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.)

- *Publicación de agenda, día y hora de las reuniones de Comisión en Internet*
Este caso consistía en solicitar la publicación del lugar, día y hora de las reuniones de las distintas comisiones del Senado de la Nación y de la Cámara de Diputados.

En el primer caso, se trata de exigir el cumplimiento de una obligación reglamentaria. En efecto, el Reglamento Interno del Honorable Senado de la Nación establece en su artículo 44, inciso (d) que el Secretario Parlamentario dispone de todo lo necesario a fin de que se publique en el sitio de Internet del Senado el "...día, hora y lugar donde se efectuarán las reuniones de las distintas comisiones, consignando los temas a tratar".

En la Cámara de Diputados, su Reglamento Interno nada dispone respecto de la publicidad de la información relativa a las reuniones de sus comisiones. Sin embargo, consideramos que resulta indispensable la publicidad por cualquier medio efectivo de esta información, pues es en las comisiones donde los representantes deliberan y toman decisiones respecto de los proyectos presentados, emitiendo los dictámenes correspondientes.

La publicidad del lugar, día y hora de las reuniones de las distintas comisiones de ambas cámaras y los temas que se tratarán resulta fundamental para que los ciudadanos activos puedan participar en el proceso de formación y sanción de las leyes.

- *Requisitos para el ingreso a los edificios del Congreso de la Nación*

La entrada a edificios públicos debería ser absolutamente libre, tan sólo restringida por aquellas medidas necesarias para garantizar la seguridad general. En la Argentina, no hay una reglamentación clara que especifique los requi-

sitos necesarios para acceder a los edificios del Congreso de la Nación. Si el visitante cuenta con una audiencia preestablecida con un legislador, los pasos a seguir son: presentar documento que acredite la identidad del visitante, enunciar qué despacho desea visitar, desde recepción se comunican con el despacho para solicitar la autorización de ingreso y, si el visitante es autorizado a entrar, se le retiene el documento y se le da un papel con constancia de que el documento ha sido entregado. El mismo deberá ser firmado por alguien del despacho visitado para que luego, a la salida, se le devuelva el documento.

Las dificultades de acceso se manifiestan más profundamente cuando un ciudadano particular quiere asistir a las sesiones del cuerpo o a las reuniones de las comisiones. A pesar de que los reglamentos de ambas Cámaras establecen que las Sesiones Ordinarias y de las comisiones deben ser públicas, el acceso a las mismas no siempre es libre, y la mayor parte de las veces queda supeditado a la arbitrariedad del personal que se encuentra en la puerta.

Esta situación va en detrimento de la participación ciudadana y del acceso a la información acerca de los debates parlamentarios, sus protagonistas y la forma en que ellos actúan. La imposibilidad de presenciar las sesiones es una de las formas más claras de falta de transparencia en el debate legislativo.

Si bien existen varias formas de encarar esta problemática, se creyó conveniente comenzar con la sugerencia de que se exhiba un cartel en la entrada de ambos edificios especificando los requisitos para el ingreso. Asimismo, se solicitó que esta información sea publicada en el sitio web de cada una de las cámaras. De esta manera, se establecería de antemano un criterio unificado que disminuyera las posibilidades de actuación discrecional por parte del personal de seguridad de las puertas de acceso.

- *Asignación por desarraigo*

El desarraigo consiste en una suma de dinero que se le asigna a los diputados de la Nación que viven a más de 100 km de distancia del Congreso. Este monto no varía en cantidad de acuerdo a la distancia de que se trate.

En el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados no existe ninguna norma

que establezca la publicidad de esta información. Sin embargo, dado que la asignación por desarraigo implica la disposición y utilización de recursos públicos, se trata de información que es pública y por lo tanto debería estar disponible.

Asimismo, la publicidad de esta información es fundamental para que la ciudadanía pueda contar con herramientas que le permitan monitorear la asignación y utilización del dinero del Estado.

A pesar de que existió una reticencia inicial a brindar esta información, expresada informalmente, dos semanas más tarde el listado de diputados que cobran desarraigo nos fue entregado en mano.

Si bien los senadores que tengan su domicilio a más de 200 km de distancia de la Ciudad de Buenos Aires también cobran un plus en concepto de desarraigo, decidimos no presentar en la Cámara de Senadores un pedido similar al presentado en Diputados dado que la información es de fácil acceso: los únicos que no cobran son los legisladores que representan a la Ciudad de Buenos Aires y los de la Provincia que se encuentren a menos distancia de la estipulada reglamentariamente (en la actualidad, ninguno de los Senadores por Buenos Aires cobran esta asignación de sueldo). Entendimos que la relevancia de uno y otro listado de desarraigo no era la misma, y que en el caso del Senado, se satisfecería la solicitud de información acerca de este tema al pedir los decretos que componían los sueldos correspondientes.

- *Sueldos de los legisladores*

El sueldo de los legisladores está compuesto por diferentes rubros: la dieta, los gastos de representación, los gastos de movilidad (compuesto en general por pasajes aéreos) y desarraigo según se trate de senadores o diputados de la Nación cuyo domicilio se encuentre a más de 200 o 100 km de la Ciudad de Buenos Aires respectivamente.

Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación, los sueldos son establecidos por decretos o resoluciones de carácter interno que no son publicados, lo cual imposibilita que el público en general pueda acceder a ellas.

En efecto, en el caso de la Cámara de Senadores, los sueldos son fijados a través de decretos emitidos por el Presidente de la Cámara. Estos decretos no son publicados a pesar de la existencia de una norma en el Reglamento Interno del Honorable Senado que establece su publicidad, en la página web de la Cámara.

En la Cámara de Diputados los sueldos se fijan a través de resoluciones. Según el Reglamento Interno, las resoluciones internas deben ser obligatoriamente publicadas en el Diario de Sesiones, pero tal publicación está 3 años atrasada.

Al igual que en el caso de la asignación por desarraigo, la determinación del sueldo de los legisladores supone la afectación de recursos públicos, y por esta razón es que se trata de información de carácter público. A su vez, la publicidad de los sueldos de los legisladores permite a la ciudadanía ejercer de manera eficiente y acabada el debido control sobre los fondos del Estado.

- *Diario de sesiones*

El Diario de Sesiones es una publicación realizada por cada cámara que contiene toda la información relativa a la actividad parlamentaria que éstas llevan a cabo. El contenido del Diario de Sesiones es muy amplio y refleja no sólo la actividad durante una sesión sino también todo el material escrito producido por sus integrantes, las discusiones al respecto, el trabajo en comisión, etc. Más específicamente, el Diario de Sesiones contiene:

- 1) Cuestiones administrativas.

- Número de reunión, de sesión y la fecha en que se lleva a cabo.
- Nómina de las autoridades de la Cámara.
- Listado de legisladores presentes, ausentes (con o sin aviso) y en comisión.

- 2) Actividad parlamentaria.

- Versión taquigráfica de la sesión.
- Homenajes.
- Asuntos entrados: contiene el listado de los asuntos entrados: comunicaciones, dictámenes de comisiones, peticiones particulares, proyectos (esto incluye tanto los proyectos de ley como los de reso-

lución, declaración y comunicación). Para todos ellos se agrega número de expediente para su individualización y la página del diario de sesión donde recibe tratamiento.

- Plan de labor para la sesión de la fecha: transcripción del plan de labor y las discusiones que se plantearon al respecto.
- Consideración de los asuntos a tratar: esto incluye el texto completo de los asuntos a tratar, texto completo de los dictámenes de las comisiones, la discusión en la sesión y resultado de las votaciones.
- Finalmente, el Diario contiene un apéndice con las "sanciones" de la Cámara en la sesión.

Tanto el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados como el del Senado disponen la publicación de un Diario de Sesiones. En el caso de la Cámara de Diputados, dicha publicación no puede atrasarse más de 2 meses a partir del día siguiente de la sesión respectiva. Sin embargo, y a pesar de existir una norma tan clara, la publicación del Diario de Sesiones se encuentra atrasada 3 años. En el caso del Senado, la norma dispone que el Secretario Parlamentario tiene a su cargo la publicación del Diario de Sesiones debiendo procurar siempre *"...que se publiquen a la brevedad posible"*. A pesar de ello, aquí también existe un atraso de 3 años en su publicación.

La información que debe contener el Diario de Sesiones hace referencia a toda la labor parlamentaria que se desarrolla en el seno de cada una de las cámaras. Es importante destacar que en el Diario de Sesiones deben publicarse todas las resoluciones adoptadas por la Cámara en una sesión. En este sentido, estarían incluidas no sólo las leyes sino también las resoluciones, declaraciones y comunicaciones emitidas por ambas cámaras, cobrando especial relevancia que la publicación se encuentre al día. Resulta, entonces, imperioso en términos de monitoreo y participación ciudadana en los actos de gobierno que se renueve y actualice esta publicación.

Primera Etapa de Trabajo: envío de los primeros pedidos de información

Una vez seleccionados los casos, se definió qué tipo de pedido implicaba cada uno (pedido de información o exigencia de cumplimiento del Reglamento) y los tiempos en que cada uno sería abordado.

	Caso	Tipo de Pedido
Honorable Senado de la Nación	Declaraciones Juradas	Pedido de información
	Votaciones Nominales	Pedido de información
	Nómina de empleados permanentes, transitorios y contratado	Pedido de información
	Liberación de documentos secretos que cumplan 50 años	Pedido de información
	Organigrama del Cuerpo	Pedido de información
	Acta de asistencia a las reuniones de comisión	Pedido de información
	Acta de asistencia de la reunión del 11/05 de la Comisión de Justicia y Asuntos Penales	Pedido de información
	Publicación de Decretos Presidenciales	Exigencia de cumplimiento
	Diario de Sesiones	Exigencia de cumplimiento
	Dietas de los legisladores	Pedido de información
	Transmisión de las sesiones por Internet	Exigencia de cumplimiento
	Publicación del temario, día y hora de las sesiones en Internet	Exigencia de cumplimiento
	Publicación de agenda, día y hora de las reuniones de comisión en Internet	Exigencia de cumplimiento
Honorable Cámara de Diputados de la Nación	Requisitos ingreso en los edificios	Pedido de información
	Nómina de empleados permanentes, transitorios y contratados	Pedido de información
	Organigrama del Cuerpo	Pedido de información
	Diario de Sesiones	Exigencia de cumplimiento
	Dietas de los legisladores	Pedido de información
	Desarraigo	Pedido de información
	Publicación del temario, día y hora de las sesiones en Internet	Exigencia de cumplimiento
	Publicación de agenda, día y hora de las reuniones en Internet	Exigencia de cumplimiento
	Requisitos ingreso en los edificios	Pedido de información

La primera ronda de presentación de pedidos fue a mediados de diciembre de 2003, en donde se comenzó con algunos de los casos que consideramos menos controvertidos en base a los criterios mencionados en anteriores apartados. Los pedidos seleccionados fueron:

1. Votaciones nominales (Senado)
2. Nómina de empleados permanentes, transitorios y contratados (ambas cámaras)
3. Liberación de documentos secretos que cumplan 50 años de antigüedad (Senado)
4. Organigrama (ambas cámaras)
5. Actas de asistencia a las reuniones de comisión (Senado)

Como podrá observarse, todos los casos seleccionados para esta primera etapa eran pedidos de información y no exigencias de cumplimiento. Esta decisión respondía a una necesidad de sondear el tipo de respuesta que las autoridades de cada Cámara brindarían antes de enfrentarlos a una demanda que exigiría una respuesta rápida. De esta forma también se lograba un efecto de escalonamiento en las solicitudes al Poder Legislativo.

A continuación se puede observar una copia de uno de los pedidos de información presentados. Si bien estaban redactados en tono formal-legal, para que fueran de utilidad en el caso de precisar hacer una presentación ante la justicia, siempre se buscó transmitir un espíritu de colaboración y no de confrontación directa. Para reforzar esta última idea, se solicitaron reuniones con las autoridades administrativas y parlamentarias de ambas cámaras. El objetivo era poder transmitirles nuestras inquietudes de reforma e intentar establecer canales de comunicación fluidos que fueran funcionales para presionar por la realización de reformas administrativas.

SOLICITA INFORMACION

Buenos Aires, 12 de diciembre de 2003

**Señor
Presidente de la
Honorable Cámara de Senadores de la Nación
Daniel Scioli**
S / D

C.C.: Señor Secretario Parlamentario de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Señor Secretario Administrativo de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Nicolás Ducoté, Director Ejecutivo de la Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (**CIPPEC**), y las asociaciones que firman la presente, constituyendo domicilio en Avda. de Mayo 982, 4º “B” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos presentamos respetuosamente ante Ud. y decimos:

I. OBJETO.

Venimos a solicitarle que nos provea el organigrama de esta Honorable Cámara, con referencia a todas sus dependencias.

II. LEGITIMACIÓN PARA ESTA SOLICITUD

Todas las Asociaciones firmantes son organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, legalmente constituidas y que poseen autorización para funcionar. Entre los fines y objetivos de estas organizaciones se encuentra la promoción y defensa de los derechos de las personas, así como la contribución a la consolidación y fortalecimiento de las instituciones republicanas y democráticas en distintos ámbitos de interés ciudadano. En consecuencia, siguiendo los criterios doctrinarios y jurisprudenciales dominantes dado que el objeto del reclamo coincide con los propósitos para los cuales fueron creadas estas asociaciones, debe reputárselas legitimadas activamente.

III. FUNDAMENTOS

Solicitamos esta información en ejercicio del derecho de incidencia colectiva de los ciudadanos a recibir información, el cual adquiere especial trascendencia cuando se encuentran involucradas cuestiones de interés público. El *“derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”* ha sido reconocido el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 19 de la Declaración Americana, que constituyen instrumentos internacionales de derechos humanos que obligan a los Estados a garantizarlo en favor de todos sus habitantes, y que cuentan con jerarquía constitucional en nuestro país de acuerdo con el art. 75 inc. 22 de la CN. Tales derechos tienen en el caso que nos ocupa una dimensión de incidencia colectiva que proyecta su afectación hacia todos/as aquellos/as ciudadanos/as interesados/as en las cuestiones públicas.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, este derecho había sido reconocido ya, otorgándole basamento constitucional en el art. 33 de la norma fundamental.

La efectiva posibilidad de acceder al organigrama de esta Cámara debe ser considerada, además, una consecuencia directa del principio de publicidad de los actos de gobierno, que constituye un imperativo de nuestro sistema republicano de gobierno (art. 1 de la CN), y encuentra correlato en otras disposiciones de la norma fundamental como el derecho de los habitantes a peticionar a las autoridades contenido en el art. 14 CN.

Por otra parte, el derecho de acceder a información relativa a sus órganos representativos es la herramienta a través de la cual las personas y organizaciones interesadas pueden hacer efectivo su derecho a participar en la vida pública previsto en el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica. Sin información completa y precisa, mal pueden los/as ciudadanos/as ejercer en forma integral y exhaustiva este derecho.

Finalmente, la falta de acceso suficiente y oportuno a la información requerida restringe y limita las posibilidades de ejercicio de las actividades que forman el objeto de las asociaciones presentantes y afecta el cumplimiento de sus fines sociales. En tal sentido, surge evidente la necesidad de contar con el mencionado organigrama de modo tal que estas organizaciones puedan dirigir sus acciones a las dependencias pertinentes.

IV. PETITORIO

En virtud de lo expuesto solicitamos se nos proporcione la información solicitada en un plazo de 15 días.

Sin más, aprovechamos la ocasión para saludarlo atentamente.

CIPPEC

ACIJ

Foro Social para la Transparencia

Compromiso Ciudadano

Varios pedidos de información fueron presentados con la firma del Director Ejecutivo de CIPPEC, en nombre de toda la institución, acompañada por la de otras organizaciones de la sociedad civil que decidieron apoyar la iniciativa. Es por ello que los pedidos referidos a las nóminas de empleados fueron presentados ante ambas cámaras con las firmas de CIPPEC, del Foro Social para la Transparencia y del Foro de Periodismo Argentino (FOPEA). El caso referido a la liberación de documentos secretos fue presentado al Senado de la Nación, con las firmas de CIPPEC, Foro Social para la Transparencia, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y FOPEA. El pedido de publicidad de los organigramas de los cuerpos fue presentado a ambas cámaras, con las firmas de CIPPEC, Foro Social por la Transparencia y FOPEA. El pedido de publicidad de las actas de asistencia a las reuniones de comisión fue presentado en el Senado de la Nación con las firmas de los representantes de CIPPEC, Foro Social para la Transparencia, FOPEA y ACIJ.

En todos los casos se brindaba un plazo extenso de respuesta, aproximadamente 15 días hábiles, venciendo el mismo durante el mes de febrero. La estrategia inicial era que, en caso de que no hubiera una respuesta satisfactoria para esa fecha, se comenzarían a presentar las acciones judiciales correspondientes.

Los pedidos de información por parte de individuos serían presentados en los meses subsiguientes. Esto se debió a que queríamos, primero, ver la respuesta

que se obtenía en los pedidos de las organizaciones y, en caso de que fuera positiva, poder evaluar si se mantenía ante el pedido de un particular. Esta estrategia tenía por finalidad asegurar que se generara una corriente de pedidos a responder, de modo de provocar un hábito de respuesta y, en el mediano plazo, una reforma administrativa en esa dirección. En caso de que la respuesta fuera negativa (ya sea, insatisfactoria o denegación de acceso a la información), probablemente se iniciaría el proceso judicial, sin necesidad de presentar pedidos de particulares.

Entrega de los pedidos de información.

En el marco del proyecto, en donde uno de los objetivos centrales tiene que ver con generar cambios administrativos que faciliten el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, vale la pena realizar una breve observación respecto del proceso de entrega de los pedidos de información.

En general, los mismos fueron recibidos sin mayores inconvenientes. Tanto los secretarios parlamentarios del Senado y de la Cámara de Diputados fueron amables, no nos realizaron ninguna pregunta de forma oral y ofrecieron indicaciones acerca de dónde correspondía que presentemos cada una de las copias de los pedidos de información.

De todas maneras, cabe destacar lo complejo de la tarea de hacer entrega de los pedidos de información. La mesa de entradas de la secretaría administrativa del Senado se encuentra en el edificio anexo que se encuentra ubicado en diagonal al Palacio Legislativo. En el octavo piso en donde se ubica dicha oficina, debimos preguntar dos veces a diferentes empleados para que nos indicaran la manera de llegar, ya que no había ningún tipo de señalización. Exactamente lo mismo, pero en diferente edificio y piso, nos ocurrió en el caso de la mesa de entradas de la secretaría parlamentaria de la Cámara de Diputados. Es interesante notar que, la percepción que uno tiene al realizar estos recorridos, es que dichas oficinas no están ubicadas con la intención de que sea fácil encontrarlas. Sin siquiera contar con algún tipo de cartel indicador, entendemos que esto es una manera de dificultar el acceso a la información. Creemos que sería conveniente que, o bien las oficinas se ubicaran en lugares de más fácil acceso para el público, o bien que se coloquen claros y visibles carteles que

indiquen la manera directa de acceder a dichas oficinas.

A partir de esta simple anécdota, decidimos incluir este tema en alguna de las reuniones que sostuviéramos con las autoridades administrativas de las cámaras.

Primeras respuestas

Si bien el plazo de respuesta estipulado en 15 días hábiles vencía a principios de febrero (enero no cuenta porque ya se había fijado el cierre del Congreso durante todo el mes), días después de presentados los pedidos de información ya contábamos con una respuesta negativa de parte de las autoridades del Senado.

Esta primera respuesta negativa recibida en referencia a los primeros pedidos de información fue respecto de las votaciones nominales en el Senado. Sin embargo, por tratarse de una obligación contemplada en el Reglamento interno de la Cámara, que habilitaría su presentación como exigencia de cumplimiento de Reglamento, se decidió reformular el pedido de información antes de comenzar las acciones legales.

Esto también se debió a que realmente valorábamos el hecho de poder obtener esta información ya que con ella se podía corroborar que no todas las votaciones eran nominales teniendo pruebas concretas de ello, y se pasaría a redactar el pedido formal de cumplimiento de la normativa, dando comienzo así a la etapa jurídica del caso.

En síntesis, hacia finales de 2003, previa llegada del receso legislativo y, por ende, de un mes en el cual deberíamos centrarnos en todas aquellas tareas que no demandaran comunicación con el Congreso, el panorama predecía un futuro de presentaciones jurídicas. Los únicos pedidos de información con respuesta eran negativos, dando pie para el paso judicial. Sin embargo, en tan sólo días todo el panorama dio un vuelco cuando se produce un cambio fundamental en una de las variables contempladas: la coyuntura política.

Incidencia de la Coyuntura

Hacia finales del mes de diciembre de 2003, Mario Pontaquarto, ex Secretario Administrativo de la Cámara de Senadores, confesó ante los medios de prensa y la justicia el haber participado en el pago de sobornos a senadores durante el año 2000 con el fin de lograr la sanción definitiva de la Ley de Reforma Laboral que se discutía en aquel momento.

Este hecho había ya salido a la luz casi en simultáneo con la sanción de la ley, provocando un fuerte desgaste de la imagen pública del Senado de la Nación pero sin lograr avances suficientes en la justicia. Más aún, el escándalo fue una de las causas que llevó a la renuncia del entonces Vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez y, así, un importante antecedente de la crisis que sobrevendría en diciembre de 2001 con el consiguiente deterioro de la imagen de gran parte de la dirigencia política y de las instituciones de gobierno.

El 2003 fue un año electoral a nivel nacional y provincial. El reclamo popular tan escuchado durante la peor parte de la crisis: "que se vayan todos", haciendo referencia a la necesidad de un recambio de la dirigencia, fue cediendo, a pesar de no haberse encontrado una solución de fondo a esta problemática. El hecho de que a finales de año volviera a surgir la causa de posible corrupción en el Senado incrementó la imagen negativa que esta institución de gobierno ya detenía y, al mismo tiempo, fue una clara señal hacia el nuevo gobierno nacional de que debía actuar sobre este terreno.

La iniciativa no se hizo esperar: antes de que se reabriera el trabajo legislativo en febrero de 2004 el Vicepresidente Scioli, en su función de Presidente del Honorable Senado de la Nación, anunció la intención de llevar adelante un "Plan de Fortalecimiento Institucional" del mismo Senado. Como podrá observarse más adelante, esto brindó una oportunidad única de introducir reformas vinculadas con el acceso a la información y la transparencia, sin siquiera recurrir a las vías judiciales. Al mismo tiempo, esta iniciativa generaba una oportunidad

de provocar un "efecto contagio" en la Cámara de Diputados, institución que suele ser muy reticente a hacer este tipo de reformas.

Entonces, la coyuntura política generada por las declaraciones de Mario Pontaquarto y todas las implicancias que conllevó, brindaron el marco ideal para la generación de reformas. Adicionalmente, la necesidad de diseñar e implementar estas reformas dio lugar a una mayor receptividad por parte de los funcionarios del Poder Legislativo hacia las sugerencias que organizaciones como CIPPEC pudieran proponer. El hecho de estar trabajando tan fuertemente en esta temática nos convirtió en uno de los referentes de consulta con capacidad para responder rápidamente. Asimismo, la generación de vínculos más sólidos con actores claves de ambas cámaras se tradujo en un mayor grado de incidencia en pos de reformas administrativas que generaran transparencia y un mejor acceso a la información pública sin necesidad de recurrir a la justicia.

Es decir que, el contexto político y la oportunidad de establecer canales de intercambio fluidos con actores claves del Poder Legislativo, llevó a un replanteamiento de la estrategia original, ya que la vía judicial aparecía como una amenaza al proceso que se estaba llevando adelante más que como una oportunidad de generar cambios de largo plazo.

Sin embargo, esta visión era temporal y había que seguir de cerca el hecho de que los cambios efectivamente se llevaran a cabo; caso contrario, se volvería al camino originalmente diseñado.

Segunda etapa de trabajo

De cara al comienzo de las actividades parlamentarias, en el mes de febrero de 2004 el escenario político en el cual el proyecto se desarrollaba se había transformado generando un notable cambio en la actitud de varios funcionarios legislativos, quienes se mostraban mucho menos reticentes frente a la idea de proveer información pública, y de hecho, contestaban los pedidos de información formulados. Esto a su vez, generó la necesidad de alterar nuestra estrategia principal, teniendo que diferenciar claramente entre las cámaras, y ya no sólo por el hecho de que una obligación existiera en el reglamento de una y no de la otra.

Las tareas a realizar en la segunda etapa de actividades comprendía no sólo el trabajo con el Congreso, sino también la creación de una página web y la realización de capacitaciones a abogados sobre el derecho de acceso a la información pública. Pero centrémonos ahora en la continuación de las tareas con el Poder Legislativo.

Trabajo con el Poder Legislativo

Como mencionamos previamente, este eje de trabajo tuvo que ser subdividido en diferentes estrategias de vinculación con las cámaras, a la vez que se realizaba el seguimiento de los casos.

Estrategia de vinculación con el Honorable Senado de la Nación:

Durante el mes de enero el Congreso de la Nación permaneció cerrado al público; por ende, no fue posible establecer vínculos con su personal administrativo ni con los legisladores.

Apenas iniciada la actividad legislativa en el mes de febrero, el Vicepresidente de la Nación, Daniel Scioli - en su función de Presidente del Honorable Senado de la Nación – anunció públicamente su intención de llevar a cabo

un "Plan de Fortalecimiento Institucional" del Senado. Este Plan tenía como objetivo final revertir la imagen de corrupción que hacía muchos años acompañaba a la Cámara Alta y que se había visto agravada por el resurgimiento, en diciembre de 2003, del caso de presunto pago de sobornos en ocasión de la Ley de Reforma Laboral del año 2000.

Aprovechando esta voluntad, y sabiendo que el listado de temas del Plan de Fortalecimiento no estaba aún completamente definido, elaboramos el documento "Requisitos mínimos para el fortalecimiento del Senado", que contenía una serie de recomendaciones básicas referidas a temáticas de transparencia y acceso a la información. Contemplaba, entre otras cuestiones, todos aquellos casos de pedidos de información y exigencias de cumplimiento de reglamento que habíamos detectado en nuestra primera etapa de trabajo en referencia al Senado.

Hicimos entrega de este documento, en su versión preliminar, tan sólo dos días después de que se hiciera mención pública de la iniciativa. Luego de ello, comenzamos una serie de intercambios con el asesor del Vicepresidente Scioli destinado a estas temáticas, que continúa periódicamente hasta estos días. Paralelamente, se agendó una reunión con el Vicepresidente Scioli para discutir en persona los puntos que integraban el documento "Requisitos mínimos para el fortalecimiento del Senado" elaborado por CIPPEC.

El intercambio de propuestas con el asesor se inició formalmente en una reunión sostenida a comienzos del mes de febrero. Ella tuvo como objetivo presentarnos un borrador de la propuesta del Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado que sería discutida al día siguiente con el bloque de senadores del Partido Justicialista. El borrador presentaba 5 ejes de reforma: sistema legislativo, sistema administrativo, sistema de recursos humanos, sistema tecnológico y sistema de relaciones con la comunidad. Es destacable que pudimos observar que figuraban, en el listado de reformas, artículos que habían sido incluidos gracias al documento presentado por CIPPEC, pudiendo comprobarse, en algunos casos, que inclusive respetaba parte de la redacción original. Días después de este encuentro se realizó la reunión con el Vicepresidente Scioli; allí se presentó la versión final del documento "Requisitos mínimos para el fortalecimiento del Senado", en el cual se incluyeron nuevas recomendaciones y sugerencias de cara al borrador de propuestas que nos habían presentado.

Una vez establecido un canal fluido de comunicación con el Vicepresidente Scioli y sus asesores, el intercambio fue constante, construyendo una relación de confianza. Al día de la fecha se han realizado, como mínimo, una reunión semanal con su asesor y numerosos contactos telefónicos de consulta mutua. Hay dos cuestiones que es importante destacar del intercambio en esta etapa: la implementación del sistema de voto nominal, y la oportunidad de ver y opinar sobre la futura página web del Senado.

La utilización del sistema de voto nominal era un eje de reclamo fundamental que CIPPEC, al igual que otras organizaciones, solicitaba con insistencia. De hecho, era uno de los pedidos de información que habíamos realizado en nuestra primera etapa de trabajo a fin de comprobar que efectivamente no era utilizado, y habíamos recibido una respuesta negativa al mismo. Si bien el voto nominal es obligatorio según el artículo 205 del Reglamento interno de la Cámara y se contaba con toda la tecnología necesaria para su utilización, rara vez era puesto en práctica. Como primera señal de avance en el Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado, el Vicepresidente Scioli decidió su implementación definitiva y fue utilizado por primera vez durante la sesión extraordinaria que se realizó el 24 de febrero de 2004. El hecho de que se hubiese comenzado a utilizar el sistema en esta sesión guardaba un fuerte simbolismo: se trataba nada menos que la derogación de la Ley Laboral, sobre cuya sanción pesaban las acusaciones de pago de sobornos. CIPPEC fue invitado especialmente para observar el funcionamiento del sistema y su primera utilización. A posteriori, pudimos acceder a una copia del resultado de las votaciones que arroja el sistema y que llega directamente a la Secretaría Administrativa de la Cámara. En esta ocasión hicimos recomendaciones acerca de la forma de presentación de los datos, la importancia de su publicación en la página web y la realización de estadísticas con sus resultados.

En el documento elaborado por CIPPEC – "Requisitos mínimos para el fortalecimiento del Senado" – existían varias sugerencias enfocadas en la actualización de la página web. A mediados del mes de marzo, personal de la Cámara nos solicitó que viéramos la versión preliminar de la nueva página web del Senado – bajo estricta confidencialidad – y que le hiciéramos llegar comentarios para su enriquecimiento. Varias de las sugerencias realizadas en primera instancia estaban incluidas y elaboramos un nuevo documento cen-

trado exclusivamente en este tema.

El 15 abril de 2004 tuvo lugar el lanzamiento de la nueva página web del Senado, allí pudimos observar que varios puntos habían sido incluidos pero otros de carácter fundamental no lo estaban aún. Nuestro siguiente paso, en este punto, fue elaborar un nuevo documento dirigido al Presidente del Senado, Daniel Scioli, marcando los temas sobre los cuáles aún era importante avanzar en el Plan de Fortalecimiento, haciendo hincapié en los incumplimientos a la letra del Reglamento que aún se registraban. Nos comunicaron luego que el documento había sido girado a los distintos responsables para su análisis, pero no definieron si las recomendaciones serían incorporadas.

En paralelo con el intercambio de ideas respecto del diseño e implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado de la Nación, enviamos nuevos pedidos de información y realizamos diversas iniciativas a fin de obtener respuestas a los pedidos enviados durante el mes de diciembre.

En términos generales, la estrategia, a este nivel de avance del proyecto, cambió respecto de lo diseñado en un inicio; se decidió no llevar adelante ningún tipo de acción legal que nos brindaría información en el corto plazo pero que dañaría la posibilidad de incidir para promover reformas administrativas en el largo plazo, atentando así contra el espíritu del proyecto. Es decir, se decidió evitar momentáneamente las acciones judiciales (amparos) previstas en caso de que no se pudiera acceder a la información ya que, luego de un profundo análisis, consideramos que serían contraproducentes a la relación que se estaba sosteniendo con la Presidencia del Senado. Preferíamos esperar, de forma de medir los avances reales del Plan de Fortalecimiento y constatar su impacto sobre el acceso a la información pública. De todas maneras, se siguió insistiendo en las Secretarías Administrativa y Parlamentaria por medio de reuniones y cartas, logrando obtener la información solicitada en algunos casos. Sin embargo, si no llegara a registrarse ningún tipo de avance en el mediano plazo, automáticamente se volvería a la vía judicial.

Estrategia de vinculación con la Cámara de Diputados de la Nación:

A comienzos de febrero, una vez reestablecida la actividad legislativa, tuvimos

oportunidad de reunirnos con una de las autoridades administrativas de la Cámara. El motivo eran los pedidos de información que habíamos realizado a la Secretaría Administrativa en nuestra primera etapa de trabajo referidos al organigrama y la nómina de empleados. Si bien se refirió a ellos en particular, fue claro que la verdadera intención de la reunión era detectar cuál era nuestro objetivo con los pedidos de información. Tuvimos una larga discusión acerca de la política y sus prácticas, en donde se hicieron muy evidentes las distintas percepciones acerca de la transparencia y el acceso a la información pública. Sin embargo, esta reunión fue el puntapié inicial para el desarrollo de una relación fluida y amigable.

En un principio, empezaron por brindarnos toda aquella información solicitada en tiempo y forma, con excepción de la nómina de empleados. Si bien es evidente que se sostenía la reticencia a que esta información sea pública, el discurso fue cambiando en el tiempo.

En la segunda reunión realizada en el mes de febrero nos dijeron que el Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, en realidad estaba de acuerdo con brindarnos esa información; sin embargo, sostuvo que ello dependía de la voluntad de los legisladores y que, por ende, iba a tratarlo en alguna reunión del Plenario de Labor Parlamentaria, donde se encuentran todos los jefes de bloque. Esto ya parecía un avance significativo pero el gran cambio se notó en una reunión sostenida a mediados de marzo con la misma autoridad administrativa con la cual nos habíamos dialogado previamente. En ella nos comentó que estaban pensando en actualizar la página web para incluir más información, incluyendo la lista de empleados. En el encuentro del 16 de marzo, dejaron entrever que estaría surgiendo una voluntad de introducir cambios administrativos en la Cámara, impulsados desde la misma Presidencia. Aprovechando estas circunstancias, nos comprometimos a escribir un documento de recomendaciones en vistas a la actualización de la página web y otro con sugerencias para la reforma del reglamento interno. Ambos fueron entregados en mano al Prosecretario Administrativo de la Cámara y enviado por correo postal al Presidente de la Cámara y a varios legisladores. Nuestra intención era, y actualmente continúa siendo, que este documento de trabajo, llamado *"Algunas sugerencias a la Honorable Cámara de Diputados*

de la Nación: requisitos mínimos para su mayor transparencia y acceso a la información", sea un puntapié inicial a partir del cual poder empezar a discutir la posibilidad de reformas al interior de la Cámara.

Dada esta nueva oportunidad que se abrió, decidimos reformular también, como en el caso del Senado, la estrategia a llevar adelante. Decidimos seguir tres líneas de acción paralelas. La primera implicó continuar con los pedidos de información para que perdure la presión respecto del acceso a la información pública; el objetivo ulterior era que el pedido constante llevara eventualmente a una costumbre de respuesta por parte de los funcionarios de la Cámara. La segunda fue la elaboración y posterior presentación a las autoridades de un documento de recomendaciones enfocado en el Reglamento interno de la Cámara y en la modernización de la página web. En tercer lugar, se decidió expandir la estrategia a los legisladores. La idea de esta iniciativa era generar un "clima" propicio a la implementación de reformas y, al mismo tiempo, buscar adhesiones a los documentos que se entregaron a las autoridades. La lógica de esta línea de avance se basaba en que no era lo mismo presentar un documento desde la sociedad civil que presentarlo con respaldo político de distintos bloques.

Para llevar a cabo este tercer aspecto de la estrategia se solicitaron audiencias con 15 diputados de distintos partidos que tienen relevancia propia o una buena llegada a los jefes de bloques. Se pudieron realizar aproximadamente 10 y no se descarta, todavía hoy, que en los próximos meses se puedan seguir llevando a cabo. Ellas han resultado de gran utilidad no sólo para generar el "clima" favorable a la reforma sino también para incluir nuevas sugerencias en el documento elaborado por CIPPEC. De todas formas, somos conscientes que esta es una estrategia a largo plazo, que implica no sólo la reforma del reglamento o de una página web, sino un cambio de pensamiento en aquellos actores capaces de aglutinar la suficiente voluntad política como para poder empezar a hablar de una reforma.

A lo largo de estos meses también se sostuvieron reuniones con asesores y con ex diputados; estas reuniones nos han brindado aproximaciones informales que sirvieron para confirmar la posibilidad de que podría llegar a existir una voluntad de cambio de parte de la Presidencia de la Cámara. Tomando en

cuenta la capacidad de incidencia que estábamos teniendo en la Cámara de Senadores, consideramos que era interesante intentar reproducir la estrategia en la Cámara de Diputados. Sin embargo, sabemos que las posibilidades de éxito son menores porque no hay signos de que exista en este momento y más allá de lo discursivo, una voluntad de cambio, y es por ello que no descartamos la necesidad de recurrir en ciertos casos a la vía judicial.

Seguimiento de los casos

• *Votaciones Nominales y Numéricas*

Partiendo de la obligación reglamentaria de que las votaciones de proyectos de ley son nominales, presentamos un pedido de información al Honorable Senado solicitando el registro de las votaciones nominales del 121° Período Legislativo, correspondiente al año 2003. Con fecha 1° de diciembre, recibimos una nota del Secretario Parlamentario del Senado donde informaba que las sesiones del Senado son de carácter público y que todo ciudadano interesado puede asistir a ellas a fin de tomar conocimiento de las votaciones nominales que se lleven a cabo durante el desarrollo de las mismas.

Dada esta respuesta, decidimos hacer un cambio de enfoque en el pedido de información. Así, con fecha 11 de diciembre de 2003 solicitamos ya no las votaciones nominales sino los registros numéricos de votación; esto es, aquel registro que consigna el número de votos positivos y negativos que haya recibido todo proyecto de ley que tuvo tratamiento parlamentario en el Senado durante el año 2003, como así también el número de abstenciones, sin hacer especial referencia al modo en que ha votado cada senador.

Como respuesta a dicho pedido, el Secretario Parlamentario del Senado envió una nota con fecha 24 de febrero de 2004, donde hacía referencia al lugar donde se pueden encontrar las votaciones nominales – versiones taquigráficas – sin mencionar el registro numérico solicitado por CIPPEC. Es decir, no respondió lo que habíamos solicitado sino que repitió la respuesta que ya nos habían brindado.

Frente a ello, el 25 de marzo de 2004, dirigimos una nueva nota al Secretario Parlamentario del Honorable Senado, haciendo más explícito el pedido; a la

fecha no hemos recibido respuesta ya que pudimos averiguar que no existió para el mencionado año legislativo un registro de las votaciones numéricas.

Es importante destacar en este caso que, a pesar de no responder este pedido de información respecto de las actividades del 2003, de cara al 2004 la Cámara asumió un compromiso claro de implementación del sistema de voto nominal. De esta forma, podríamos considerar que se ha logrado generar una reforma administrativa que fomenta el acceso a la información en el largo plazo. Y es destacable que todas las votaciones correspondientes a proyectos de ley que se trataron en el Senado a lo largo del corriente año fueron realizadas en forma nominal.

Nuestra intención es seguir avanzando sobre este tema para que el resultado de las votaciones sea publicado en la nueva página web del Senado.

Respecto de la Cámara de Diputados, se decidió impulsar una reforma del Reglamento interno que contemplara este punto, a través de los documentos con propuestas que se les han acercado a los legisladores y a las autoridades administrativas y parlamentarias. Este tipo de estrategias llevan tiempo, y esperamos que estas actividades sumen para la obtención de una futura Reforma en el reglamento que contemple este importante punto.

- *Liberación de los documentos secretos cuando cumplen 50 años*

Este caso consistía en solicitar al Honorable Senado de la Nación información relativa al archivo legislativo reservado. Más específicamente, lo que requeríamos eran aquellos documentos y leyes reservados y secretos que tuvieran más de 50 años de antigüedad. Este pedido se fundamentaba en el artículo 47 del Reglamento interno del Senado de la Nación, que dispone la liberación anual al público de los documentos secretos y reservados que tengan más de 50 años de antigüedad.

Con fecha 12 de diciembre de 2003, efectuamos el primer pedido de información solicitando todos aquellos documentos y leyes reservados y secretos que tengan más de 50 años de antigüedad. De manera casi inmediata, el día 16 de diciembre de 2003, recibimos una respuesta del Secretario Parlamentario del Senado de la Nación reconociendo la publicidad de la información soli-

citada y expresando su interés en acordar las fechas y los modos en que el pedido pudiera ser llevado a la práctica. Nicolás Ducoté, Director Ejecutivo de CIPPEC, se comunicó telefónicamente con el Secretario Parlamentario y acordaron reunirse a partir de febrero dada la finalización del período parlamentario 2003 y el correspondiente receso.

A mediados del mes de febrero de 2004 se concretó dicha reunión y allí se mencionó nuevamente este pedido, pero el Secretario Parlamentario solicitó que le enviáramos una nueva copia del mismo. Automáticamente se le entregó una fotocopia de la carta presentada en diciembre y días más tarde nos dijo que podíamos concertar una forma de acceder al archivo. Si bien aún no hemos logrado acordar una fecha para acceder al archivo reservado, nuestra intención es lograr asistir en breve, en conjunto con especialistas en conservación de archivos de documentación histórica para luego presentar recomendaciones a la Presidencia de la Cámara para que se facilite el acceso, se dé a conocer al público las desclasificaciones de cada año y se mantenga en condiciones adecuadas el material contenido en el archivo. Al fin de cuentas, si esa documentación no es mantenida apropiadamente, se afectará el derecho de acceso a la información pública de generaciones futuras.

- *Publicidad del Organigrama del Cuerpo*

Este pedido de información consistía en solicitar una copia del organigrama tanto de la Cámara de Diputados de la Nación como del Senado que contuviera un mapa de todas las dependencias que componen cada una de las Cámaras. Esta información resulta fundamental a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información pública en términos de economía procesal, pues posibilita dirigir el pedido a la oficina correcta.

El 12 de diciembre de 2003 presentamos un pedido de información a cada una de las mencionadas Cámaras.

Respecto de la Cámara de Diputados de la Nación, el día 10 de febrero de 2004 el Prosecretario Administrativo nos entregó en mano una resolución por la que se decidía hacernos entrega del organigrama de la Cámara junto con una copia del mismo.

En el Senado de la Nación, por otra parte, se solicitó el organigrama bajo el formato de un pedido de información, y en los documentos de propuestas entregados a las autoridades administrativas sugeríamos la publicación del organigrama con los respectivos currículums de las personas que están ocupando cada cargo jerárquico. Si bien el pedido de información no fue respondido directamente, con el lanzamiento de la nueva página web institucional del Senado pudimos comprobar que se encuentra publicado un organigrama con los nombres y currículums, tal cual habíamos sugerido. Este es un importante avance respecto de la información que se publicaba en el antiguo sitio de Internet y esperamos que perdure en el tiempo.

- *Nómina de Empleados permanentes, transitorios y contratados*

Como se mencionó en anteriores oportunidades, la anterior página web del Senado de la Nación publicaba una nómina de empleados incompleta; y la página web de la Cámara de Diputados de la Nación no publicaba ningún tipo de dato acerca de sus empleados. Si bien en ninguno de los Reglamentos está contemplada la publicidad de esta información, consideramos que acceder a la misma es fundamental para fomentar la transparencia y publicidad del Congreso en su totalidad.

Con fecha 12 de diciembre de 2003 efectuamos sendos pedidos de información solicitando la nómina de empleados permanentes, transitorios y contratados que se desempeñan en cada Cámara.

La Cámara de Diputados nos dio una respuesta formal y una informal. La respuesta informal fue que el personal transitorio y temporario es aquel denominado "personal político", ya que es nombrado directamente por los diputados y, por consiguiente, su publicación podría afectar a la actividad de los legisladores en la Cámara y en sus distritos electorales. Sin embargo, este planteo sumaba aún más razones para argumentar la importancia de tener un mayor acceso a la información.

La respuesta formal al pedido de información llegó el 10 de febrero de 2004, a través de una nota de la Secretaría Administrativa de la Cámara. Ésta solicitaba la acreditación de la personería jurídica de todas las organizaciones firmantes del pedido mediante presentación de copia del estatuto constitutivo

de cada una de ellas y copia del acta de la asamblea donde se designó a sus respectivos presidentes.

Las organizaciones dieron cumplimiento a la mencionada solicitud tan sólo días después, pero aún no se ha obtenido copia del listado de personal. En las múltiples conversaciones que hemos tenido con personal administrativo de la Cámara hemos argumentado respecto de la importancia de que esta información fuera pública. En la última reunión nos solicitaron tener paciencia, ya que el Presidente de la Cámara, Eduardo Camaño, quería discutir con los jefes de bloques, durante alguna sesión del Plenario de Labor Parlamentaria, la posibilidad de brindarnos la lista. Consideramos prudente darle un tiempo a la cuestión ya que, si efectivamente se discutiera, la resolución podría derivar en una regla de aplicación para todos los casos de este tipo, y no exclusivamente al pedido de CIPPEC, FOPEA y Foro Social por la Transparencia.

Creemos que en este caso en particular, lo más importante es lograr un cambio en la percepción de las autoridades administrativas de la Cámara. La vía judicial sin lugar a dudas podría ser una opción para que nuestras organizaciones obtengan la información, pero no generaría una reforma administrativa que garantice el acceso a la información para todos los ciudadanos interesados. Es por ello que hemos decidido impulsar estrategias complementarias tales como propuestas de reforma del Reglamento, impulso a la sanción de libre acceso a la información, etc.

En el Senado la información tampoco fue proporcionada pero adujeron distintas razones. Con fecha 26 de febrero de 2004 recibimos una nota del Director de Coordinación Administrativa del Honorable Senado de la Nación, donde adjuntaba una resolución del Secretario Administrativo de la Cámara mediante la cual exigía, a los fines de otorgarnos la información solicitada, el estricto cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 10 de la Ley de Ética Pública en relación a la solicitud de las declaraciones juradas. Los requisitos son: "...a) *Nombre y apellido, documento, ocupación y domicilio del solicitante; b) Nombre y domicilio de cualquier otra persona u organización en nombre de la cual se solicita la declaración; c) El objeto que motiva la petición y el destino que se dará al informe; y d) La declaración de que el solicitante tiene conocimiento del contenido del artículo 11 de esta ley referente al uso indebido de*

la declaración jurada y la sanción prevista para quien la solicite y le dé un uso ilegal." La exigencia de estos requisitos constituye un límite al derecho a acceder a la información no establecido en ninguna norma. Los citados requisitos sólo son exigidos por la Ley de Ética Pública para el caso de solicitar las declaraciones juradas de algún funcionario del Estado, pero en ningún caso se refiere a la solicitud de información como la nómina de empleados del Senado de la Nación. A partir de esta respuesta, eran dos los caminos posibles a seguir:

- i) Responder sin expresar disenso, esto es, brindando toda la información que se nos solicitaba. Esta opción no nos parecía del todo conveniente ya que implicaría una aceptación tácita de los requisitos que se estaban arbitrariamente imponiendo.
- ii) Presentar un recurso de reconsideración mediante el cual le solicitábamos a la Cámara que "reconsidere" su decisión de solicitar el cumplimiento al artículo 10 de la Ley de Ética Pública. La presentación de este recurso iba a retrasar la obtención de la información solicitada por CIPPEC pero significaba hacer un claro argumento a favor del acceso a la información pública.

Finalmente, decidimos seguir la segunda vía propuesta. El recurso fue presentado y el Senado tiene tiempo para responder hasta el 24 de junio de 2004. Hasta el momento de vencimiento del plazo nuestra intención es insistir telefónicamente de forma de lograr una respuesta formal. En caso de que el plazo se venza sin ningún tipo de contestación por parte de las autoridades de la Cámara, no pensamos seguir la vía judicial por razones similares a las esbozadas para el caso en la Cámara de Diputados: es fundamental lograr un cambio en la percepción de las autoridades administrativas. La vía judicial sin lugar a dudas podría ser una opción para que nuestras organizaciones obtengan la información, pero no generaría una reforma administrativa que garantizara el acceso a la información para todos los ciudadanos interesados. Es por ello que optamos por impulsar estrategias complementarias, entre ellas, el de plantear la problemática al Presidente del Senado a través de documentos y cartas. La idea es informar el tipo de respuesta que hemos recibido para que se tome conocimiento acerca de cuál es la práctica actual del Senado en cuanto

a los pedidos de información, dejando en claro nuestra disconformidad con ello. Solicitar el cumplimiento del artículo 10 de la Ley de Ética Pública es una restricción irrazonable al derecho de acceso a la información y creemos fundamental intentar obtener un cambio de actitud que garantice el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública no sólo para CIPPEC sino también para cualquier ciudadano y/o organización que decida solicitar la información.

- *Sueldos de los legisladores*

Mediante este pedido solicitamos información relativa a los ingresos que perciben los actuales legisladores que integran tanto la Cámara de Diputados de la Nación como el Senado. El pedido fue presentado por CIPPEC el 9 de marzo de 2004 en las dos Cámaras. En ambos casos, los sueldos son determinados por resoluciones internas de las Cámaras que no suelen ser publicadas, lo cual imposibilita que el público en general pueda acceder a ellas.

En el caso de la Cámara de Senadores, los sueldos son fijados a través de decretos presidenciales que la Cámara no publica a pesar de la existencia de una norma en su Reglamento Interno que establece su publicidad en la página web institucional. En la Cámara de Diputados la obligación de publicar las resoluciones internas surge de la obligatoriedad de publicar el Diario de Sesiones, pero dicha publicación está 3 años atrasada.

Los pedidos de información presentados se enfocaron en solicitar todas aquellas resoluciones que conforman el sueldo de los legisladores, de forma de asegurarnos de no dejar de contemplar ninguna asignación. La información solicitada nos fue entregada por la Cámara de Diputados de la Nación y posteriormente por el Senado.

- *Asignación por Desarraigo*

A través de este pedido, con fecha 10 de marzo de 2004, solicitamos a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación que en un plazo de 10 días hábiles nos proporcionara un listado que consigne el nombre y apellido de los legisladores que reciben compensación por desarraigo con especificación de los montos percibidos.

El desarraigo consiste en una suma de dinero que se le da a los diputados de la Nación que viven a más de 100 kilómetros de distancia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados no existe ninguna norma que establezca la publicidad de esta información. Sin embargo, creemos que es fundamental que la misma sea pública dado que implica una importante asignación de recursos del Estado.

A pesar de que existió una reticencia inicial a brindar esta información, expresada informalmente, dos semanas más tarde el listado de diputados que cobran desarraigo nos fue entregado en mano, demostrando nuevamente una actitud de mayor apertura hacia el acceso a la información pública.

- *Acta de Asistencia a las reuniones de comisión*

Este caso consistía en solicitar las actas de asistencia de las reuniones de las distintas comisiones del Senado de la Nación, amparándonos en el artículo 104 del Reglamento Interno del Senado que dispone que las actas estén a disposición de los particulares y de la prensa para su publicación, en el término de las 72 horas posteriores a cada reunión.

Efectuamos este pedido el día 12 de diciembre de 2003 a la Honorable Senado de la Nación. El día 16 de diciembre de 2003 recibimos una respuesta del Secretario Parlamentario del Senado donde reconoce la publicidad de la información solicitada y expresa su interés en acordar las fechas y los modos en que el pedido pueda ser llevado a la práctica. Nicolás Ducoté, Director Ejecutivo de CIPPEC, se comunicó telefónicamente con el Secretario Parlamentario y acordaron reunirse a partir de febrero dada la finalización del período parlamentario 2003 y el correspondiente receso.

A mediados del mes de febrero de 2004 se concretó la reunión con el Secretario Parlamentario del Honorable Senado de la Nación. Allí mencionamos nuevamente el pedido efectuado por CIPPEC pero no se logró arribar a una solución concreta para acceder a la información solicitada. Nos encontramos a la espera de una nueva reunión para llegar a una solución definitiva que nos permita obtener la información pedida.

Por otra parte, optamos por solicitar las actas de asistencia a algunas comisio-

nes directamente. De esta forma, nos aseguramos que el productor de la información sea quien asume la responsabilidad de brindarla en tiempo y forma. A modo de ejemplo, podemos mencionar el pedido que realizamos con fecha 12 de mayo de 2004 al Presidente de la Comisión de Justicia y Asuntos Penales solicitando el acta correspondiente a la reunión del día martes 11 de mayo de 2004. Una copia del mencionado acta nos fue proporcionada en tiempo pero no en forma. Es por ello que escribimos luego una carta al Presidente de la Comisión con una serie de recomendaciones de cara al cumplimiento del reglamento y el mejoramiento del contenido.

- *Transmisión de las Sesiones por Internet*

Este caso consistía en exigir que se transmitiera en vivo en el sitio de Internet del Honorable Senado de la Nación el audio y video de las sesiones de esa Cámara. El pedido se enfocó inicialmente en el Senado en virtud de que la Cámara de Diputados ya transmitía sus sesiones en vivo y en directo desde su sitio web.

Los artículos 32, inciso (o) y 50, último párrafo, disponen el deber de las autoridades del Honorable Senado de garantizar la transmisión de las sesiones en el sitio de Internet del Cuerpo. Asimismo, la tecnología necesaria para garantizar el cumplimiento de esta norma del Reglamento ya se encontraba instalada. Fue uno de los puntos que solicitamos a través del documento "Requisitos mínimos para el Fortalecimiento del Senado". Finalmente se puso en vigencia en marzo de 2004.

- *Publicación del temario, día y hora de las sesiones por Internet*

Se trataba de exigir tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado la publicación del día, hora y temas a tratarse en las sesiones. El objetivo principal era que esta información se encontrara a disposición de la ciudadanía para que todos los interesados en escuchar los debates parlamentarios relativos a algún tema en particular, o en observar el modo en que votan y actúan sus representantes, pudieran hacerlo.

En el caso del Senado, este pedido, al igual que el anterior, se materializó a través del documento "Requisitos mínimos para el fortalecimiento del Senado". El compromiso asumido por la Presidencia de la Cámara fue ponerlo en

vigencia con la siguiente actualización de la nueva página web del Senado y pudimos confirmar su cumplimiento luego del lanzamiento.

En la Cámara de Diputados el supuesto era distinto. En efecto, su Reglamento Interno sólo establece que las sesiones serán públicas. En este sentido, creemos que, para que efectivamente lo sean, es necesario garantizar a la ciudadanía el conocimiento acerca del día y la hora en que se llevarán a cabo las sesiones de la Cámara como así también los temas que se discutirán en ella. Se incluyó este punto en el documento de recomendaciones para la actualización de la página web de la Cámara de Diputados pero a la fecha no hemos podido medir su impacto.

- *Publicación de agenda, día y hora de las reuniones de comisión en Internet*

El caso consistía en solicitar la publicación del lugar, día y hora de las reuniones de las distintas comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados.

Como se comentó anteriormente, el Reglamento del Senado contempla este punto en su artículo 44, inciso (d) pero no estaba siendo respetado. Al igual que en el anterior caso, la Presidencia del Senado de la Nación lo puso en vigencia con el lanzamiento de la nueva página de Internet del Senado.

El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados nada dispone respecto de la publicidad de la información relativa a las reuniones de sus comisiones. Sin embargo, creímos indispensable la publicidad de esta información por cualquier medio efectivo, pues es en las comisiones donde los representantes deliberan y toman decisiones respecto de los proyectos presentados, emitiendo los dictámenes correspondientes. Al igual que en el caso anterior, dado que estamos elaborando un documento de recomendaciones para la actualización de la página web de la Cámara de Diputados se decidió incluir este pedido en el conjunto de medidas a presentar al Presidente Camacho.

- *Cartel en entrada de los edificios con requisitos para el ingreso*

Este caso fue incluido tanto en las recomendaciones entregadas a la Cámara de Diputados como al Senado. No se ha logrado aún su instalación, pero en el caso del Senado, se ha capacitado al personal situado al ingreso de la Cá-

para mejorar la atención al público y la página web institucional brinda información acerca de cómo acceder al Palacio Legislativo.

- *Diario de sesiones*

El Diario de Sesiones es una publicación realizada por cada cámara que contiene toda la información relativa a la actividad parlamentaria que éstas llevan a cabo. El contenido del Diario de Sesiones es muy amplio y refleja no sólo la actividad durante una sesión sino también todo el material escrito producido por sus integrantes, las discusiones al respecto, el trabajo en comisión, etc. Más específicamente, el Diario de Sesiones contiene:

- 1) Cuestiones administrativas.
 - Número de reunión, de sesión y la fecha en que se lleva a cabo.
 - Nómina de las autoridades de la Cámara.
 - Listado de legisladores presentes, ausentes (con o sin aviso) y en comisión.
- 2) Actividad parlamentaria.
 - Versión taquigráfica de la sesión.
 - Homenajes.
 - Asuntos entrados: contiene el listado de los asuntos entrados: comunicaciones, dictámenes de comisiones, peticiones particulares, proyectos (esto incluye tanto los proyectos de ley como los de resolución, declaración y comunicación). Para todos ellos se agrega número de expediente para su individualización y la página del Diario de Sesión donde recibe tratamiento.
 - Plan de labor para la sesión de la fecha: transcripción del plan de labor y las discusiones que se plantearon al respecto.
 - Consideración de los asuntos a tratar: esto incluye el texto completo de los asuntos a tratar, texto completo de los dictámenes de las comisiones, la discusión en la sesión y resultado de las votaciones.
 - Finalmente, el Diario contiene un apéndice con las "sanciones" de la Cámara en la sesión.

Tanto el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados como el del Senado disponen la publicación de un Diario de Sesiones. En el caso de la Cáma-

ra de Diputados, dicha publicación no puede atrasarse más de 2 meses a partir del día siguiente de la sesión respectiva. Sin embargo, y a pesar de existir una norma tan clara, la publicación del Diario de Sesiones se encuentra atrasada 3 años. En el caso del Senado, la norma dispone que el Secretario Parlamentario tiene a su cargo la publicación del Diario de Sesiones debiendo procurar siempre *"...que se publiquen a la brevedad posible"*. A pesar de ello, aquí también existe un atraso de 3 años en su publicación.

Dado que el Diario de Sesiones reúne toda la información relativa a la actividad de ambas cámaras y la sistematiza, y teniendo en cuenta las dificultades que se presentan a la hora de obtener información en el Congreso, resulta fundamental la publicación del Diario de Sesiones como forma de garantizar un acceso rápido y efectivo a la información mencionada y, también, como una manera de resguardar esta información para generaciones futuras. Por ello, reviste especial importancia tener al menos un ejemplar del Diario de Sesiones a disposición del público. No creemos en la obligación de su publicación en papel ya que esto puede acarrear dificultades de tipo presupuestario, sin embargo, esto no es motivo para que se interrumpa su realización ni para dejar de brindar esta información al público.

En el Senado de la Nación la pronta publicación del Diario de Sesiones ha sido introducida como uno de los puntos relevantes en el "Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado de la Nación", siendo este un signo positivo hacia la transparencia de dicha institución. En la Cámara de Diputados, sin embargo, no hay signos de compromiso con este tema aún.

La fundación CIPPEC presentará tanto al Senado como a la Cámara de Diputados de la Nación una solicitud de exigencia de cumplimiento de sus respectivos Reglamentos Internos a fin de que se reanude la publicación del Diario de Sesiones. En caso de no recibir ningún tipo de respuesta se evaluará la posibilidad de iniciar acciones legales.

- *Publicidad de los Decretos Presidenciales*

En el Senado de la Nación, sus integrantes pueden presentar los tradicionales proyectos de ley, proyectos de resolución, de declaración y proyectos de comunicación. Cada uno de estos tipos de proyectos sirve a propósitos distintos.

Así, los proyectos de ley son aquellas proposiciones de carácter general que deben seguir el trámite parlamentario establecido por la Constitución; los de resolución tienen por objeto originar una resolución particular del Senado; los proyectos de comunicación son toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo; y, por último, los de declaración son toda proposición destinada a expresar una opinión del Cuerpo.

Además de estos tipos de proyectos, existe en el Senado otra figura que sirve para reglamentar su funcionamiento interno tanto en materia parlamentaria como administrativa: los Decretos Presidenciales. Estos decretos, como su nombre lo indica, son dictados por el Presidente del Senado de la Nación y reglamentan cuestiones tan importantes como, entre muchas otras, las dietas de los legisladores, los gastos de representación y movilidad, los permisos de ausencia, contrataciones de personal, etc.

El propio Reglamento Interno del Honorable Senado otorga a su presidente la facultad de dictar decretos. Pero, a su vez, pone en cabeza de éste y los secretarios parlamentario y administrativo de la Cámara la obligación de publicarlos en su sitio web. A pesar de la existencia de esta obligación expresa, no existe en el nuevo sitio web del Senado, diseñado recientemente, un espacio destinado a la publicación de los decretos presidenciales. Por otra parte, tampoco existe una publicación interna de estos decretos y muchas veces los propios legisladores desconocen las medidas que adopta el Presidente de la Cámara.

Dada esta situación decidimos, en el marco del proyecto, solicitar al Honorable Senado el cumplimiento de la obligación parlamentaria de publicar en su sitio web los decretos de carácter parlamentario y administrativo que la Presidencia del Cuerpo emite.

El pedido se realizó en repetidas oportunidades, principalmente a través de los canales de comunicación establecidos gracias a la colaboración con el Plan de Fortalecimiento del Senado. El primer pedido se efectuó hacia finales del mes de enero cuando hicimos entrega a las autoridades de la Cámara la versión preliminar del documento que luego sería denominado: "Requisitos Mínimos para el Fortalecimiento del Senado de la Nación". Allí, dejamos sentado la existencia de una obligación reglamentaria por parte de la presidencia del

cuerpo y sus secretarías de publicar en el sitio de Internet de la Cámara los decretos presidenciales, y el carácter fundamental del cumplimiento de dicha obligación a los fines de su fortalecimiento. En febrero, en una audiencia con el Vicepresidente Scioli, le entregamos personalmente la versión final del documento titulado "Requisitos Mínimos para el Fortalecimiento del Senado de la Nación" haciendo mención a este tema. Posteriormente, en marzo CIPPEC fue invitado a observar la nueva página web del Senado antes de su lanzamiento público. En esta oportunidad realizamos varios comentarios para su mejoramiento, entre ellos, se destacó la ausencia de una sección destinada a la publicación de los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo. El 15 de abril de 2004 el Senado lanzó al público la nueva página web y allí constatamos que no existía ningún espacio destinado a la publicación de los decretos presidenciales. Días más tarde, enviamos una carta al Presidente del Senado, Daniel Scioli, adjuntando un documento titulado "Comentarios acerca del Lanzamiento del sitio de Internet del Senado de Nación y avances en el Plan de Fortalecimiento del Senado". En dicho documento, nuevamente insistimos sobre el incumplimiento de la obligación reglamentaria de publicidad de los decretos presidenciales. Finalmente, el 19 de mayo de 2004, CIPPEC, en conjunto con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), presentó un escrito a la presidencia de la cámara exigiendo el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias en relación a la publicidad de los decretos presidenciales, y le otorgó un plazo de 15 días para hacerlo. El texto presentado manifestaba claramente que en caso de negativa o silencio se iniciarían las acciones legales correspondientes a fin de salvaguardar los derechos vulnerados. Nunca recibimos respuesta. Agotadas ya estas instancias, el 4 de junio de 2004 presentamos un recurso de amparo ante la Justicia. A la fecha, el recurso se encuentra radicado en el Juzgado en lo Contencioso-Administrativo Federal N° 8.

Es muy importante destacar que en todas las audiencias y ocasiones en las que CIPPEC tuvo contacto con las autoridades del Senado, ya sea en privado o con la presencia de otras organizaciones, se dejó en claro nuestra preocupación por la no publicación de los decretos presidenciales en la página web del Senado de la Nación como así también nuestra intención de insistir sobre el tema. Sin embargo, no pudimos detectar un compromiso claro por parte

de la institución respecto de esta temática.

La decisión de presentar este amparo a la justicia no fue fácil y conllevó un gran debate al interior de la institución. Desde el inicio de la implementación del Plan de Fortalecimiento, el Senado mostró una actitud muy positiva respecto de la transparencia y el acceso a la información, sin embargo, notábamos que la publicación de los decretos presidenciales generaba una serie de resistencias internas que retrasaban, y hasta podían llegar a frenar, cualquier voluntad de cumplimiento de la normativa en este punto. Sin lugar a dudas, la presentación del amparo podía ser tomado como una fuerte confrontación hacia aquellos funcionarios que estaban generando un cambio, pero por otra parte, representaba la única forma de asegurar que se cumpliera la normativa y que su cumplimiento quedara institucionalizado a lo largo del tiempo, sin importar quien fuera el funcionario a cargo de presidir el Senado. Por otra parte, tuvimos en cuenta las implicancias que la publicación de los decretos significaría en términos de transparencia; los temas en ellos tratados son fundamentales para conocer en detalle muchas decisiones de la Cámara, como por ejemplo, en lo que respecta a variadas asignaciones presupuestarias.

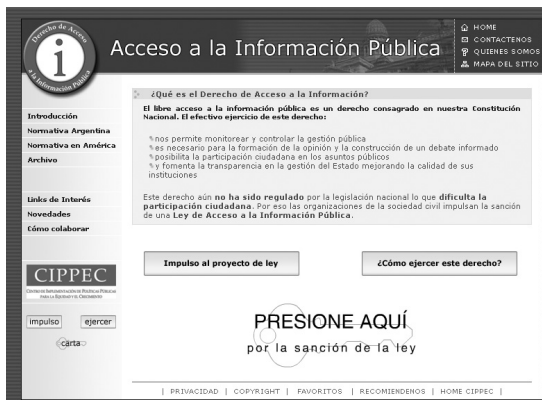
Es con la idea de lograr incrementar la transparencia a largo plazo y pensando en el beneficio que traería aparejado para todos, más allá del costo que podía generarle a CIPPEC en la relación con los funcionarios actuales, que decidimos utilizar la vía judicial. Esperamos que el riesgo valga la pena y la justicia dictamine en pro de la transparencia y el acceso a la información.

Página Web

Como parte de la estrategia general de difundir y ejercer el derecho de acceso a la información pública, en especial en el poder legislativo, consideramos esencial la creación de un sitio de Internet que se dedicara exclusivamente a estas temáticas.

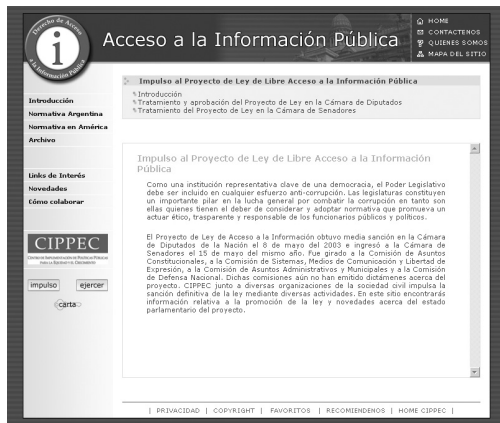
Comenzamos a trabajar en el diseño del sitio discutiendo tanto las formas como los contenidos que debía tener una página que promoviera la transparencia en el Congreso mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información. Desde el comienzo nos pareció que, para promover el ejercicio de este derecho, era fundamental que la página brindara un marco general de referencia sobre su contenido e implicancias. En este sentido, consideramos que era importante que promoviera no sólo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sino también el impulso a la sanción de una ley que lo reglamente. De esta forma, se lograban a través de una página web dos objetivos: reforzar mediante esta nueva herramienta el impulso a la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública que hoy se encuentra en el Senado de la Nación y, a su vez, difundir el derecho y promover su ejercicio por parte de la ciudadanía.

La vista de la página principal de la página www.accesoalainformacion.org es:



A través de ella se puede acceder a gran cantidad de información cuyo contenido podría resumirse en cuatro secciones fundamentales:

1- *Impulso a la ley*: en esta sección se relatan las acciones emprendidas por CIPPEC y por otras asociaciones y organismos del Estado con el objetivo de impulsar la sanción del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública en la Cámara de Diputados de la Nación – campaña que fue un éxito para las organizaciones de la sociedad civil –. Por otra parte, se consignan todas las actividades que llevan adelante actualmente CIPPEC y el resto de las organizaciones que apoyan esta iniciativa para lograr la sanción del mencionado proyecto de ley en la Honorable Senado de la Nación.

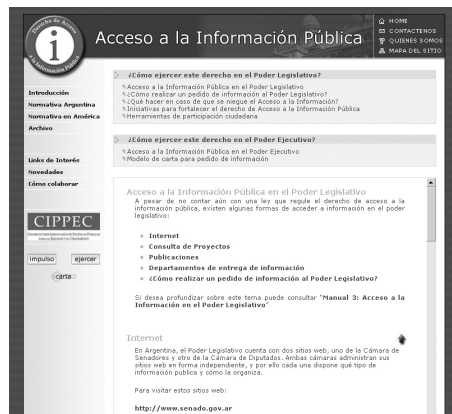


Esta sección se relaciona directamente con la de "novedades" ya que desde allí se puede acceder a las últimas noticias en referencia al avance del proyecto de ley al interior del Honorable Senado de la Nación.

2- *¿Cómo ejercer este derecho?*: en esta sección se ofrece un menú con las herramientas y recursos con los que cuenta cualquier persona para ejercer de manera efectiva el Derecho de Acceso a la Información Pública tanto en el ámbito del Poder Legislativo Nacional como en el Poder Ejecutivo. Si bien nuestro trabajo tiene como eje el Congreso de la Nación, se decidió incluir información sobre el Poder Ejecutivo debido a la reciente emisión del Decreto 1172 que incorpora y regula el derecho

de acceso a la información pública, entre otras cuestiones, para todas sus dependencias.

Esta sección pretende promover el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información pública dejando en claro que, más allá de la existencia de una ley que lo reglamente, el derecho existe y cualquier persona puede hacerlo valer en cualquier momento. Para ello, cuenta con explicaciones detalladas de cómo realizar un pedido de información, qué hacer en caso de que la información no sea brindada y herramientas generales de participación ciudadana.



3- *Carta por la sanción de la Ley*: esta sección contiene una herramienta de participación ciudadana fundamental para el impulso a la sanción del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. La misma consiste en darle la posibilidad a la ciudadanía de enviar una carta solicitando la pronta sanción del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública a un senador, a todos los senadores, a los integrantes de las comisiones encargadas de dictaminar en el proyecto o al presidente de la Cámara de Senadores. Su utilización es muy simple, sólo demanda que se ingresen datos básicos como nombre, e-mail y documento, y la carta es enviada. Los datos de la persona no son almacenados, por ende, se resguarda la privacidad y se previene la mala utilización de los datos.



Acceso a la Información Pública

[HOME](#)
[CONTACTEROS](#)
[CURSOS Y SEMINARIOS](#)
[MAPA DEL SITIO](#)

Introducción

Normativa Argentina

Artículo

Estado de Inicio

Notificación

Cómo colaborar

Envíe una carta al Senado por la Ley de Acceso a la Información

Como parte de las iniciativas que se realizan para lograr la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública CIPPEC le invita a enviarle un correo a los legisladores que usted elija. Simplemente deberá ingresar sus datos en los campos designados y seleccionar los destinatarios del mensaje para que se envíe automáticamente la carta que puede observar a derecho.

Para seleccionar más de un destinatario, para así deberá seguir la regla del "y" hasta click en los destinatarios que usted desea en los destinatarios que usted desea. Si desea información sobre nuestra política de privacidad haga click aquí.

Seleccione los destinatarios:

Todos los senadores

Presidente del Senado

Comisión de Asuntos Constitucionales

Comisión de Gobierno, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión

Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales

CIPPEC

Centro de Promoción y Participación Ciudadana

Envíe su nombre:

Envíe su apellido:

Dirección de Correo Electrónico:

D.N.I.:

☐ Autorizo a difundir mi nombre y apellido en el marco de esta campaña para promover el Derecho de Acceso a la Información Pública.

☐ Deseo contribuir recibiendo información acerca de este proyecto.

NOTA: CIPPEC no utilizará ni guardará los datos proporcionados aquí, salvo expresa autorización de los usuarios.

Comisión Nacional de Senadores de la Nación

Senador Nacional

[NOMBRE Y APELLIDO]

Presente

El texto de la carta que se le envía a cada legislador cada vez que el visitante de la página web cliquea en esta opción es el siguiente:

Honorable Cámara de Senadores de la Nación

Senador Nacional

[NOMBRE Y APELLIDO]

Presente

De mi mayor consideración,

Me dirijo a Usted en esta oportunidad a fin de manifestarle mi interés en la pronta sanción del Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y solicitarle, de ser posible, que interceda para que esto suceda a la brevedad.

El derecho de acceso a la información pública está reconocido en el artículo 75, inciso 22 de nuestra Constitución Nacional; sin embargo, no existe aún una ley que lo reglamente. El 8 de mayo de 2003 la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción al proyecto formulado a través del mecanismo de Elaboración Participada de Normas, dirigido por la Oficina Anticorrupción, y actualmente está a la espera de tratamiento en el Senado.

La existencia de legislación concreta que haga valer el derecho de acceso a la información pública sería una valiosa contribución en pos de una mayor participación ciudadana, la publicidad de los actos de gobierno y una herramienta fundamental para fomentar la transparencia de nuestras instituciones.

Considerando que el proyecto es de vital importancia, apelo a su colaboración para que el mismo sea discutido públicamente y sancionado antes de que pierda estado parlamentario a fines de 2004.

Desde ya le agradezco su atención, cordiales saludos,

[SU NOMBRE Y APELLIDO]

[SU DNI]

Información de interés: esta información se encuentra en el menú de navegación lateral. En este menú encontramos información relativa a: (i) la normativa acerca del derecho a la información en nuestro país; (ii) la normativa acerca del derecho a la información existente en América Latina (legislación nacional, Convención Interamericana Contra la Corrupción); (iii) archivo y (iv) links de interés. Dentro de esta última sección se encuentra un apartado destinado a las organizaciones que están interesadas y apoyan la sanción de la ley de acceso a la información. De este modo, mediante una herramienta de las nuevas TICs estamos generando las condiciones para el establecimiento de una red federal de organizaciones interesadas en el derecho de acceso a la información.

La definición de los contenidos, su redacción y el diseño general de la página llevaron aproximadamente dos meses, todo enero y febrero. Durante marzo, en los momentos previos al lanzamiento, se hicieron correcciones generales, se organizó el evento de lanzamiento y se probó el funcionamiento de la página, verificando que su lenguaje, orden y lógica la hicieran de fácil comprensión para cualquier visitante.

A partir de su lanzamiento se actualizan sus contenidos cada aproximadamente 15 días, de forma de poder incluir los últimos avances y poder ir sumando nuevos contenidos que la enriquezcan.

El 23 de marzo de 2004 se llevó a cabo el evento de lanzamiento del sitio www.accesoalainformacion.org. Marta Oyhanarte, a cargo de la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación; Nicolás Raigorodsky, a cargo de la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia de la Oficina Anticorrupción; Margarita Stolbizer, Diputada Nacional; y Nicolás Ducoté, Director Ejecutivo de la Fundación CIPPEC, fueron los oradores del panel titulado "Acciones para la transparencia: Acceso a la Información Pública y Reformas en el Poder Legislativo 2004", en el cual enmarcamos el lanzamiento del sitio web. Al evento asistieron alrededor de 100 personas, entre las que se encontraban miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, funcionarios de diferentes ámbitos de la administración pública nacional, legisladores y representantes de diversas embajadas.

La información que nos arrojan las estadísticas preliminares demuestran que las visitas a la página van en aumento y que su alcance no es sólo nacional, sino que ha sido también consultada desde Uruguay, Estados Unidos, Suiza, Alemania, Chile, España, México, Gran Bretaña, Perú y Brasil, entre otros.

Capacitaciones

Como parte de las estrategias de difusión del derecho de acceso a la información pública y el fomento de su ejercicio, se decidió realizar capacitaciones para abogados. La idea de enfocar en este público está relacionada, por un lado, con el hecho de que la actividad pro-bono está poco desarrollada en la Argentina; y las capacitaciones representaban una forma de promover su práctica, contemplando el derecho de acceso a la información como un caso en sí mismo de derecho de interés público. Por otra parte, el derecho de acceso a la información puede ser también utilizado como herramienta a partir de la cual conseguir mayor información de cara a la presentación de otros tipos de casos de derecho de interés público.

Se realizaron dos capacitaciones, una en Tucumán y otra en la ciudad de Mendoza. El hecho de realizarlas en el interior del país, también iba en consonancia con la idea de promover la actividad pro-bono en esos sectores; ya que, en la Ciudad de Buenos Aires, si bien de forma insuficiente, esta práctica se encuentra más extendida. A fin de lograr una buena convocatoria y organización del evento a pesar de la distancia, en ambos casos se generó una alianza con un referente local. En Tucumán, el convenio fue realizado con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán. En el caso de Mendoza, nuestro socio local fue la Universidad de Congreso. En la búsqueda de una contraparte local siempre es importante tener un conocimiento previo de la organización, o referencias de la misma, a fin de poder delegar las actividades tranquilamente.

La convocatoria en cada caso fue muy buena, despertando gran interés no sólo entre abogados y estudiantes de derecho, sino también entre estudiantes de carreras humanísticas y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Todos ellos con interés en reforzar el sistema democrático y participar diligentemente en procesos de cambio social y progreso institucional. En total se

capacitaron a aproximadamente 80 personas.

El temario de las capacitaciones estaba centrado en el hecho de que el "Acceso a la Información Pública" tiene una estrecha relación con las posibilidades de llevar adelante una práctica activa del "Derecho de Interés Público" (DIP). En este sentido, en una sociedad democrática, el acceso a la información pública es de vital importancia, puesto que constituye una herramienta efectiva de control de las instituciones republicanas y permite una activa participación de la ciudadanía dentro del debate público. Este "acceso", por otro lado, hace posible la práctica del DIP, facilitando la utilización del derecho como herramienta de cambio social capaz de producir bienes públicos de los que cualquier habitante pueda favorecerse.

El curso tenía como objetivo transmitir un conjunto de conocimientos y destrezas necesarias para todas aquellas personas e instituciones que deseen interiorizarse en la práctica del "Derecho de Interés Público" y en la situación actual del "Acceso a la Información Pública en el Congreso".

Los objetivos específicos eran: a) formar conceptualmente a los asistentes en las temáticas propuestas; b) presentar diferentes herramientas de reclamo y exigencia del derecho a acceder a la información pública; c) capacitar acerca de la utilización de la vía judicial para el acceso a la información pública y para impulsar una práctica intensiva del DIP; d) presentar experiencias previas y estrategias institucionales de implementación y difusión del derecho a la información pública; e) discutir experiencias prácticas.

Metodológicamente, el curso se dividió en diferentes módulos en los que se trataron temas conceptuales y prácticos, con intercambio y debate entre los expertos y los participantes. Cada una de las capacitaciones comprendía dos sesiones, de modo de fortalecer la formación teórica y trabajar prácticamente en la implementación de los saberes adquiridos.

A continuación se detalla el programa dado en las capacitaciones:

Día 1

Módulo 1. "Acceso a la Información Pública". Duración: 1hs. 30min

a. El "acceso a la información pública" como derecho: Concepto, alcance del derecho, sujetos legitimados, sujetos obligados, marco constitucional e internacional, derecho comparado, libertad de expresión y "acceso a la información pública", límites del derecho.

b. La importancia del "acceso a la información pública": utilidad de la información, participación y fiscalización ciudadana, fortalecimiento de las instituciones, la información pública como presupuesto del ejercicio de otros derechos.

Coffee break

Módulo 2. Mecanismos de exigencia. La situación práctica del "acceso a la información pública". Duración: 2 horas.

a. La inexistencia de una Ley Nacional que regule el "acceso a la información pública": dificultades prácticas que acarrea.

b. Las diferentes vías de "acceso a la información pública": ante quien reclamar, formas de realizar los pedidos, habilitación de la vía judicial en caso de negativa injustificada.

c. Acceso a la información pública en el Poder Legislativo: posibilidades y dificultades en el acceso a la información pública en el Congreso de la Nación.

Tanto en el punto a como b se hace referencia al Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que tiene media sanción de la Cámara de Diputados y se encuentra en el Senado de la Nación.

Día 2

Módulo 3. "Acceso a la Información y Derecho de Interés Público". Duración: 1 hora.

a. Casos judiciales de "Acceso a la Información Pública": planteamiento, legitimación activa, legitimación pasiva, herramientas procesales (amparo, amparo por mora administrativa, amparo colectivo). Casos individuales y casos colectivos de "Acceso a la Información Pública".

Coffee break

Módulo 4. Taller Práctico. Duración: 2 horas.

a. Experiencias previas y casos judiciales iniciados en el marco del Proyecto: "Incrementando la Transparencia en el Congreso", Fundación CIPPEC.

A fin de que los conocimientos brindados en las capacitaciones no se limitara a los asistentes de cada jornada, el contenido fue incluido en una sección especialmente diseñada a tal fin en la página de Internet: www.accesoalainformacion.org.

3. Aproximaciones políticas

Introducción

En la introducción a la sección de aproximaciones académicas decíamos que uno de los principales aportes que puede hacer CIPPEC a la política argentina es la de servir como un puente entre la investigación y la implementación de políticas públicas. Es por eso que incluimos aquella sección y es por ello que incluimos la presente. En este caso, consideramos de importancia rescatar voces de diversos sectores políticos, por lo cual convocamos a Marcela Rodríguez (diputada nacional, ARI, Buenos Aires), Margarita Stolbizer (diputada nacional, UCR, Buenos Aires), Gerardo Conte Grand (diputado nacional, PJ, Ciudad de Buenos Aires) y Guillermo Francos (ex diputado nacional, Acción por la República, Ciudad de Buenos Aires).

La diputada Marcela Rodríguez se concentra en una cuestión específica: la votación nominal. Para la diputada Rodríguez, dentro de las múltiples carencias del Congreso, una de las más grandes es "la falta de registro y publicidad de las votaciones en las Cámaras, con la consecuente imposibilidad de control de la ciudadanía sobre sus representantes." A su vez, el acceso a la información "es decisiva para garantizar la participación ciudadana en el control de los actos de gobierno."

Por otra parte, la diputada Rodríguez no deja de analizar la cuestión en relación con el contexto de "crisis de representatividad", lo que impone "la necesidad de implementar mecanismos institucionales que garanticen mayor comunicabilidad y prevengan la ruptura del mandato entre gobernantes y gobernados." Sólo así, estando "debidamente informados acerca de quiénes son y de qué forma están cumpliendo con su mandato (qué leyes votaron, cuáles apoyaron y cuáles no)", podría tenderse a "una democracia participativa y deliberativa" en la que al mismo tiempo se acortara la brecha entre representantes y representados y se tendiera a una mejor legislación.

La diputada Margarita Stolbizer enmarca la cuestión del Derecho a de Acceso a la Información en el más amplio debate sobre reforma política, apuntando que el objetivo estratégico de esta última debe ser "la relegitimación del sistema de partidos como instrumento principal de la democracia." En esa búsqueda se impone contar con una Ley de Acceso a la Información, que deriva incluso de la reforma constitucional de 1994 a través de la incorporación de los tratados internacionales en el art. 75 inc. 22.

El Derecho a la Información es esencial para que los ciudadanos puedan "ejercer una tarea de control." Stolbizer sostiene que este es un paso en la lucha contra "la cultura del secreto que ha permitido terribles desviaciones y las violaciones a los derechos de las personas, corrupción y debilitamiento del Estado y de las instituciones republicanas." Así, la "puesta en vigencia y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información (...) será el mejor camino para recuperar la confianza popular en el sistema y sus representantes. (...) Pero, además, constituirá un instrumento de crecimiento y desarrollo, porque la información hace libres a las personas; porque este derecho es llave para el ejercicio de muchos otros derechos."

El diputado Gerardo Conte Grand escribió sobre "Acceso a la información y control ciudadano", concentrándose en las cosas necesarias para "vencer una cultura del secreto, del ocultamiento y del sigilo, a cuyo amparo proliferó la corrupción en el Estado." Los ejemplos de cuestiones para las que es vital mayor transparencia proliferan: compras y contrataciones del Estado, nómina de empleados públicos, viajes de los funcionarios públicos, plazo de reserva o secreto de información protegida, etc.

En este sentido, defiende el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que cuenta con media sanción de Diputados, considerando que su sanción sería una "inmensa contribución a la transparencia y a la calidad institucional". Ese derecho debería ser considerado de manera amplia, y "toda limitación a ese derecho debe considerarse de modo restrictivo".

El Dr. Guillermo Francos hace hincapié en los efectos positivos del fortalecimiento de las instituciones sobre el desarrollo. El Dr. Francos critica con severidad a la democracia que supimos conseguir: "el descrédito de las instituciones" y "la falta de representatividad de nuestros mandatarios políticos" ya no pueden ser justificadas por la "juventud de nuestra democracia" si recordamos los contraejemplos de España y Chile. Lo cierto es que "más allá de las causas (...) nuestra democracia ha demostrado ser absolutamente ineficiente para encauzar la expectativa pública de promoción social." Así, los argentinos adhieren a la democracia pero "descree indiscriminadamente de los partidos políticos, de los legisladores, de los funcionarios y de la mayoría de los sindicalistas". De su experiencia política, el Dr. Francos extrae como conclusión "el autismo de la dirigencia política en la representación parlamentaria".

Eso, sin embargo, podría terminar. El Dr. Francos cree advertir que ha terminado un "sistema democrático partidocrático y ha comenzado la democracia participativa, una democracia de superior calidad que no se expresa sólo con el voto cada dos años, sino con la participación activa y directa del ciudadano en la conformación de la voluntad popular." En ese sentido, reformas "de transparencia, acceso a la información, integración y reducción del número de las comisiones, horarios de sesión, publicación de órdenes del día, racionalización de personal" entre otras podrían crear las "bases de calidad institucional [sobre las que] España progresó".

Nuestra muestra seguramente no sea representativa, de lo contrario, más que estos artículos, tendríamos ya reformas administrativas y políticas que aumentaran la transparencia. Sin embargo, debe rescatarse el valor de contar con representantes y ex legisladores consustanciados con las reformas necesarias para mejorar el acceso a la información pública. Aspiramos a que sean cada vez más. Más aún, todos encuentran también la utilidad política de estas reformas: una mayor calidad institucional llevará a mejores leyes, a una mejor

representación de los diversos sectores sociales y a un mayor progreso. En una Argentina en la que se cae muchas veces en la contraposición entre "ética" y "eficacia", en una Argentina en la que se escucha decir de políticos que "Roba, pero hace", en esa Argentina es fundamental recuperar la idea – y la realidad – de que mejorar las instituciones significa mejorar nuestras vidas: no es por casualidad que en el Preámbulo de nuestra Constitución Nacional se señale que ésta se establece – entre otros – con el objetivo de "promover el bienestar general".

Acceso a la Información y Control Ciudadano

*por Gerardo A. Conte Grand**

Todo progreso normativo que amplíe el derecho ciudadano de acceder a la información de la actividad desarrollada por los poderes del Estado, es cumplir con una obligación pendiente del Congreso Nacional y satisfacer el reclamo formulado por distintos sectores de la sociedad, que en muchos casos ha sido canalizado a través de diversas organizaciones no gubernamentales.

Cada ley, decreto o resolución que se logre en ese rumbo, es un avance en la lucha para vencer una cultura del secreto, del ocultamiento y del sigilo, a cuyo amparo proliferó la corrupción en el Estado.

El acceso a la información es un antídoto fundamental para poder combatir las cosas que no se deben hacer en el Estado, y que se concretan bajo el manto de la oscuridad que brinda la falta de información.

El libre acceso al conocimiento de las compras y contrataciones del Estado, pudiendo conocer a quién se le compra o se contrata y por qué precio, permitirá al conjunto de la ciudadanía revisar la idoneidad de los contratados, y la razonabilidad o no del precio del bien o servicio, limitando la posibilidad de vicios como el amiguismo en la adjudicación de compras y contrataciones, y de precios excesivos que encubran el pago de coimas.

La obligación de informar la nómina de empleados públicos, sus remuneraciones y las tareas que desempeñan, contribuirá a combatir el nepotismo y la existencia de ñoquis en los repliegues del Estado.

El acceso al conocimiento de los viajes de los funcionarios públicos, con

** Diputado Nacional (PJ, Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*

noticia de su destino, fin y costos, permitirá evaluar si los fondos públicos aplicados revierten en algún interés concreto del Estado Nacional, o constituyen una beca turística encubierta.

Los ejemplos que anteceden son apenas algunos de los campos en los que el acceso a la información pública puede contribuir como herramienta para mejorar la calidad de los derechos ciudadanos y hacer más honesta y transparente la conducta de los funcionarios públicos.

La información amplia tiene muchos enemigos encubiertos: son los que pretenden mantener las estructuras vigentes, que les permiten considerar al Estado como botín y tratar a los ciudadanos como súbditos, antes que como sujetos titulares de derechos que es obligación reconocer y realizar.

Se debe trabajar para que culturalmente se consolide una pauta principal de interpretación toda vez que se apliquen disposiciones relativas al acceso a la información. Ella es que toda limitación a ese derecho debe considerarse de modo restrictivo, haciendo prevalecer el derecho de acceso a la información en todo caso de duda.

Deben sancionarse normas que obliguen a difundir por Internet la información básica de cada organismo del Estado Nacional para que la población acceda a ella. Hay un montón de ciudadanos argentinos que por no residir en la Capital podrán contar de esta forma con un medio fácil de acceso a esa información. Y para los propios habitantes de la Ciudad de Buenos Aires será una comodidad obtener la información por Internet, sin trasladarse hasta la oficina pública correspondiente.

El secreto o reserva de la información en materia de seguridad, defensa y política exterior sólo es admisible en los casos en que su difusión pueda afectar la vida o la seguridad de los argentinos. No pueden ser secretos para el conjunto de los ciudadanos los actos de gobierno que marquen el rumbo de nuestra política exterior y definan nuestras prioridades de integración, como ALCA o MERCOSUR, por ejemplo. No pueden ser secretas las políticas de complementación e integración de las fuerzas de defensa y seguridad con los países limítrofes y de la región. En todos los casos antes ci-

tados, la información pertinente deber ser de pleno acceso al conjunto de los ciudadanos, restringiéndosela exclusivamente cuando su difusión ponga en juego, de un modo directo, la vida o la seguridad de los habitantes de nuestra patria.

El mismo criterio de interpretación amplia debe imponerse con relación al sistema financiero y bancario. Las restricciones a la información sólo pueden formularse desde el interés general, desde el bien común y no desde un interés sectorial. No se debe restringir la información sobre el sistema financiero y bancario en beneficio de esas instituciones y en desmedro de los ahorristas que le han confiado sus ahorros. Al respecto, pensamos que la información sobre las instituciones del sistema financiero y bancario que captan el ahorro público debe ser amplia e irrestricta, en protección de los ahorristas y depositantes. No se puede ocultar al conjunto de los argentinos la situación ni las condiciones de funcionamiento de las instituciones bancarias y financieras. Si esas condiciones no son las óptimas, eso tiene que ser conocido por quienes le confían sus ahorros y depósitos, para que asuman los riesgos previo acceso a la información que permita valorarlos.

Debe acortarse el plazo de la información protegida por la reserva o secreto por 30 años. Este plazo previsto en la ley con media sanción de la Cámara de Diputados, constituye en nuestra opinión una inercia de los tiempos en los que prevalecía el concepto del ciudadano súbdito, y la circulación de la información estaba restringida a los pocos que accedían a los medios gráficos de comunicación. Hoy, en cambio, con la explosión de los medios auditivos, visuales e informáticos, se democratizó la circulación de información y se restringió la posibilidad de ocultar hechos de significación al conjunto de la población mundial. ¿Por otra parte, qué sentido tiene reservar la información hasta por 30 años, que constituyen en Argentina más de siete gobiernos constitucionales sucesivos? ¿No es acaso conveniente que los gobernantes sepan, que sus actos protegidos por el secreto legalmente admitido podrán ser valorados por sus contemporáneos, y materia de eventuales responsabilidades penales, civiles, políticas y sociales? Creemos por ello que el plazo máximo de 30 años debe restringirse, y que es con-

veniente reducirlo a 15, equivalente a casi cuatro gobiernos constitucionales sucesivos.

Las opiniones que antes he desarrollado, fueron expresadas al formular mi voto al tratarse el proyecto de ley de acceso a la información pública, que tuvo media sanción en la Cámara de Diputados y cuya consideración viene demorando el Senado. Estoy convencido de la inmensa contribución a la transparencia y a la calidad institucional que producirá la sanción de esa ley, que apoyo con entusiasmo.

Es la misma convicción que me llevó a promover y obtener en el año 2001 la sanción de una norma en la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, relativa a la publicación en Internet de la nómina de personal permanente y transitorio de ese cuerpo, con indicación de su categoría, remuneración mensual, fecha de ingreso y dependencia de trabajo. Dicha norma también exige informar respecto de los prestatarios de locaciones de servicios y obras; del presupuesto de la legislatura y su ejecución.

Con el mismo objeto y fin, vengo presentando proyectos en la Cámara de Diputados de la Nación desde el año 2002, sin haber logrado hasta ahora su consideración y sanción.

Continuaré en ese empeño, en la convicción de que la mejor democracia es aquella en la que los poderes cumplen el rol constitucional de su control recíproco, en conjunto con una sociedad de ciudadanos alertas y participativos que controlan a quienes ejercen el poder.

La Calidad Institucional como Herramienta del Progreso

*por Guillermo Francos**

A poco más de veinte años de vigencia ininterrumpida de la democracia en nuestro país, lo que de suyo es una rareza en la ajetreada historia política argentina, no resulta ya original alarmarse por el descrédito de las instituciones, ni novedoso mencionar la falta de representatividad de nuestros mandatarios políticos.

Hay quienes todavía atribuyen la baja calidad de la representación a la juventud de nuestra democracia y al prolongado período anterior de inestabilidad que impidió la formación de una verdadera aristocracia política y una férrea cultura democrática. El argumento es débil, pues democracias de similar edad a la nuestra, como la española, han demostrado, si no un funcionamiento excelso, una enorme capacidad para interpretar los problemas de su sociedad y convertirse en herramientas del vigoroso progreso de su pueblo.

Quienes viven buscando justificaciones, normalmente prebendarios de un sistema político arcaico, suelen decir que España pudo desarrollarse por estar inserta en el poderío económico de la Unión Europea, y en nuestro caso, víctimas del Consenso de Washington, no pudimos encontrar un marco para el desarrollo social de nuestro pueblo. Todas las fuerzas malignas del Universo debieron alinearse en nuestra contra para obtener semejante resultado luego de veinte años de voto popular. El argumento también resulta falaz si uno se pone a analizar el constante desarrollo de nuestro

** Ex Diputado Nacional (Acción por la República, Ciudad Autónoma de Buenos Aires)*

vecino Chile que sí fue capaz de demostrar que con la democracia "se come, se educa y se cura".

Siguiendo la comparación con España y Chile, podrá decirse también que la diferencia está en los liderazgos, y puede tener razón el aserto si uno compara la tríada española del inicio democrático con Suárez, González y Aznar, o la de Chile con Aylwin, Frei y Lagos con la nuestra de Alfonsín, Menem y de la Rúa. Está claro que en el reparto no hemos sido beneficiados.

Pero más allá de las causas, lo cierto es que nuestra democracia ha demostrado ser absolutamente ineficiente para encauzar la expectativa pública de promoción social. De ahí que gran parte de los argentinos descrea indiscriminadamente de los partidos políticos, de los legisladores, de los funcionarios y de la mayoría de los sindicalistas, a quienes cuestionan por irresponsables, por corruptos y por preocuparse sólo por sus propios intereses. Recuerdo que esa paciencia colmada se expresaba a principios del 2002 en que sólo el ocho por ciento de los argentinos demostraban satisfacción con el funcionamiento de la democracia, porcentaje que contrastaba con el 75 por ciento recogido en Costa Rica y el 53 por ciento en Uruguay, según una encuesta de aquella época. Sin embargo, ese resultado de la consulta no significaba el rechazo a la democracia de los argentinos. Ya que el 65 por ciento de los encuestados en nuestro país manifestó su apoyo al sistema, un promedio apenas unos puntos porcentuales por debajo de lo señalado por costarricenses y uruguayos al respecto.

Un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) confirmaba el año pasado el desaliento de los argentinos con el funcionamiento de la democracia en nuestro país. En ese informe del PNUD, 85 por ciento respondió que estaba poco o nada conforme con la democracia, un porcentaje que cinco años atrás abarcaba a 46 por ciento de la población.

Es cierto que una crisis similar viven muchas democracias latinoamericanas. El reciente informe sobre Democracia en América Latina 2004 difundido hace pocos días en Lima por las Naciones Unidas, y elaborado también por el PNUD, alerta que la mayoría de los latinoamericanos, un 54.7%,

estaría dispuesta a aceptar un gobierno autoritario en su región si resolviera sus problemas económicos, y subraya que un minoritario 44.9% prefiere mantenerse en democracia. Otro dato adicional precisa que 58.1% de los latinoamericanos está de acuerdo en que sus presidentes "vayan más allá de las leyes", frente a un 38.6% que mostró su oposición. Igualmente, 56.3% consideró que "el desarrollo económico es más importante que la democracia" ante un 48.1% que opinó en contrario.

Los resultados del informe del PNUD demuestran la actual fragilidad del sistema. Un 43.9% de los consultados respondió que "no cree que la democracia solucione los problemas del país" por sobre 35.8% que respondió en sentido opuesto. También es mayoritario el sector de quienes creen que "puede haber democracia sin partidos" (40% contra 34.2%) y de quienes estiman que "puede haber democracia sin un Congreso Nacional" (38.2% vs. 32.2%). Del mismo modo, 37.2% contra 32.3% contestó que "está de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza". Con índices similares se ubican quienes están a favor de que "el presidente controle los medios de comunicación", que "deje de lado al Congreso y a los partidos" y quienes no creen "que la democracia sea indispensable para lograr el desarrollo". El PNUD concluye que estas respuestas son "un llamado de atención" a los gobiernos latinoamericanos porque la experiencia histórica enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo o, por lo menos, la pasividad de una parte importante y en ocasiones mayoritaria de la ciudadanía. "Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar", concluye el informe del PNUD.

Fui legislador local al principio de la democracia y diputado nacional ya avanzado el actual período institucional. Si me pidieran un denominador común de esas experiencias, diría que es el autismo de la dirigencia política en la representación parlamentaria. Recuerdo cuando en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires se realizaban sesiones noctámbulas para sustraer del conocimiento público muchos de los entuertos y enjuagues que realizaba la partidocracia en contra de los intereses de los vecinos

de la Ciudad. Y, sin embargo, las reacciones generadas por episodios como el de la Escuela Shopping, las excepciones al Código de Planeamiento Urbano, y tantas otras, no lograban sustraer del autismo a la dirigencia recalcitrante. Cada uno de esos episodios eran gotas que horadaban la paciencia popular. Cuantos escándalos se hubieran evitado, cuanta corrupción se hubiera ahorrado y cuanta degradación institucional impedido si se hubieran aceptado las propuestas de transparencia, acceso a la información, integración y reducción del número de las comisiones, horarios de sesión, publicación de órdenes del día, racionalización de personal, y otras reformas que recuerdo presentamos por entonces con los Concejales Laporta, Ibarra, y Suárez Lastra.

En el año 2000, siendo diputado nacional, podía percibir con toda claridad el rechazo hacia la dirigencia política. El desprecio popular generalizaba en toda la dirigencia la ineficiencia y la corrupción. Aunque injusto, era lógico, porque el sistema político había degradado de tal manera las instituciones que para la gente todos eran lo mismo. Sin duda la expresión máxima de esa degradación se vivió con el escándalo de las "coimas" en el Senado, donde quedó claro para la ciudadanía que los tres poderes del Estado habían traspasado los límites tolerables de calidad institucional. En efecto, el Ejecutivo tenía tan poco poder político y moral que debía recurrir a "comprar" las leyes, el Judicial no podía juzgar libremente porque el Juez interviniente estaba sometido a juicio político ante el Senado acusado de soborno. En aquel momento sentí que cumplí con mi obligación cuando denuncié la corrupción institucional a la Justicia, como también cuando a los pocos días renuncié a la banca porque el Congreso de la Nación no tomaba ninguna medida para reparar el enorme daño institucional que el episodio había generado. Nada se hizo en aquel momento, nada se hizo después, y todavía hoy sigue impune uno de los delitos más graves ocurridos en la vida institucional de la Argentina.

Los episodios de diciembre del 2001 que culminaron con la caída del Presidente de la Rúa, más allá de la incentivación de grupos políticos que buscaban la desestabilización por intereses espurios, fueron la reacción ciudadana al hartazgo, al hastío, provocado por una burocracia política a todas luces

irrepresentativa de la voluntad popular.

Y, finalmente, las multitudinarias marchas ciudadanas lideradas por Juan Carlos Blumberg con requerimientos concretos y presiones específicas al Ejecutivo y a los legisladores en favor de medidas y leyes que terminen con el inaceptable grado de inseguridad que asola a la población, son la demostración más evidente que ha culminado un período en la Argentina. Ha terminado el sistema democrático partidocrático y ha comenzado la democracia participativa, una democracia de superior calidad que no se expresa sólo con el voto cada dos años, sino con la participación activa y directa del ciudadano en la conformación de la voluntad popular.

Puede que ahora la política salga del autismo y el ensimismamiento. Si la reacción fuera más digna que sólo convertir en ley los requerimientos, si finalmente alcanzáramos la madurez, tal vez nos encontremos con la enorme posibilidad de celebrar un pacto político los argentinos, pero como aquel de la Moncloa, cuando en octubre de 1987 los distintos sectores de España, liderados por Suárez y González, encontraron "especial consenso en la necesidad de que los costes derivados de la superación de la crisis sean soporados equitativamente por los distintos grupos sociales, así como la exigencia de democratización efectiva del sistema político y económico que ello habrá de comportar para su aceptación por el conjunto de la sociedad" y no como el nuestro de Olivos, liderado por Menem y Alfonsín, que sólo advirtió los intereses pequeños de la política.

Sobre aquellas bases de calidad institucional España progresó, sobre las mismas bases Argentina también lo puede hacer. Que la democracia participativa no se agote en las cacerolas o en una ley penal, es una responsabilidad de todos.

Transparencia en el Congreso de la Nación: La Votación Nominal

*por Marcela Rodríguez**

La labor del Congreso Nacional dista mucho del ideal de transparencia al que todo régimen republicano debe aspirar. En este sentido, se advierte la falta de mecanismos institucionales que faciliten la participación ciudadana en el ámbito legislativo; nula o insuficiente publicidad de los temas en tratamiento o sancionados; escasa transmisión de las actividades legislativas; falta de acceso público a la información sobre cuestiones administrativas, entre otras falencias.

Una de las carencias más grandes lo constituye – a mi entender – la falta de registro y publicidad de las votaciones en las Cámaras, con la consecuente imposibilidad de control de la ciudadanía sobre sus representantes.

Los reglamentos internos de cada Cámara regulan la forma en que se debe proceder a votar los asuntos sometidos a su conocimiento. Así, el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en su artículo 189, en lo que aquí interesa, que "Las votaciones de la Cámara serán nominales, mecánicas o por signos". En el artículo 190 se agrega que "Será nominal toda votación para los nombramientos que deba hacer la Cámara por este Reglamento o por ley, y además siempre que lo exija una décima parte de los diputados presentes, debiendo entonces consignarse en el acta y en el Diario de Sesiones los nombres de los sufragantes, con la expresión de su voto."

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores prevé que "Todo proyecto de ley se vota, tanto en general como en particular, por medios electromecánicos o nominalmente a fin de permitir registrar la forma en

** Diputada Nacional (ARI, Provincia de Buenos Aires). Miembro del Consejo de la Magistratura*

que ha votado cada senador. La Cámara puede resolver por mayoría absoluta de sus miembros presentes obviar este procedimiento cuando existe dictamen de comisión unánime o no se han planteado disidencia...”.

Los pedidos de acuerdo a los que refiere el artículo 22 ter requieren de la votación nominal.

“...Los proyectos de decreto, resolución, comunicación o declaración pueden votarse:

1. Por signos, que consisten en ponerse de pie o en levantar la mano.
2. Nominalmente, o por medios electromecánicos, en caso en que la Cámara así lo decida por mayoría absoluta de los presentes” (artículo 205). Así también, dispone que todas las elecciones se votan en forma nominal y por mayoría absoluta (artículo 206).

Al no establecerse la obligatoriedad del voto nominal en todos los casos, o al menos en aquellos que revisten mayor trascendencia (así, cuando se sometan a tratamiento proyectos de ley, o aquellos proyectos que sin ser de ley presentan observaciones o disidencias, o cuando no cuentan con despacho de comisión, etc.), la decisión de votar en forma nominal un asunto depende de la propia voluntad de los legisladores. Esta posibilidad de que sean los propios controlados quienes decidan si quedarán o no registros de sus actos para su posterior control, desvirtúa por completo las exigencias del sistema republicano adoptado por nuestra Constitución.

Por tales razones, las Cámaras del Congreso de la Nación deberían adoptar el mecanismo de la votación nominal en sus respectivos Reglamentos, a fin de garantizar el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información de los ciudadanos.

El derecho al libre acceso a la información pública no es de ningún modo una creación novedosa de la actualidad, sino que tiene antiguas raíces inmersas en la tradición democrática occidental. En nuestro país, cuenta desde antiguo con reconocimiento en la Constitución Nacional, en cuanto establece el régimen republicano de gobierno – que lleva insitos los principios de responsabilidad política y publicidad de los actos de gobierno, y

el consecuente derecho de acceso a la información pública —, y en cuanto constituye uno de los aspectos del derecho a la libertad de expresión. Esta consagración ha sido profundizada a través de los tratados internacionales de derechos humanos cuya jerarquía constitucional fuera consagrada por la reforma constitucional de 1994 en el artículo 75 inciso 22.

La existencia de mecanismos institucionales que aseguren la posibilidad de acceder a la información es decisiva para garantizar la participación ciudadana en el control de los actos de gobierno. Nuestra Constitución exige que la opinión pública del país sea anoticiada de la forma en que el Poder Legislativo toma sus decisiones legislativas, "para que conociéndolos puedan controlar los actos de gobierno a través del voto, las peticiones y las eventuales acciones judiciales" (conf. María Angélica Gelli, Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2003, p. 22). La posibilidad de conocer la forma en que votan los legisladores adquiere especial relevancia en sistemas como el nuestro, que permiten la reelección en forma indeterminada.

La crisis de representatividad que viene sufriendo nuestro sistema político en los últimos tiempos actualiza con mayor vigencia que nunca la necesidad de implementar mecanismos institucionales que garanticen mayor comunicabilidad y prevengan la ruptura del mandato entre gobernantes y gobernados. La forma en que se vienen desarrollando las luchas de los últimos años, a través de la rica experiencia de los movimientos sociales como los piqueteros, las asambleas barriales, los jubilados, las fábricas recuperadas o reconvertidas, las mujeres agropecuarias, los ahorristas, las movilizaciones por la inseguridad, etc., dan cuenta de una exigencia mayor de los actores sociales que quieren controlar y ser consultados sobre las decisiones a adoptar en los asuntos públicos.

Para que estos reclamos sean viables y pueda hacerse realidad una democracia participativa y deliberativa se debe garantizar, como primera instancia, el derecho de acceso a la información. En efecto, los ciudadanos no se encontrarían en condiciones adecuadas de ejercer un debido control sobre las autoridades si no se encuentran debidamente informados acerca de quiénes son y de qué forma están cumpliendo con su mandato (qué leyes

votaron, cuáles apoyaron y cuáles no).

La publicidad de los actos de gobierno es un elemento inherente al estado de derecho y de ninguna forma puede depender de la exclusiva voluntad de quienes ejercen la función pública. Al constituir un componente del control de los gobernantes, mal puede depender de éstos – los controlados – las condiciones en que se dará a publicidad la información relativa a los asuntos de la vida pública del país.

Los gobernantes han accedido legítimamente al poder gracias al pronunciamiento de los gobernados. Una vez en el ejercicio de sus funciones públicas los gobernantes deben actuar de conformidad con la ley y dando cumplimiento al mandato que invisten. Pues bien, todo ello debe concretarse en un marco de transparencia, de rendición de cuentas, de responsabilidad. Para que esto suceda deben funcionar los controles, tanto desde los mismos poderes, como desde los ciudadanos.

Asegurando la posibilidad de dar a conocer la forma en que los legisladores votamos las leyes se obtendrá una mayor transparencia en la gestión de gobierno y, en forma consecuente, una mayor credibilidad de las instituciones públicas. En épocas de gran descreimiento sobre la acción de los gobernantes, es compromiso ineludible de las instituciones democráticas proporcionar todos los mecanismos que de una u otra manera contribuyan a obtener una democracia más fuerte y un mejor estado.

En este sentido, este derecho no sólo constituye un presupuesto del ejercicio de una ciudadanía plena, sino que también contribuye al mejor funcionamiento del Estado. Una ciudadanía informada se encuentra en mejores condiciones de ejercer el control sobre las autoridades, y de esta forma los representantes se verán obligados a votar las mejores leyes y a dar razones fundadas de las políticas y disposiciones que decidan implementar.

Además, esta falta de registro sobre la forma en que las leyes son votadas por los integrantes de las Cámaras ha provocado ya algunos inconvenientes. A sólo título ejemplificativo, recordemos la tristemente famosa aprobación en el Senado de la reforma laboral en el año 2000, y la sanción de las leyes

25.780 y 25.876, que dejó serias dudas sobre las mayorías que asistieron para su aprobación en la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente.

Por otra parte, la votación nominal también permite a los legisladores difundir información relevante sobre su desempeño en el cargo. Al respecto, se debe tener en cuenta que una de las manifestaciones del derecho a la información radica precisamente en posibilitar su difusión (que se encuentra expresamente consagrada en el art. 13.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos).

En definitiva, el Congreso debería adecuar su labor a las exigencias de la forma republicada de gobierno, que incluye el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho a la información.

Con este propósito, he presentado un proyecto de ley a fin de establecer un régimen de votación nominal del Congreso Nacional en todos los proyectos de ley; en aquellos que sin ser de ley no son firmados en forma unánime y presentan dictámenes de mayoría y minoría, disidencias, observaciones, o cuando no cuentan con despacho de comisión; y cuando las Cámaras proceden a efectuar los nombramientos que correspondan por ley o por sus respectivos Reglamentos. También se establece la obligatoriedad del voto nominal cuando así lo requiera un cinco por ciento de los legisladores presentes en la sesión de que se trate.

Asimismo, junto con la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), y otros diputados nacionales, hemos presentado recientemente una acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Cámara de Diputados, por considerar que el Reglamento interno viola los derechos constitucionales a la participación política y a la información, al no obligar a dejar constancia de cómo votó cada legislador las iniciativas que se discuten en el recinto de sesiones.

Esta acción ante la justicia pretende garantizar una efectiva vigencia del derecho a la participación política y de la transparencia de los actos de gobierno, asegurando al máximo posible la intervención ciudadana en el

control de las autoridades y de esta forma devolver el poder soberano a los ciudadanos para que sean los protagonistas de un nuevo Estado.

El Derecho de Acceso a la Información

*por Margarita Stolbizer**

Hace años se habla en la Argentina de la Reforma Política. Sin embargo, se ha ido desnaturalizando con el tiempo el objetivo estratégico vinculado con la relegitimación del sistema de partidos como instrumento principal de la democracia. Y el debate se ha simplificado alrededor de los costos de la política, de los regímenes electorales de la grandes jurisdicciones, u otros, dejándose de lado las cuestiones más profundas de un proceso de recambio que debe adaptar el sistema a las nuevas exigencias, y garantizar austeridad, transparencia y equidad.

Apenas perceptible la estabilidad económica e institucional, surge indubitable el reclamo vinculado a la calidad democrática, de sus instituciones y de sus representantes. Este es el desafío principal de estos tiempos. Y en esa búsqueda, de la calidad institucional, se impone contar finalmente con una Ley de Acceso a la Información.

Ésta era la demanda del texto constitucional reformado en 1994, luego de la jerarquización de los pactos y convenios internacionales de los derechos humanos (art. 75 inc. 22) que ha impuesto al Estado garantizar su plena vigencia y eficacia, sancionando su violación. El artículo 13 del Pacto San José de Costa Rica establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente o por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección."

** Diputada Nacional (UCR, Provincia de Buenos Aires)*

En el mismo sentido, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su sesión 108º periodo ordinario dice que: "... Convencidos que garantizando el rol del derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas (...) toda persona tiene el derecho de buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deberán contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar, e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún otro motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o de otra condición social (...) el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite excepciones que deben ser establecidas por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas..."

El Derecho a la Información como derecho humano básico, cuyo ejercicio debe garantizar el Estado, tiene que ver con el manejo de la administración pública, sobre la cual el ciudadano debe poder ejercer una tarea de control. De este modo, se establecen líneas de comportamiento y se fortalece la relación entre los representantes y representados y por tanto, también de las instituciones democráticas. La disponibilidad de la información es imprescindible para el ejercicio de la actividad de control. El individuo puede acceder y el Estado está obligado a brindar. El funcionario debe "rendir cuentas". Este ejercicio recíproco de las responsabilidades democráticas mejora la calidad de la democracia y de la representación.

El Derecho a la Información emana del mismo principio republicano que impone la publicidad de los actos del gobierno, y sin embargo, la falta de una ley reglamentaria impide su ejercicio, que debe ser sin restricciones, condiciones o costos que pueden vulnerarlo. Además, la información debe ser comprensible, objetiva, fidedigna y actualizada.

La transparencia es una condición fundamental del funcionamiento del Estado y también de la conducta de quienes tienen a su cargo la administración pública. Está vinculada con los mecanismos eficaces de información, participación y control ciudadano.

Argentina ha cultivado la cultura del secreto que ha permitido terribles desviaciones y las violaciones a los derechos de las personas, corrupción y debilitamiento del Estado y de las instituciones republicanas. El Estado debe ser como una caja de cristal, a través de la cual, todos los ciudadanos pueden mirar lo que está pasando adentro. Por eso, el Acceso a la Información debe contemplar mucho más que la posibilidad de ingreso a los archivos documentales del pasado para revisarlos. Y en tal caso, poder hacer un control *ex post facto*. Los ciudadanos deben estar en condiciones de conocer lo que está pasando en este momento dentro de esa caja de cristal, dentro de cada dependencia pública, respecto de la cual debe poder conocer: quiénes se desempeñen en ella, con qué cargo, con qué carrera y méritos, qué ingresos percibe, cómo se hacen las licitaciones de compras y pagos, cuáles son los procedimientos administrativos y los plazos de ejecución de los mismos, qué obras se proyectan, en qué tiempos y quiénes las llevan a cabo.

El acceso a las nuevas tecnologías nos ponen en frente de un desafío de la Sociedad de la Información que debe ocupar un lugar preponderante en la agenda política nacional, como parte de las estrategias de inclusión, de integración y de desarrollo sustentable y equitativo.

La democracia debe, además, asegurar la labor periodística y de investigación, facilitando los elementos para el ejercicio práctico de la libertad de prensa, sin obstáculos de ningún tipo. Las restricciones que el secreto o la trama burocrática imponen a dicha labor, constituyen una de las trabas más comunes. La Ley reglamentaria del Derecho al Acceso a la Información permitirá avanzar con madurez, hacia la consolidación de un estado democrático moderno y tolerante, con pleno ejercicio de los derechos y libertades públicas. Hay además, otras instituciones de la democracia que también deben brindar los mecanismos de acceso a la información respecto de su funcionamiento y financiamiento: los partidos políticos, los medios de comuni-

cación, las organizaciones que perciben subsidios del Estado.

La puesta en vigencia y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, a través de una ley nacional que obligue a todos los poderes del Estado, será el mejor camino para recuperar la confianza popular en el sistema y sus representantes.

Pero, además, constituirá un instrumento de crecimiento y desarrollo, porque la información hace libres a las personas; porque este derecho es llave para el ejercicio de muchos otros derechos. No es una concepción meramente elitista la que anima el espíritu de quienes venimos bregando por esta ley. El Derecho a la Información abrirá caminos para que los sectores más postergados puedan ser vistos, para que puedan ser personalizados en algo más que en las frías estadísticas de los economistas, para que conozcan lo que pueden reclamar y lo que el Estado está obligado y puede darles. Y la eliminación del secreto y la corrupción constituye un reaseguro en el combate de la pobreza.

La información es un derecho y propiedad de la ciudadanía. También debe poder acceder a ella para la toma de decisiones en su vida cotidiana. Y el gobierno debe mostrar su confianza en el pueblo, asegurando este instrumento para que todos puedan elegir con libertad.

La ley es siempre una demostración de fortaleza y a su vez potencia a quien brinda al pueblo la información de lo que se hace.

La consolidación del estado democrático de derecho nos pone hoy frente al desafío de garantizar de modo pleno el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y la transparencia de las funciones gubernamentales. Para ello, la ley de Acceso a la Información es una extraordinaria herramienta en el proceso de democratización del poder y socialización del conocimiento, que permitirá la construcción de una sociedad más justa para las generaciones por venir.

Conclusiones

Desde el inicio, la intención al escribir este libro era transmitir nuestra experiencia en la realización de un proyecto que buscaba generar reformas en pos de la transparencia en el Poder Legislativo. Entendemos que una mayor transparencia de los mecanismos formales e informales de la institución son un condimento necesario de una reforma política; y consideramos que la experiencia ganada podría ser de utilidad para otros.

Sabíamos desde el comienzo, y hoy – ocho meses más tarde – corroboramos, que cualquier reforma, por más pequeña que sea, significa un proceso de marchas y contra marchas, que enfrenta resistencias, logros y frustraciones. Pero fundamentalmente implica tiempo, porque lo que finalmente se busca reformar con este tipo de proyectos es una cultura arraigada en nuestra sociedad. (Así, por ejemplo, lo dicen explícitamente los diputados Stolbizer y Conte Grand). Quizás sea esta una de las primeras cosas que aprendimos: consiguiendo o sin conseguir la información que buscábamos, los cambios que deseamos requieren de muchas más acciones que vayan orientadas hacia el mismo proceso; requieren de otros ciudadanos que soliciten información; de otros empleados que entiendan que la tienen que dar; de otras condiciones para que los actos se vuelvan costumbre y la costumbre se vuelva cultura y para que, de esa forma, pasemos de la cultura del secreto a la cultura de la información.

Otra enseñanza que nos dejó el proyecto fue que no puede pensarse al Poder Legislativo como un órgano homogéneo. Por el contrario, cualquier proceso de reforma requiere, por un lado, entender que se trata de dos instituciones completamente diferentes que conforman un solo poder. La Cámara de Di-

putados y la de Senadores representan diferentes intereses: mientras en la primera está representado el pueblo de la Nación, en la segunda están representados los estados federales. Esto implica, no sólo una dinámica diferente, sino también, una representación distinta. Mientras en Diputados varía la cantidad de representantes según la cantidad de población de cada provincia, el número de senadores es igual para los 23 estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta diferencia básica de funciones, con consecuencias claras sobre la cantidad de representantes que cada cámara alberga, conlleva importantes diferencias en el funcionamiento y la idiosincrasia interna. El Palacio Legislativo es un único edificio, pero quienes lo frecuentan conocen muy bien la frontera que divide cada cámara.

De cara al trabajo con el Poder Legislativo es indispensable entonces conocer la lógica interna de cada una de ellas. Esto implica saber que existen desde reglamentos diferentes a funcionarios con distinta predisposición y capacidad de respuesta. Como consecuencia de ello, las conclusiones que podemos sacar de haber trabajado en una y otra cámara no son las mismas. Tuvimos logros y frustraciones tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados de la Nación. También observamos avances y retrocesos tanto en una como en la otra. Esto generó queuviésemos que cambiar muchas veces la estrategia, el discurso, las acciones. Por ejemplo, podemos señalar que el Senado cuenta con un reglamento interno mucho más completo, en especial en términos de posibilidades de acceso a la información pública, lo que no es poco. Fundamentalmente, porque reduce la discrecionalidad de las autoridades, dado que no deja librado a sus propios juicios la decisión de dar o no dar información. Un caso clave es la publicación de los decretos internos firmados por los respectivos presidentes de las cámaras. Mientras que el Senado tiene la obligatoriedad de publicarlos en Internet, el reglamento de Diputados no dice nada al respecto. Más allá de los resultados obtenidos en nuestra exigencia de cumplimiento realizada a la Cámara de Senadores, esta obligatoriedad expresa es un límite a la libertad de las autoridades para decidir qué hacer. Implica la instauración de una regla a largo plazo, una institucionalización de una idea que permite que, cuando actúen en contra del reglamento, los ciudadanos, las organizaciones, los otros poderes, o quien fuera, tengan posibilidades de realizar acciones. En cambio, en la Cámara de Diputados sólo se puede apelar a

que lleguen funcionarios con intenciones de cambiar la cultura imperante actualmente y plasmar sus iniciativas en un nuevo reglamento interno.

Es destacable, sin embargo, que a pesar de tener, como dijimos, un reglamento más exhaustivo, tuvimos mayores inconvenientes en obtener la información requerida en el Senado que en Diputados. Esto es, la Cámara de Diputados respondió a los pedidos de información más que el Senado. Esto no es suficiente como para concluir que Diputados tenga más internalizado el concepto de acceso a la información; quizás fue simple casualidad, y la discrecionalidad en este caso no nos fue adversa. De esta forma, si bien el Senado tiene formalmente mayores canales para acceder a la información que está en sus manos gracias a su reglamento interno, y si bien la implementación del Plan de Fortalecimiento mostró una fuerte voluntad de reforma, las costumbres arraigadas en algunos funcionarios produjeron que los resultados en la obtención de la información fueran muchos más bajos con respecto a los realizados en Diputados. Así, podemos concluir en este punto que la norma debe estar acompañada del interés de los funcionarios de atenerse a ella, pero también de la capacidad de otros actores de llevar adelante acciones para hacerla cumplir. Y aquí aparece un tema en el cual coincidieron tanto los académicos como los políticos que colaboraron en este libro: tener funcionarios que quieran dar información requiere también de una ciudadanía dispuesta a pedirla y, con ella, controlar los actos de gobierno.

Nos planteamos objetivos ambiciosos, lo sabemos. Como dijimos anteriormente, todas las reformas planteadas implican cambios culturales y estos cambios se producen, si es que pasa, tras recorrer un largo proceso. Pero no sólo por esto fuimos ambiciosos. Cuando diseñamos el proyecto decidimos contemplar la vía judicial como herramienta de reforma. Así, estaríamos utilizando, argumentamos, una de las posibilidades que nos brinda nuestra Constitución Nacional para hacer valer nuestros derechos. De esta forma, la justicia resultaría el mecanismo último para obtener la información en aquellos casos en los cuales no la pudiéramos recibir a partir de los canales tradicionales. ¿Y por qué esto resulta audaz? Porque, dado que pocas veces se utiliza la vía judicial como forma de restituir derechos, no teníamos antecedentes que nos ayudaran a conocer la forma en que reaccionarían los actores involucrados.

Teníamos suposiciones, y éstas no eran a favor de la presentación de los casos ante la justicia. Pero también teníamos la convicción, y hoy la mantenemos, de que la información es pública y que si los encargados de darla a conocer no lo hacen, este acto no puede quedar en silencio. Sin embargo, decidimos, una vez comenzado el proyecto, manejar este tema con prudencia por dos razones fundamentales: por un lado, porque quisimos mantener la buena relación que estábamos cosechando con los encargados de llevar adelante los procesos de reforma. Sabíamos que no tenía sentido comenzar con acciones de confrontación antes de conocer el "estado anímico" de los funcionarios tanto frente a los pedidos de información en particular como frente a los cambios más profundos en general. Por otro lado, porque la presentación judicial significaba la ultima ratio frente a la negativa de darnos la información. Así fue que nos tomamos largos meses agotando los canales formales antes de iniciar medidas más controvertidas. A pesar de ello, pasado el tiempo que consideramos necesario como para que los pedidos fueran respondidos, o para que los cambios hubiesen comenzado a producirse, decidimos en determinados casos presentar los amparos correspondientes. Este fue el caso, por ejemplo, de los decretos presidenciales de la Cámara de Senadores. Todavía no conocemos los resultados de la causa iniciada a principios de junio de 2004. Creemos que siempre es mejor utilizar los canales internos dado que los resultados pueden ser mejores si son el producto del consenso. Sin embargo, si esto no se produce, las organizaciones, los ciudadanos, o los propios funcionarios con voluntad de cambio, tienen en sus manos el instrumento para que, en última instancia, los derechos garantizados constitucionalmente tengan validez y para que su ejercicio no quede truncado por aquellos que pretenden esconder los actos de gobierno.

Después de ocho meses de trabajo pensamos que tuvimos algunos logros pero también que quedan grandes desafíos para el futuro. La Cámara de Diputados, como dijimos, no cuenta con un reglamento lo suficientemente exhaustivo y por lo tanto deja a discrecionalidad de los funcionarios de turno la toma de importantes decisiones. Nos dieron mucha de la información solicitada pero el interrogante que queda sin responder es saber si la misma información hubiese sido otorgada a un ciudadano con mucho menos poder de incidencia que una organización de la sociedad civil. De esta forma, si tuviésemos que

enumerar la lista de desafíos, la ausencia de normas escritas en la Cámara baja estaría en ella. Asimismo, no hemos observado en todos los niveles de toma de decisión la misma voluntad para iniciar procesos de reforma. Creemos que es indispensable para que éstos tengan éxito que exista la convicción de reformar tanto en los niveles más llanos como en los niveles más jerárquicos: los primeros, porque son los responsables, en general, de tratar con el público; en los segundos, porque son, en última instancia, los encargados finales de las acciones que se realicen.

Pero también es necesario destacar los muchos logros que pudimos observar dentro del Poder Legislativo. El Honorable Senado de la Nación lanzó el Plan de Fortalecimiento Institucional, que implica un avance significativo en una institución desprestigiada ante la opinión pública por presuntos hechos de corrupción. Gracias al desarrollo de este proyecto, desde CIPPEC pudimos participar de muchos espacios con las autoridades del Senado en donde les acercamos nuestras sugerencias, críticas y recomendaciones. Muchas de ellas fueron tenidas en cuenta y esto ya es un logro en sí mismo. Pero también lo es contar con una dirigencia que entienda que la información es pública, que ellos están ahí a favor del bien común y que ese es el contrato entre representantes y representados; no dar la información, no hacer públicos los actos de gobierno, es quebrar este pacto y por lo tanto uno de los pilares básicos de la democracia. Tal vez este sea el gran desafío a futuro, pero no sólo para nuestra dirigencia, actual y futura, sino también para nosotros como organización, y para nosotros como ciudadanos. Porque si unos rompen el pacto, los otros tienen que castigar y utilizar los instrumentos republicanos para hacerlo cumplir. Ejercer nuestros derechos responsablemente es una manera de mostrar que nosotros, en el sentido más amplio del término, estamos trabajando también a favor del interés público, del bien común, y a fin de cuentas, a favor de una sociedad democrática.

Este libro se terminó de imprimir en Julio de 2004 en **System Image**
siproduccion@arnet.com.ar



Embajada Británica

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUITAD Y EL CRECIMIENTO