

PODER CIUDADANO

Corrupción y Transparencia Informe 2015



PODER CIUDADANO

Corrupción y Transparencia

Informe 2015



Proyecto realizado
con el apoyo del Fondo Canadá
para Iniciativas Locales

Canadá



**Poder
Ciudadano**

Capítulo Argentino de Transparency International

Poder Ciudadano. Corrupción y transparencia. Informe 2015 / Juan Manuel (h) Abal Medina ... [et al.] ; compilado por Pilar Arcidiácono ; Pablo Secchi ; Karina Kalpschtrej. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2016. 408 p. ; 24 x 18 cm.

ISBN 978-950-23-2618-4

1. Transparencia. 2. Corrupción. I. Abal Medina, Juan Manuel (h) II. Arcidiácono, Pilar, comp. III. Secchi, Pablo, comp. IV. Kalpschtrej, Karina, comp. CDD 300.1



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1ª edición: julio 2015

© 2015, Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño: *Alessandrini & Salzman*

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Poder Ciudadano y las y los autores de esta publicación adhieren a la política de no discriminación de género y son conscientes de que el uso del lenguaje no neutral desde esa perspectiva constituye un sesgo sexista. No obstante, para aligerar el texto se utilizó una redacción convencional, con la convicción de que ello facilita su lectura sin alterar el espíritu del principio recién expuesto.

Las opiniones vertidas en los artículos de esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente el pensamiento de Poder Ciudadano.



PODER CIUDADANO
Corrupción y Transparencia
Informe 2015

Comité Editorial

Pilar Arcidiácono

Martín D'Alessandro

Delia Ferreira Rubio

Ana María Mustapic

Roberto Saba

Alejandro Salas

Compiladores de la publicación

Pilar Arcidiácono

Karina Kalpschtrej

Pablo Secchi

Edición

Esteban Lo Presti

Diseño Tapa

Alessandrini & Salszman

Corrección

María Laura Caruso

Diagramación

Andrés Gleizer

Índice

Prólogo I: El mundo está cambiando su mirada: la corrupción y las herramientas para combatirla deben ajustarse a esa nueva realidad.....	11
Hugo Wortman Jofré	
Prólogo II: “Hoy nos enfrentamos a un nuevo fenómeno que hemos definido como Gran Corrupción”	17
José Ugaz	
Capítulo I: Una agenda para el siglo XXI	25
Pablo Secchi y Karina Kalpschtrej	
Caso 1: “No estamos obligados a resignarnos a creer que la corrupción gozará siempre de impunidad”	39
María Luján Rey	
Capítulo II: “Los organismos de inteligencia son un reflejo más degradado, más deforme y más negro, pero un reflejo al fin, de lo que ocurre en el resto del país y de la política”.	45
Claudio Savoia - Entrevista	
Capítulo III: “Independencia de la Justicia: Estamos pensando mal la relación con los órganos políticos”	61
Roberto Gargarella	
Capítulo IV: Independencia Judicial en la Argentina.	71
Álvaro Herrero y Celeste Leonardi	
Caso 2: “La Justicia debe recuperar su capacidad de proceder con autonomía”	103
Santiago Kovadloff - Entrevista	
Caso 3: Transparencia y participación ciudadana en la designación de Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	109
Roberto Saba	
Elecciones y Transparencia	115

Capítulo V: Los desafíos de la transparencia en el financiamiento político en Argentina	117
Pablo Secchi	
Caso 4: Balance y reformas posibles del sistema electoral argentino.....	137
Juan Manuel Abal Medina	
Caso 5: Voto electrónico. Prudencia, controles y garantías	145
Rosario Pavese y María Inés Tula	
Caso 6: El voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires.....	159
Delia Ferreira Rubio	
Caso 7: Publicidad ilegal. El uso electoralista de la publicidad oficial.....	163
Rosario Pavese y Fernando Braccini	
Caso 8: La “transición gubernamental: entre el Estado y la Democracia”	175
Maximiliano Campos Ríos	
Capítulo VI: “Cuando el Estado resulta capturado por el narco, no hay más discusión sobre calidad democrática, instituciones; todo eso pasa a segundo plano”	189
Alberto Föhrig - Entrevista	
Caso 9: Flujos ilícitos, beneficiario efectivo	201
Germán Emanuele e Iñaki Albisu Ardigó	
Capítulo VII: Corrupción y democracia en el fútbol	211
Guillermo Jorge	
Caso 10: Fútbol para Todos, negocio para pocos	233
Leandro Despouy	
Caso 11: Recomendaciones para una AFA transparente	239
Germán Emanuele e Iñaki Albisu Ardigó	
Capítulo VIII: Doce puntos para transformar nuestras instituciones: Agenda de transparencia 2016.....	249
Fernando Braccini, Agustina De Luca, Juan Negri, Rosario Pavese, Pablo Secchi	
Caso 12: “La información no es propiedad del Estado”: El alcance de la obligación de brindar información pública en el marco de entidades bancarias.....	277
Diego Bercholc, Guadalupe García Delgado, María Constanza Martínez Pizarro, María Estefanía Centurión Lilo	

Capítulo IX: Entre lo dicho y lo (no) hecho. Análisis del sistema de integridad local en CABA.....	283
Karina Kalpschtrej	
Caso 13: “A ordenar este desorden”: la falta de un Código Electoral en CABA.....	317
Rosario Pavese	
Caso 14: Escenarios propicios sólo en el papel: la más que débil implementación de la Ley de Ética Pública de CABA	325
María Emilia Berazategui	
Caso 15: Transitando el mundo del revés en el acceso a la información pública de los organismos de control en CABA: el caso Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires	335
Germán Emanuele	
Caso 16: La Publicidad oficial. Situación en Salta.....	341
Gonzalo Guzmán Coraita	
Caso 17: Fondos reservados en Salta. Un caso testigo de las dificultades en la lucha ciudadana contra la corrupción	353
Roque Rueda	
Capítulo X: Herramientas para combatir la corrupción: la participación ciudadana como punto de partida.....	369
María Eugenia Berazategui	
Sobre los autores	395
¿Qué hacemos?	405
¿Cómo lo hacemos?	406
Consejo de Administración	407



Prólogo I

El mundo está cambiando su mirada:
la corrupción y las herramientas para
combatirla deben ajustarse a esa nueva
realidad

Hugo Wortman Jofré

Es un orgullo para la Fundación Poder Ciudadano presentar este segundo Informe Anual sobre Corrupción y Transparencia, con un excelente nivel de autores y abarcando un amplio abanico de temas de la actualidad nacional.

En esta ocasión, profundizamos la metodología del análisis de casos, combinados con entrevistas y artículos. Esta forma de trabajar nos permite contar con la más amplia gama de opiniones. A diferencia de otros trabajos sobre esta temática, pretendemos analizar nuestra realidad local reflexionando sobre los asuntos que más impacto institucional han generado, pero buscando soluciones modernas a los problemas tradicionales. Tampoco queremos perder de vista las soluciones globales que se implementan en otros países. Estos problemas tienen sus particularidades locales, pero existen matrices que se repiten en todas las latitudes, por lo que resulta importante aprender de otras soluciones.

El mundo está cambiando su mirada sobre el flagelo de la corrupción y las herramientas deben ir ajustándose a esa nueva realidad. No olvidemos que no hace tanto tiempo, países centrales de Europa podían deducir de sus impuestos los pagos de sobornos a funcionarios latinoamericanos; la corrupción de nuestros funcionarios para ellos sólo representaba

un gasto en la ecuación económica de sus negocios. No se advertía que esta política debilitaba las instituciones de los países donde se realizaban las inversiones, generando más injusticia y desigualdad, creando un espiral ascendente de corrupción que, incluso, terminaba perjudicando sus propios intereses comerciales.

Ese mundo indiferente ya no existe: hoy, la lucha contra la corrupción se ha globalizado. Todos los países han tomado conciencia de que la falta de transparencia de sus vecinos termina por afectarlos, en sus prácticas, en sus economías y en sus instituciones. Basta detenerse en el ejemplo de nuestro vecino, Brasil, que en menos de diez años pasó de ser la potencia regional a un ejemplo de malas prácticas.

Este no es un caso aislado: se trata de un proceso similar al que viviera Perú con la caída del régimen Fujimori-Montesinos. Este país lo pudo superar gracias a la implementación de rápidas herramientas para investigar y juzgar los casos en los que estaban involucrados los principales corruptos. Se cambió el sistema de juzgamiento e investigación de la corrupción, se dictaron leyes sobre cooperación eficaz y se incautaron miles de millones de dólares en el exterior. Al mismo tiempo, se pudo convencer a otras potencias del mundo de que el proceso de cambio en Perú era serio e irreversible. Existía mucho recelo por parte de los países donde se encontraba escondido el dinero de la corrupción, reticencias para repatriarlo a Perú. Se desconfiaba de las nuevas autoridades y se temía que el regreso de esos fondos fuera un modo de retroalimentar la corrupción local. De hecho, se creó un Fondo¹ –Ley del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI)– que iba recibiendo el dinero a medida que se rendían cuentas sobre su aplicación.

Una paradoja de ese proceso es que gran parte del dinero incautado se encontraba oculto en Suiza, hoy uno de los países más sospechados de haber cobijado dinero de funcionarios corruptos, lo que ha implicado que dicho país tuviera que reducir, drásticamente, su política de secreto bancario firmando acuerdos de cooperación con la mayoría de las agencias tributarias del mundo.²

1. República del Perú, Ley N° 28476/04. El antecedente data de 2001 con el DU N.° 122-2001.

2. Cf. OCDE (2009).

Ese es otro proceso que no se detiene: a los funcionarios corruptos les va a resultar imposible seguir gozando de esas seguridades para ocultar su dinero. El contexto internacional ha tomado conciencia de que en esos paraísos no sólo se esconde dinero de la corrupción, sino también del terrorismo, del narcotráfico y, en general, de todas las formas de crimen organizado.

En Brasil, el proceso se encuentra en plena ebullición y es difícil aventurar un desenlace, pero no debemos olvidarnos que ya en 1992 la Cámara de Diputados destituyó al Presidente Fernando Collor de Melo por cargos de corrupción que incluían presiones indebidas contra el Presidente de la empresa Petrobras. Lo que significa que, veinticinco años después de aquel hecho, el sistema institucional de Brasil no ha podido generar anticuerpos adecuados para dominar la corrupción.

En este punto es donde hemos decidido abocarnos a analizar los sistemas de financiamiento de la política en cuyo origen reside el gran engaño de algunos sectores de la política a la ciudadanía. Si ya desde el inicio de la relación el ciudadano es engañado, ¿qué cabe esperar cuando ese vínculo se transforma en una relación de poder? Pablo Secchi y Delia Ferreira Rubio abordan en esta obra los desafíos de una reforma política integral, pasando por el voto electrónico y la publicidad oficial utilizada con fines electorales.

Ahora bien, como expresa María Luján Rey en este informe, no debemos resignarnos a pensar que siempre gobernará la impunidad. El emblemático caso de Once ha dejado al desnudo una trama de corrupción que le ha costado la vida a decenas de argentinos, pero, a su vez, ha dejado una enseñanza ciudadana imborrable: con constancia, todas las víctimas unidas pueden evidenciar el obrar corrupto de la política. Los ciudadanos tenemos la responsabilidad de seguir luchando aun cuando el combate es desigual. No podemos resignarnos.

Cuando nos agobia el contexto y somos indiferentes, tolerantes y hasta permisivos, la pregunta que surge es: ¿somos cómplices con la corrupción? La respuesta tiene un componente cultural que demanda un análisis sociológico e histórico de nuestra realidad institucional pero, sobre todo, una evaluación de los incentivos con que contamos los ciudadanos para enfrentarla. No se puede cambiar el sistema a través de actos heroicos individuales. Tenemos que trabajar, estudiar y entender que existen

diversos métodos para combatir la corrupción, métodos que salen de los cánones tradicionales. Negociar con arrepentidos o hacer caducar el dominio de los bienes mal habidos, son herramientas modernas y potentes en ese sentido. Volviendo a la pregunta: si desde la política no nos brindan los mecanismos apropiados, no pueden luego acusarnos de ser cómplices. En un contexto de hipercorrupción, donde nadie respeta la ley, exigir su cumplimiento es un acto sumamente riesgoso, pues se deja en evidencia al resto de la sociedad que no acata los mandamientos legales.

Estas herramientas no son las únicas, también es necesario un Estado de Derecho consolidado, con un Poder Judicial independiente que pueda asumir el desafío de investigar al poder mientras es poder. En nuestro país tenemos la mala costumbre de habernos habituado a que el Poder Judicial no suele investigar a los políticos mientras son gobierno. La valentía de nuestros jueces suele aflorar sólo cuando los políticos ya han perdido el poder. Ello tiene que ver con la bajísima legitimación que tiene nuestro Poder Judicial frente a la sociedad y esto lo condiciona frente al poder político de turno.

Todas esas prácticas deben ser monitoreadas para que se reviertan en el corto tiempo. Como bien describe Roberto Gargarella en su aporte, ya nuestro sistema de selección de jueces afecta el principio de división de poderes al otorgar primacía al Poder Ejecutivo sobre los restantes poderes del Estado. También tenemos que exigir que esa independencia de los jueces se vea reflejada en una creciente apertura de la discusión pública de sus decisiones, con mayor participación ciudadana en las diversas etapas de los procesos. Por todo ello, es que los ciudadanos tenemos buenas razones para no confiar en los jueces que investigan la corrupción.

Sobre el final de esta edición, hemos decidido ocuparnos de algunos casos emblemáticos del 2015, como han sido la corrupción en el mundo del fútbol y el Estado capturado por el narcotráfico.

Para cerrar, insistimos en nuestro conocido reclamo de acceder a la información pública del Estado mediante la implementación de un sistema normativo que ha pasado a constituir una de las más antiguas deudas de nuestra democracia en materia de transparencia. Lo hemos reclamado desde la ciudadanía, lo ha ordenado la Justicia y ahora parece que ha llegado el momento de contar con una verdadera ley de acceso a la información que nos garantice el mínimo derecho a preguntar a los gobernantes sobre sus actos.

Como integrante del Consejo de Administración de Poder Ciudadano estimo que hemos logrado conformar un equipo de trabajo que tiene un horizonte claro, donde la reflexión no nos impide pasar rápidamente a la acción y donde hemos podido canalizar en este modelo de Informes Anuales toda nuestra experiencia, dotando de argumentación académica a nuestra praxis permanente, siempre pensando en fortalecer a la ciudadanía frente a los abusos de poder.

Tenemos una mirada esperanzadora, pero vigilante, de allí que nuestros Informes Anuales sirvan como testigos imborrables de nuestros progresos y nuestras deudas, buscando limitar la corrupción y mejorar los índices de transparencia de nuestras democracias latinoamericanas.

Espero que disfruten esta obra y que aguarden ansiosos las de los años venideros.

Bibliografía

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “Switzerland moves towards substantial implementation of tax information Exchange”, Centre for Tax Policy and Administration, París, OCDE, 2009. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/switzerlandmovestowardssubstantialimplementationoftaxinformationexchange.htm>

República del Perú, Ley N° 28476/04, disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/368BA9C463A055B705256ED700096766>



Prólogo II

“Hoy nos enfrentamos a un nuevo fenómeno que hemos definido como Gran Corrupción”

José Carlos Ugaz

Perfil biográfico

José Carlos Ugaz es abogado y actuó como fiscal especial en uno de los procesos judiciales por corrupción más importantes de la historia latinoamericana. Fue Procurador ad-hoc del Perú en diferentes causas de corrupción contra la red delictiva del ex Presidente peruano Alberto Fujimori. Entre 2000 y 2002, su oficina inició más de doscientas causas contra mil quinientos funcionarios gubernamentales y otros socios de Fujimori. Durante su gestión, se inmovilizaron activos por u\$d 205.000.000.- en el exterior, y se recuperaron u\$d 75.000.000.-. En 2002, Ugaz se convirtió en Presidente de Proética, el capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI) en Perú. Fue funcionario de la Unidad Anticorrupción del Banco Mundial entre 2004 y 2006, es miembro individual de TI desde 2008 e integra la junta directiva de esta organización desde 2011. Docente de Derecho Penal en la Universidad Católica del Perú desde 1986, fue elegido como Presidente de TI en 2014.

PODER CIUDADANO: ¿Cuáles son los denominadores comunes, a nivel global, que tiene la lucha contra la corrupción más allá de las particularidades nacionales?

En buena parte del mundo contemporáneo, hoy la lucha contra la corrupción se caracteriza por abarcar dos dimensiones: la lucha contra la corrupción cotidiana que afecta a la ciudadanía en el día a día, en los aspectos más básicos, y la lucha contra la *gran corrupción*. Cuando hablamos de *gran corrupción* nos estamos refiriendo a aquella cometida por actores que ostentan considerable poder –económico o político–, involucra importantes cantidades de recursos y afecta los derechos humanos. Dada la naturaleza de este último tipo de corrupción, generalmente permanece impune pues la Justicia se revela incapaz de sancionar a los responsables. En esta última categoría normalmente caen la corrupción política, la corrupción pública para favorecer a agentes privados y la corrupción financiera en todas sus expresiones, particularmente el lavado de activos. Es lamentable, pero en ese sentido, la impunidad se ha convertido en un lugar común alrededor del mundo.

¿Cuáles son los desafíos de Latinoamérica en materia de lucha contra la corrupción? ¿Se observa algún tipo de avance en la región en los últimos años?

Creo que en Latinoamérica enfrentamos varios retos en esta materia. En primer lugar, muchos países de la región padecemos una corrupción sistémica, estructural, y eso requiere profundas reformas que, lamentablemente, nuestras clases políticas no acometen, ya sea porque atentan contra sus propios intereses corruptos o porque simplemente son incapaces de hacerlo. La corrupción política trasciende a los partidos específicos y se extiende a la clase política en general, la misma que padece de una ausencia dramática del liderazgo ético y que no ha sido capaz de resolver históricamente. De otro lado, a diferencia de países con mayores niveles de desarrollo, como España, Japón o Estados Unidos, en nuestro medio la corrupción se ha “normalizado”: es aceptada por una amplia mayoría de la población como una forma natural de vivir, conseguir logros, movilizarse socialmente. En algunos casos, ello se debe a una falta de conciencia, en otros es producto de la fatalidad ligada al pensar que “somos así” y que esto “nunca va a cambiar”. El reto en estos casos es mayor porque luchar contra la corrupción, además de estrategias preventivas y de sanción, requiere de un proceso educativo de mediano o de largo plazo que forme a las

generaciones futuras y que permita el tránsito de una cultura de la corrupción a una cultura de la integridad.

A esto se suma el gran desafío que implican las altas tasas de impunidad, es decir, la falta de consecuencias para quienes cometen actos de corrupción, pues contamos con sistemas de administración de justicia corruptos en sí mismos, subordinados al poder político o ineficientes. Un buen ejemplo es el caso de Guatemala, en el que los niveles de impunidad eran tan significativos que fue necesario que las Naciones Unidas crearan un organismo internacional que se encargara de investigar y promover las acciones legales contra los autores de crímenes de alto impacto, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).¹

Otro reto en muchos de los países latinoamericanos es el que genera la amplia presencia del crimen organizado. Siendo la primera región productora de cocaína en el mundo y contando con la presencia de otras actividades ilícitas de gran impacto, como la minería o tala ilegal, el tráfico de personas y el contrabando, se han generado poderosas organizaciones criminales que no sólo potencian las prácticas corruptas, sino que incluso ponen en cuestión la viabilidad de los Estados.

Pese a ello, se vislumbran algunos avances y luces de esperanza. En su momento, el proceso anticorrupción peruano iniciado a la caída del régimen de Fujimori demostró que es posible desmontar las redes corruptas por más poder que hayan ostentado. Lo ocurrido en Guatemala con la CICIG –que ha logrado reducir significativamente los niveles de impunidad en el país, hasta tal punto que están en prisión el Presidente y la Vicepresidenta de la República– ha abierto un camino para implementar modelos similares en países con una problemática extrema. El proceso *Lava Jato* en Brasil es otra muestra de que existe una reserva moral dispuesta a enfrentarse eficientemente a la corrupción.² Movilizaciones y protestas como las del pueblo hondureño también expresan un hartazgo con la actual situación y un deseo de cambio que puede ser un motor anticorrupción.³

1. www.cicig.org

2. Nota del Compilador: sobre este tema ver Capítulo IV del Informe 2014.

3. Nota del Compilador: Se refiere a las movilizaciones masivas iniciadas en mayo de 2015 en Honduras, a raíz de la comprobación por parte de la Fiscalía Especial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción Pública (FETCOOP), de delitos contra el Instituto Hondureño de

En varios países de la región, los gobiernos están bajo la lupa en diversas causas de corrupción, sin embargo esos mismos gobiernos obtienen buenos resultados en las urnas. Parecería que la corrupción no es determinante a la hora de decidir el voto, ¿es así?

Me parece que eso obedece a varios factores. Por un lado es producto de la “normalización” de la corrupción a la que me he referido anteriormente. La percepción de que “somos así y no hay arreglo” deriva en un sentimiento de conformismo que se expresa a la hora de votar. El conformismo traducido en la máxima de “roba pero hace” nos lleva sistemáticamente a votar por candidatos corruptos a pesar de que sabemos que lo son. Hay una suerte de complicidad tácita entre víctima y victimario, un síndrome de Estocolmo que lleva al pueblo a identificarse –y, en algunos casos, a admirar– a los corruptos que se van a enriquecer a su costa y los privarán de la satisfacción de sus derechos fundamentales.

En otros casos, contradictoriamente, se debe a que muchas víctimas de la corrupción no son conscientes de su condición de agraviados. Los más pobres, que son las víctimas más numerosas y más seriamente afectadas por la corrupción, muchas veces piensan que sólo afecta a los ricos y que a ellos no les impacta precisamente porque son pobres. No han entendido que la corrupción es un impuesto que pagan ellos, a quienes precisamente se mantiene en esa condición al privársele de alimento adecuado, de educación, de salud, de vivienda digna, de acceso al agua, de desagüe, etcétera.

La indiferencia, producto de la frustración ante la falta de cambio, es también un factor que explica este fenómeno. Finalmente, yo diría que una parte vota por los corruptos porque son víctimas de la demagogia. Creen o quieren creer que “esta vez sí” habrá un cambio real y votan por el engaño.

¿Se ha logrado demostrar el impacto de la corrupción en la vida de las personas? ¿Podría mencionarnos algunos ejemplos?

Seguridad Social (IHSS) por alrededor de u\$d 330.000.000.- y del desvío de fondos para el financiamiento de la campaña que llevó a la presidencia a Juan Orlando Hernández. De estas movilizaciones surgió el reclamo de la renuncia de la máxima autoridad del país así como la conformación de una Comisión Internacional contra la Impunidad de Honduras, semejante a la guatemalteca y de la renuncia del Presidente Otto Pérez en ese país.

La corrupción no sólo es un problema moral, tiene un impacto económico mensurable. Las cifras disponibles permiten demostrar que con una porción de los fondos que se distraen de los erarios públicos se podría aliviar el problema de la pobreza en el mundo. Proveer servicios básicos a los mil cien millones de personas que viven en la pobreza extrema cuesta alrededor de u\$d 72.000.000.000.- anuales. Con el dinero producto de diversas prácticas corruptas, se podría pagar esta suma sobradamente en tanto se estima que, por año, se moviliza aproximadamente un trillón de dólares producto de la corrupción a nivel global.

Pero también impactan en la gente las consecuencias inmateriales de la corrupción: el no encontrar justicia, verse privados de servicios públicos de calidad, ser afectados por los altos niveles de inseguridad ciudadana, ser víctimas de la arbitrariedad y del abuso de quienes detentan alguna cuota de poder y se saben impunes, vivir en zozobra por la ingobernabilidad que genera la corrupción política, entre otras.

¿Qué herramientas deberían formar parte del entramado básico legal de un país que tiene la voluntad de luchar en forma eficiente contra la corrupción?

La corrupción crece donde hay concentración de poder y opacidad. Por lo tanto, son fundamentales todas las herramientas que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer los procesos de toma de decisiones desde el poder: leyes de acceso a la información pública, presupuestos transparentes, audiencias públicas, instancias de supervisión del cumplimiento de estas leyes.

Mecanismos de prevención como la simplificación administrativa, la oferta de servicios públicos que rompan los monopolios, la reducción de los ámbitos de discrecionalidad de los funcionarios públicos, los sistemas de rendición de cuentas que obliguen a los funcionarios a explicar su proceder y dar cuenta de los recursos que administran y el patrimonio que ostentan, son todos instrumentos valiosos que empoderan a los ciudadanos para luchar contra la corrupción en mejores condiciones.

Son muy importantes también las auditorías sociales y demás medios de control ciudadano que permitan fiscalizar el proceder de las autoridades, así como contar con mecanismos de denuncia.

¿Qué puede hacer la ciudadanía para luchar contra la corrupción?

Es fundamental que la ciudadanía se involucre en el monitoreo y fiscalización de la Administración Pública. Donde no exista voluntad política para rendir cuentas por parte de la autoridad, la ciudadanía debe movilizarse y exigir lo que es un derecho para crear esas condiciones.

No hay que subestimar la capacidad de denuncia de ciudadanos informados. En estos casos, muchas veces las autoridades no son receptivas, por lo que corresponde identificar aliados que permitan hacer públicas las prácticas corruptas y perseguir su sanción. Los medios de comunicación social y en particular, la prensa de investigación, suelen ser aliados muy importantes en esta materia.

Corresponde a todos actuar con integridad, aun en los casos más insignificantes y cotidianos, y es una responsabilidad ciudadana para el futuro formar a las nuevas generaciones en una cultura de valores que promueva la honradez y evite privilegiar el beneficio personal antes que el bien común.

¿Cuál es la estrategia a mediano y largo plazo de Transparencia Internacional para luchar contra la corrupción?

Transparencia Internacional, desde su fundación, hace veintitrés años, desarrolló la denominada “estrategia de involucramiento crítico”. Esta consistía en acercarse a los gobiernos, autoridades y demás instituciones con capacidad de decisión para crear conciencia de los perjuicios que causa la corrupción y proveer herramientas y soluciones para promover la integridad y reducir la corrupción. Así se logró ubicar en el tope de la agenda mundial el tema de la corrupción como una prioridad para resolver y se produjeron valiosas herramientas, como las convenciones y tratados contra la corrupción: Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC o UNCAC por sus siglas en inglés), la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Convención contra el Soborno Transnacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), etcétera.

Pese a los grandes logros obtenidos, todavía existe mucha corrupción. Es más, constatamos que la corrupción actual no es la misma que la que había hace dos décadas. Hoy nos enfrentamos a un nuevo fenómeno

que hemos definido como *gran corrupción*. Y contra la *gran corrupción*, producto de un mundo global donde hay más dinero, del desarrollo explosivo de la tecnología y de la conjunción de estos con el crimen organizado, no se pueden utilizar los métodos tradicionales, pues aproximaciones como las del involucramiento crítico no funcionan. Resulta absurdo imaginar a Transparencia Internacional conversando con dictadores como Obiang, Dos Santos o Maduro para tratar de influir en favor de la transparencia en sus regímenes, entrenar a los jueces para que combatan eficazmente la corrupción o implementen estándares de gobierno abierto.⁴

Por estas razones hemos decidido adecuar nuestra estrategia a los nuevos tiempos. En ese sentido, Transparencia Internacional está transitando el camino para convertirse en una organización más activista que, cuando no sea posible la aproximación preventiva y constructiva de reforma institucional –por falta de voluntad política–, enfrente directamente la impunidad identificando, denunciando y buscando la sanción para los corruptos y la reparación para las víctimas.

En consonancia con esta nueva aproximación, hemos aprobado en nuestra asamblea de octubre del 2015, la estrategia para el 2020 a la que hemos llamado “Juntos contra la Corrupción”.⁵ Esta estrategia descansa sobre tres pilares: i) Involucrarnos con las personas, movilizarlas y buscar aliados, ii) Aplicación de la ley y sanción social y iii) Fortalecimiento de la organización.

De otro lado, mantenemos nuestros esfuerzos por lograr cambios estructurales a nivel global que permitan prevenir la corrupción, como por ejemplo el establecimiento de un registro global que permita conocer a los últimos beneficiarios de las empresas *offshore* innominadas, el impulso de reglas para la integridad en el sector privado y el sistema financiero, entre otras.⁶

Hoy nos enfrentamos al reto del cambio y la innovación, por lo que esperamos poder adecuarnos a las exigencias de estos tiempos y desarrollar una organización más ágil, eficiente y con mayor capacidad de impacto, atractiva y abierta para que se sumen todos aquellos que deseen enfrentar el problema de la corrupción y construir un mundo más inclusivo y justo.

4. Presidentes de Guinea Ecuatorial, Angola y Venezuela, respectivamente.

5. http://www.transparency.org/whoweare/organisation/implementation_plan_for_strategy_2020

6. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 9 de este Informe.



Capítulo I

Una agenda para el siglo XXI

Pablo Secchi
Karina Kalpschtrej

Si nuestro Informe 2014 sentó las bases sobre qué debe hacerse en nuestro país en materia de lucha contra la corrupción, esta edición busca proponer reformas posibles para un nuevo gobierno que tiene como uno de sus principales desafíos fortalecer la institucionalidad democrática.

Los doce años del kirchnerismo en el gobierno dejaron un sinfín de debilidades institucionales, tanto en la práctica como en la norma. Modificar ese camino generando más institucionalidad debe ser uno de los objetivos primordiales en un futuro próximo. La ley, ante todo, debe desplazar a las discrecionalidades. Y las fórmulas para esto son tan conocidas como inobservadas en nuestro país: las instituciones tienen que estar por sobre las personas; la división de poderes debe ser real y no ficticia; la división entre Estado, gobierno, partido político y sector privado debe ser clara y estricta. No hay que inventar nada nuevo, son reglas conocidas en las democracias estables alrededor del mundo, pero aún lejanas de nuestras prácticas.

En lo que sigue, nos sumergimos en las vetas múltiples de esas fórmulas y su realidad actual, planteando diagnósticos, explicitando posturas, invitando a la reflexión desde diversas miradas, siempre con un objetivo claro e irrenunciable: mejorar la calidad de la democracia en cada uno de sus elementos.

1. Desafíos en materia electoral

El 2015 ha estado marcado por diversos procesos electorales –nacionales, provinciales y municipales– que dejaron impostergables desafíos

en materia de reformas. Algunos cuentan con soluciones al alcance de la mano, otros implican un reto a la creatividad, pero todos ellos demandan la generación de consensos entre los diversos actores involucrados.

Comencemos por el sistema de votación. La actual papeleta utilizada en las elecciones nacionales fue pensada para otro tipo de configuración del sistema de partidos y, especialmente, para otro siglo. Un modelo conformado por dos partidos grandes que se controlaban mutuamente, con una gran cantidad de fiscales que daba seguridad al sistema y, colateralmente, a los ciudadanos sobre la expresión de cada uno de los votos. Ese sistema de partidos no existe más en nuestro país, o al menos no existió durante los últimos años.

El método de votación vigente, además de obsoleto, no es seguro y permite trampas que –aunque pequeñas y con limitada capacidad para modificar resultados– deslegitiman nuestro complejo proceso electoral. ¿Otro sistema permitiría la ausencia de fiscalización partidaria? No, de ninguna manera. Sin embargo, la adopción de cualquier sistema, en el cual sea el Estado el que provea una boleta de votación con todas las opciones disponibles, generaría múltiples efectos positivos. La ciudadanía se encontraría sí o sí con todas las opciones electorales. Se terminaría con el robo o rotura de boletas como infantil práctica delictiva y ventajista. Se favorecería la equidad en la competencia, dado que los partidos no tendrían que reponer boletas durante la jornada electoral y todos tendrían la misma cantidad. Desaparecerían las sospechas sobre las boletas falsas o la presencia de boletas de elecciones anteriores, situaciones que terminan a cargo de la interpretación de la Justicia. Se acabaría con el negocio millonario de la impresión de boletas por parte de los partidos políticos y los negocios con las imprentas, en tanto el Estado sería el único proveedor. Al mismo tiempo, se facilitarían el conteo de votos para las autoridades de mesa. Y se terminarían las prácticas clientelares con la boleta en mano. Este listado de los problemas no es exhaustivo, pero mapea claramente las ventajas innegables que nos hacen sostener el carácter necesario de una reforma en esta materia.

Eliminar la papeleta actual conlleva decisiones políticas que deberán ser negociadas y sostenidas sobre la base de amplios consensos. De acuerdo con la Constitución Nacional, los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral deben ser aprobados por la mayoría absoluta del total

de los miembros de las Cámaras. En ese sentido, en este informe contamos con la mirada de Juan Manuel Abal Medina sobre los ejes de una reforma electoral que se concentre en los temas estructurales y en la oportunidad política que significa encarar un proceso como ese, fuera del período de competencia electoral, es decir, inmunitizado de las urgencias partidarias, sean de los oficialismos o de las oposiciones.

Indudablemente, una reforma en esta línea llevará a analizar la incorporación de tecnología a más etapas del proceso electoral. Las experiencias de Salta, CABA y Chaco, y el acceso de Cambiemos al Gobierno nacional generaron expectativas sobre la posibilidad de que el sistema de Boleta Única Electrónica sea implementado en todo el país. Cautela y un diagnóstico serio y fundamentado de los problemas que se quieren solucionar, así como un análisis de los riesgos que este nuevo sistema puede traer consigo, son nuestra fuerte recomendación en este punto. El presente informe propone dos artículos en ese sentido, uno de Delia Ferreira Rubio y otro de María Inés Tula y Rosario Pavese. Ambos analizan lo que fue la aplicación de este sistema en el nivel subnacional y los desafíos por enfrentar que se centran, a nuestro entender, en la fiscalización del sistema y en la no privatización de la elección.

Como dijimos, en 2015 hubo diversos procesos electorales a lo largo y ancho del país. Nuestro federalismo permite que existan veinticinco sistemas electorales –sin contar algunas ciudades que tienen los propios–, lo que genera ventajas y desventajas. Quizás llegó la hora de preguntarse si es lógico que casi todos los fines de semana de un año cada dos haya algún proceso electoral. Derivado de esto podría pensarse en algún consenso para unificar procesos al menos en dos fechas: una para el nivel nacional en paralelo a todas aquellas provincias que decidan y puedan ir en simultáneo, y otra fecha para los distritos que no lo decidan así o no puedan hacerlo. De esta forma, se racionalizaría el año electoral, dando mayor previsibilidad a los procesos, estableciendo pautas de convivencia política y continuidad al trabajo en los poderes Ejecutivo y Legislativo, que suelen entrar en una especie de letargo en años electorales. Hablamos de necesidad de consenso porque son las provincias las que tienen la atribución de decidir la fecha de sus comicios. Asimismo, se racionalizaría también el financiamiento político y, especialmente, la ciudadanía no se sentiría invadida por procesos electorales interminables y campañas políticas abrumadoras.

Esta racionalización nos daría la oportunidad de presenciar procesos electorales en los que la ciudadanía tenga la posibilidad de concentrarse en la información necesaria para decidir su voto de manera fundamentada. Nuevamente, dado nuestro armado constitucional, será sólo sobre la base de fuertes y amplios consensos que este “estado de gracia cívico” resultará posible, ya que las provincias tienen potestad en la decisión sobre sus calendarios electorales.

Poder Ciudadano insiste desde hace muchos años en que el financiamiento político es otro de los grandes desafíos de nuestra democracia. En este informe abordamos, en un artículo específico, cuáles son los retos en esa materia, los que pueden resumirse en lo siguiente. En primer lugar, es imperioso transparentar la participación de las empresas en el financiamiento de las campañas; esta participación, prohibida actualmente en lo formal, no impide que las empresas sean las principales aportantes en la práctica. En segundo lugar, enfrentamos el desafío de regular la duración de las campañas acercando la práctica a lo que ocurre en la realidad y terminando de una vez con la ficción de que dichas campañas duran treinta días.

Esta ficción tiene como agravante que ese mes es el único período en el que se rinden cuentas más allá de lo que se declare en el lavado balance que presentan anualmente los partidos. También es necesario acrecentar los esfuerzos para saber quiénes son los donantes de campaña, a partir de la obligación del depósito directo en cuenta bancaria por parte del donante, eliminando del proceso a terceras personas.

Otro tema central desde nuestro punto de vista es la regulación de la utilización de recursos públicos, lo que prohíbe taxativamente todo tipo de discrecionalidad en beneficio del Poder Ejecutivo, punto en el que se inscribe la necesaria regulación de la pauta publicitaria. Es preciso fomentar la generación de normativa de nivel provincial que pueda ser sincronizada con la normativa federal y que permita una auditoría completa del camino de los recursos en la competencia electoral partidaria, en nuestro país. Finalmente, recomendamos un régimen sancionatorio que realmente desincentive la violación de la norma en materia de financiamiento político.

La Argentina también se debe una discusión en torno a qué tipo de organismo tiene que ser el que rija las elecciones. Hasta el momento, la dependencia directa del Poder Ejecutivo de la Dirección Nacional Electoral –hasta 2015, de Interior, luego de Justicia, y ahora nuevamente

del Ministerio del Interior– genera ruidos en cuanto a las posibilidades efectivas de imparcialidad. La discusión parecería correr por dos carriles: uno que señala que se tiene que dotar a la Justicia de mayores recursos y se le debe entregar la totalidad de la organización de las elecciones; otro que sostiene la necesidad de crear un organismo autónomo del poder político de turno que lleve adelante la organización y la gestión electoral. Ambos formatos presentan ventajas y desventajas, no obstante, cualquiera de los dos es ampliamente superior de la configuración actual. En todo caso, un sistema mixto como el vigente debe ser fortalecido con reglas más claras, eliminación de discrecionalidades, mayor presupuesto y control de las acciones de cada uno de los actores.

Si hablamos del proceso electoral, estamos obligados a hacer un esfuerzo y trasladar todos estos temas a las provincias. Lo ocurrido en Tucumán demostró que existen distritos donde los procesos electorales están mal organizados y donde no están garantizadas las condiciones mínimas para brindar confianza a la ciudadanía a la hora votar. *La transformación de las deficiencias institucionales en violencia política es la peor faceta de esta situación.* En este punto queremos ser muy claros: si bien la independencia y profesionalización de los cuerpos electorales muchas veces están en tela de juicio en estos distritos, también existe una gran responsabilidad que recae sobre la ciudadanía y los medios de comunicación cuando ocurren este tipo de situaciones. Sin negar el hecho de que el sistema tiene muchas inconsistencias, la ciudadanía tiene la obligación de respetar los resultados y reaccionar con compromiso cívico ante estos. En muchas ocasiones, el sistema se denuncia como ilegítimo cuando los resultados son adversos a una posición política determinada. Es por eso que sostenemos que se hace necesario, con urgencia, un debate desapasionado sobre nuestra administración electoral y acerca de los comportamientos políticos existentes.

El grave problema de las elecciones en la mayoría de las provincias de nuestro país no pasa tanto por las irregularidades que se suelen mencionar –como el robo de boletas o el voto cadena, u otro tipo de delitos parecidos–, sino por la utilización de recursos públicos durante el proceso electoral, actos que distorsionan la competencia entre oficialismos y opositores. Sobre este tema, Rosario Pavese y Fernando Braccacini, en el artículo que comparten ponen foco en una forma del uso ilegal de estos recursos en época electoral: la publicidad oficial.

Hasta aquí, una agenda de trabajo importante, demandante y fundamental para mejorar el instrumento por excelencia de la vida democrática: el voto. Pero la democracia, siempre lo decimos, es mucho más que el voto.

2. El año en que murió un fiscal y nadie sabe cómo

Este informe busca ser, en parte, un reporte de lo que sucede en un año calendario, con lo cual algunos temas que emergieron a principios de 2015 pueden ser vistos en la actualidad como lejanos. El caso Nisman es uno de ellos. A pesar de esa lejanía temporal, no podemos evitar la sensación de que si hubiéramos escrito sobre lo ocurrido durante los primeros días de febrero de 2015, no tendríamos muchas más certezas que las que tenemos hoy¹ sobre lo que sucedió en aquel departamento de Puerto Madero.

¿Por qué nos interesa el caso Nisman en un informe de corrupción y transparencia? Básicamente, porque pocos días antes de morir, el fiscal había denunciado a la entonces Presidenta de la Nación y el canciller Héctor Timerman por la supuesta búsqueda de impunidad en el caso AMIA. Nos interesa también porque, con la muerte del fiscal Alberto Nisman, salió a la superficie una compleja trama sobre los servicios de inteligencia del Estado que, aunque conocida por algunos, comenzó a mostrar sus efectos sobre la realidad de los argentinos. A diferencia de muchos actores de nuestro sistema político, nosotros no tenemos ninguna certeza sobre si el fiscal Nisman se suicidó o fue asesinado. No lo sabemos porque la Justicia ha avanzado poco y nada en su investigación mientras escribimos estas líneas. En este informe, dos artículos profundizan sobre las consecuencias del caso Nisman, siempre desde la perspectiva que proponemos en nuestro trabajo cotidiano. En el primero de ellos, Santiago Kovadloff aporta una reflexión sobre la magnitud institucional del hecho, delineando el impacto de este “no saber qué ocurrió” para la convivencia democrática en sí misma. Seguidamente, en una entrevista extensa y rica en matices, Claudio Savoia intenta ayudarnos a comprender el poder de los servicios de inteligencia, así como los poderes detrás de estos, definiendo los contornos de las reformas necesarias en esta materia.

1. Marzo de 2016.

Pero el análisis de 2015 no se agota en lo ocurrido, sino que demanda una mirada prospectiva.

3. Una agenda de transparencia para el nuevo gobierno

Entre los primeros pasos del actual gobierno se dio una apertura al diálogo con las organizaciones que trabajamos estos temas. Poder Ciudadano, junto con la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Fundación Directorio Legislativo, presentó ante el Gobierno doce puntos para conformar una agenda de transparencia. Entre ellos, se destacan la urgente necesidad de la Ley de Acceso a la Información Pública; una reforma profunda del sistema judicial para garantizar su independencia y terminar con la impunidad, y el mejoramiento del funcionamiento de los organismos de control. Esta agenda fue, inicialmente, bien recibida por el Gobierno con la promesa de avanzar a corto plazo con varios de estos temas. Esperamos que algunas de estas promesas ya se vean plasmadas en la realidad cuando este libro salga a la luz.

En este informe presentamos esa producción colectiva como una declaración pública de principios al tiempo que como una guía paso a paso para monitorear, tanto desde las organizaciones que trabajamos estos temas como desde la propia ciudadanía, el pasaje de las promesas a los hechos. Asimismo, con otra producción grupal, abordamos un caso de acceso a la información pública en entidades bancarias, producida por los estudiantes de la Práctica Profesional de la carrera de Abogacía de la UBA que se desarrolla en nuestra Fundación.

Todos estos hitos muestran que nuestra postura de seguir exigiendo transparencia e institucionalidad continúa siendo necesaria. Ejemplo de esto fue nuestro comunicado en contra de la forma en que el Presidente de la Nación postuló a los nuevos ministros de la Corte Suprema de Justicia, obviando inicialmente el mecanismo planteado por el Decreto N° 222/03, una herramienta de autolimitación del Poder Ejecutivo respecto de la selección de candidatos para la máxima instancia judicial del país. Pero la Justicia y sus avatares fueron durante todo el año tema de discusión y tensiones públicas. Para pensar la tarea que debe encararse en materia de reforma judicial, contamos con los aportes de referentes en este campo: Roberto Gargarella, Álvaro Herrero, Celeste Leonardi y Roberto Saba. El primero aborda de forma taxativa una pregunta eludida por las reformas superficiales: ¿De qué hablamos cuando hablamos de

democratización e independencia del Poder Judicial?, considerando especialmente los principios que han fundamentado las discusiones existentes y planteando ejes centrales si se quiere pensar con densidad conceptual e institucional el rol de la Justicia en las democracias contemporáneas.

Por su parte, Álvaro Herrero y Celeste Leonardi abordan la difícil tarea de diagnosticar los principales problemas en materia de independencia del Poder Judicial, puntualizando la situación con relación a la selección de jueces, el papel del Consejo de la Magistratura y el caso puntual de las subrogancias que tanto dieron que hablar en 2015, entre otros temas. Finalmente, Roberto Saba acerca una postura con precisiones ineludibles respecto de la selección de candidatos para cubrir cargos en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la entrevista que le realizamos para el Informe 2014, Roberto Saba ya nos había señalado respecto de la institucionalidad del Máximo Tribunal que “aunque parezca una propuesta muy conservadora o poco ambiciosa, hay que cuidar esto, porque las tentaciones de desarmar lo que hasta ahora hemos logrado siempre están, son grandes y se puede desarmar muy rápido. Desarmarlo es fácil, reconstruirlo es muy difícil”.² La vigencia de sus palabras es un llamado de atención inapelable.

Entonces, si de reforzar la institucionalidad se trata, 2015 obligó a pensar de forma inexcusable los procedimientos de traspaso de mando presidencial, situación que nos deparó ribetes irrisorios para una democracia que tiene más de tres décadas. Para ordenar esa reflexión, contamos con la colaboración de Maximiliano Campos Ríos, que revisa la situación y la coloca a la luz de la experiencia de otros países que han formalizado el proceso mostrando que la institucionalidad siempre es superior a los usos y costumbres, porque, reiteramos, las instituciones deben estar por encima de las personas y sus deseos.

4. El mundo se mueve contra la corrupción

Dos casos de corrupción a nivel internacional fueron –y siguen siendo– tapas de los diarios durante 2015³. El caso FIFA puso en el banquillo

2. Cf. Poder Ciudadano (2015a:107).

3. El lector pensará que olvidamos el hecho global más relevante de los últimos años: *Panamá Papers*. Esta publicación respeta los años calendarios en su análisis temático por lo que este hecho y sus consecuencias serán analizados en detalle en la edición 2016 de nuestro Informe.

de los acusados a altos dirigentes de esa institución bajo acusaciones de soborno, fraude y lavado de dinero, lo que convulsionó a la organización deportiva global más importante del mundo. Una de las investigaciones sobre este caso involucra millones de dólares en maniobras turbias respecto de la transmisión televisiva, la publicidad pautaada y el auspicio de diversos torneos de fútbol. Otra aborda los supuestos pagos de coimas en la elección de las sedes de los mundiales de Rusia 2018 y Catar 2022. Como resultado de estos procesos renunció Joseph Blatter a la presidencia de la institución, un hecho que parecía, poco tiempo antes del estallido público, casi imposible.

El capítulo escrito por Guillermo Jorge –que integró el Comité Independiente de Gobernanza (IGC por sus siglas en inglés) de la FIFA– plantea cómo pensar este caso, permitiéndonos arrojar luz sobre un oscuro campo, que involucra anualmente miles de millones de dólares. Pero este hecho no ha dejado a nuestro país exento de salpicaduras: la Asociación del Fútbol Argentino quedó en el ojo de la tormenta, no sólo por la participación de dirigentes argentinos en la gobernanza global de este deporte, sino porque la propia AFA estuvo y está cuestionada en su institucionalidad, sobre todo por los bajos niveles de transparencia que muestra de cara a la sociedad. En ese sentido, contamos con el invaluable aporte de Leandro Despouy y el análisis sintético de la labor que realizó la Auditoría General de la Nación (AGN) con relación al programa Fútbol para Todos. Esto lo complementamos con una mirada propositiva realizada desde Poder Ciudadano, con el artículo de Germán Emanuele e Iñaki Albisu Ardigó que compila nuestras “Recomendaciones para una AFA transparente”.

El segundo hecho de corrupción global es el del terremoto político que está viviendo Brasil con relación al *Lava Jato*. Transparencia International (TI) seleccionó el escándalo de Petrobras como uno de los casos de gran corrupción más simbólicos en la campaña “Desenmascara a los Corruptos”.⁴ Hablamos de sobornos y de lavado de dinero por más de dos billones de dólares; de más de cincuenta parlamentarios involucrados y dieciocho empresas brasileñas que supuestamente pagaron coimas a Petrobras para asegurar sus negocios. Todos los asociados con el

4. <https://unmaskthecorrupt.org/#>

escándalo están siendo investigados.⁵ Haciendo nuestras las palabras de TI, debe entenderse que “la *gran corrupción* es el abuso de poder al nivel más alto para beneficiar a unos pocos a costa de la mayoría, lo que causa serios daños para los individuos y la sociedad. En general no recibe castigo”. A este fenómeno de la *gran corrupción* y cómo encararlo se refiere el Prólogo II del presente Informe, a cargo de José Carlos Ugaz, Presidente de TI y alguien que conoce de cerca este tipo de acontecimientos de gran escala, por su rol en el caso Fujimori-Montesinos en Perú.

La investigación que allí se está llevando adelante sorprende porque avanza sobre los más altos cargos del gobierno nacional de ese país, dando la sensación de que es posible combatir la impunidad con herramientas eficientes. El caso brasileiro, así como en su momento el peruano, demuestran que herramientas como las leyes que fomentan la colaboración eficaz de testigos e implicados son de gran ayuda para llegar a los responsables principales de los casos de corrupción. Ya en nuestro Informe 2014 dedicamos a estas herramientas un artículo detallado y específico.⁶ Continuamos instando al Gobierno y el Parlamento para avanzar en este tipo de normativas, y puntualizamos especialmente en esta edición el tema de la figura del beneficiario efectivo de los flujos ilícitos, aporte que realizan Germán Emanuele e Iñaki Albisu Ardigó del equipo de Poder Ciudadano. En este sentido, recordemos que varias de las empresas involucradas en el caso *Lava Jato* tienen concesiones en nuestro país. Al escribirse este libro comenzaba a hablarse de las conexiones locales de este caso. Esperamos que la Justicia avance fuertemente en esas líneas de investigación y, especialmente, en conocer los engranajes de la corrupción en este tipo de casos para que ayude a prevenir esta clase de delitos en las contrataciones públicas locales.

En esta edición, además, hemos dado un paso que entendíamos como obligado: el de iniciar el camino para comprender, desde la perspectiva de nuestro trabajo, uno de los grandes temas que ordenará la agenda futura en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Nos referimos al fenómeno del narcotráfico, profusamente mencionado

5. TI (2015).

6. Nota del Compilador: sobre este tema, ver Capítulo IV del Informe 2014.

pero escasamente analizado como problema urgente. Para ayudarnos en este recorrido, contamos con el aporte de una de las figuras referentes en este campo: Alberto Föhrig. Sus análisis sobre el fenómeno en sí, su real dimensión en nuestro país y sus vínculos con la política, tienen como meta pensar las vías para evitar una imbricación sistémica del narcotráfico en la vida democrática que puede ser irreversible si no se detiene a tiempo.

5. El desafío de luchar contra la corrupción en el nivel subnacional

Este año, el Informe Anual ha comenzado a profundizar en temas de transparencia y corrupción a nivel subnacional. Sabemos que cualquier esfuerzo en esta materia tiene que ser abarcativo y nuestro federalismo hace interdependientes a los diferentes niveles de gobierno. Sucede con los Ejecutivos y, especialmente, con la Justicia.

En esta edición sumamos dos artículos relacionados con la provincia de Salta: uno sobre la distribución de pauta publicitaria a cargo de Gonzalo Guzmán Coraita y otro sobre la utilización de fondos reservados en Salta Capital a cargo de Roque Rueda. Los autores, referentes locales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, nos revelan junto con los hechos, los obstáculos que se enfrentan a nivel subnacional cuando se encaran estos temas.

Asimismo, presentamos una síntesis del trabajo que realizamos sobre el sistema de integridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁷ estudio que fue premiado en el Primer Concurso Nacional “Premio al Control Público y la Transparencia” organizado por la Asociación del Personal de los Organismos de Control. La metodología desarrollada por TI denominada *Local Integrity System* (LIS por sus siglas en inglés) muestra todo su potencial para la realización de diagnósticos sobre integridad orientados a la promoción de reformas, en los capítulos derivados de dicho estudio. Los tres llamados de atención más importantes generados por LIS fueron plasmados en casos especiales: uno sobre la ausencia de un Código Electoral en CABA –a cargo de Rosario Pavese–; otro acerca de las asignaturas más que

7. Poder Ciudadano (2015b).

pendientes en la implementación de la Ley de Ética Pública porteña –por María Emilia Berazategui– y, finalmente, la tensión entre la función y la *performance* efectiva de la Sindicatura de Ciudad de Buenos Aires –por Germán Emanuele–.

Para cerrar la publicación, acercamos, como en la edición 2014, un capítulo destinado a la concientización en los temas que nos preocupan: cómo promover la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción fue el tópico elegido, y allí, María Emilia Berazategui desarrolla los complementos perfectos para el capítulo del mismo espíritu desarrollado en 2014, sobre los delitos llamados “de corrupción”. Si sabemos que es la corrupción, va de suyo conocer con qué instrumentos contamos para combatirla y prevenirla.

6. Preguntas y respuestas para seguir trabajando

Nuestra publicación inicia con el Prólogo del Presidente de la Fundación, Hugo Wortman Jofré. Allí se pregunta qué se puede exigir a la ciudadanía cuando la política no brinda mecanismos apropiados para combatir la corrupción. Y creemos que una respuesta indispensable es la que nos aportó, generosamente, María Luján Rey con su reflexión sobre el devenir de la Tragedia de Once en la Causa de Once y, a la hora de escribir estas líneas, sobre la sentencia judicial tan esperada. María Luján también nos interroga acerca del papel de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción y su respuesta se basa en el camino que recorrieron los familiares de las víctimas de este luctuoso hecho: la corrupción sólo puede exorcizarse con Justicia y participación ciudadana.

En este informe planteamos, además, una agenda de reformas y de trabajo. Por eso dejamos para el final las esperanzas de que el gobierno avance con las transformaciones necesarias que mejoren la transparencia y la institucionalidad en nuestro país. Los anuncios en esta materia parecen auspiciosos, como también lo fueron los primeros pasos del gobierno de Néstor Kirchner o las promesas de mayor institucionalidad en la campaña por la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Luego, poco de eso se plasmó en la realidad y como corolario, los argentinos vivimos día a día en una democracia de baja intensidad en la que los efectos de la corrupción nos pegan en la cara. Y eso es lo que queremos cambiar.

Bibliografía

Poder Ciudadano: *Sistema de Evaluación de la integridad local. Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015b, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/02/LIS-CABA-PREMIO-APOC.pdf>

Transparencia International (TI): *Petrobras: El gigante petrolero del estado brasileño*, Berlín, TI, 2015, disponible en: https://unmaskthecorrupt.org/download/petrobras_es.pdf

Wortman Jofré, Hugo: “Mecanismos y herramientas de investigación novedosos en materia de corrupción”, en Poder Ciudadano, *Corrupción y Transparencia. Informe 2014*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2015a, disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/CorrupcionyTransparencia-InformeAnual2014.pdf>



Caso 1

“No estamos obligados a resignarnos a creer que nada va a cambiar, que la corrupción gozará siempre de impunidad”

*María Luján Rey**

Es cierto que como una ciudadana común, como una ciudadana más de a pie, he visto prescribir causas, he visto que en este país nunca nadie paga las consecuencias de sus actos, por más terribles que sean. Pero la verdad es que cuando tuve que enterrar a mi hijo entendí que tenía la obligación de hacer que las cosas no sucedieran como fueron siempre. Para eso, me obligué a confiar en una Justicia que no nos brindaba ninguna garantía, ninguna confianza. Los familiares siempre decimos que confiamos en la Justicia, un poco por obligación, porque es lo único que sostiene y otro poco, porque es lo que corresponde, porque es lo que debe ser aunque no sea.

Hoy, a tres años y medio¹ de haber iniciado esta lucha, entendemos que se ha marcado una gran diferencia. La causa de la Tragedia de Once² llegó a un juicio oral y público en tiempo inédito. Antes de cumplirse el año de producida la tragedia ya se había elevado la causa a juicio oral. Estamos

* Palabras de María Luján Rey en la presentación del libro *Corrupción y Transparencia. Informe 2014*, de la Fundación Poder Ciudadano, realizada en el Senado de la Nación, el 27 de agosto de 2015.

1. Agosto de 2015.

2. Sobre este tema, ver Caso 5 del Informe 2014.

hoy empezando con la etapa de alegatos y tenemos entendido que antes de fin de año tendremos las sentencias.

Los familiares estamos convencidos de que hemos llegado hasta acá porque nos levantamos, porque aun con un dejo de esperanza muy chiquitito, decidimos que lo que había que hacer era luchar. Eran muy dolorosos los primeros días de esta vida posteriores a la tragedia. La palmadita en la espalda de gran parte de vecinos, de conocidos, de amigos, de familia que te decían: “Y encima en este país nunca pasa nada, no va a pasar nada y nadie va ir preso”. La verdad es duro sentir que uno tiene que dejar el dolor en un costadito para armarse y salir a convencer al resto de que sí tiene que pasar algo, de que los que matan sí tienen que dar cuentas a la Justicia, que sí tienen que ser enjuiciados, condenados y encarcelados.

La sensación de tranquilidad que tenemos los familiares es la de haber hecho todo lo que estaba a nuestro alcance, de haber hecho todo para llegar a donde estamos. En lo personal, con muchísima confianza en que las sentencias de este juicio sean condenatorias. Esa tranquilidad que nos da el no haber permitido que los impunes nos ganen, que la desazón, el descreimiento, la desesperanza, la resignación nos ganen, se contraponen con los sentimientos que, hoy en día, parecen, a veces, manifestar quienes están siendo procesados. La desesperación que tienen hoy es muy distinta de la tranquilidad con la que empezaron este proceso. No bien despedimos a cincuenta y dos inocentes por la Tragedia de Once, escuchamos al Poder Ejecutivo deslindarse de todas las responsabilidades y hasta responsabilizar a las víctimas por el lugar donde viajaban, por cómo viajaban; a los trabajadores, al *motorman*, al día –que era un día de semana y no era un día feriado–. Hasta la Ministra de Seguridad responsabilizó a mi hijo de haber quedado tres días arriba del tren sin que nadie lo buscase.

Cuando empezó este juicio veíamos –y lo hemos visto en el correr de estas ciento diez audiencias– que ninguno de los procesados jamás se imaginó que iba a estar ahí. Jamás. Las pericias técnicas fueron tan burdamente direccionadas, con tal descuido, que cuando en audiencia uno veía gráficos o peritos explicando que los habían “dibujado” porque sí, que descartaron un dato del GPS porque sí, entendimos que hicieron todo eso confiados en que nunca iban a tener que dar respuestas.

Y hoy, cuando uno los ve, cuando uno escucha la ampliación que hizo, por ejemplo, el ex secretario Schiavi tratando de tirar, entiendo, un

tiro por elevación a De Vido, señalando que “la responsabilidad era de él”; cuando se escucha a Schiavi diciendo que no controlaba, no contrataba, no rescindía contratos, que no era su función, una se dice: no sé por qué cobraba un sueldo de Secretario de Transporte si no tenía nada que ver. Cuando se ve la desesperación, uno ve que hoy entienden que la justicia también les llega, que no son una raza aparte, ni los políticos, ni los funcionarios, ni los empresarios.

Cuando llegue el día de la sentencia esperamos que la ciudadanía entienda que la Tragedia de Once debe ser un punto de inflexión. Esperamos que esa desesperanza, esto de no denunciar, de acostumbrarse a que nos maten, terminen de una vez. Que se haga carne la realidad de que la corrupción nos mata. La corrupción no es una casa de Cirigliano en un *country* con los aviones de Jaime. La corrupción son muertos, son familias destruidas.

Creemos que nosotros, los familiares, hemos marcado un camino del cual estamos orgullosos. También sabemos que ninguno hubiera elegido esta lucha, pero es lo que nos tocó. Elegimos qué hacer con lo que nos pasó, entendiendo que nos pasó a nosotros como le podría haber pasado a cualquiera.

Invitamos a preguntarse a cada uno lo contrario de lo que uno se pregunta siempre: en lugar de “¿Por qué a mí?”, preguntarse “¿Por qué no a mí?”. ¿Quién cree que está a salvo de vivir una situación semejante donde los corruptos siguen ocupando lugares tras los escritorios, decidiendo sobre nuestras vidas y donde la Justicia, por lenta o por distraída, permite que la impunidad nos siga matando?

Antes de la Tragedia de Once, estuvo la Tragedia de Flores, que dejó nueve muertos y fue pocos meses antes. Después de la Tragedia de Once, estuvo la Tragedia de Castelar: tres muertos y más de trescientos heridos. Nosotros creemos que esas dos tragedias tienen la misma raíz que la nuestra: la falta de inversión, el desvío de los fondos, la falta de control. Sin embargo, en una se responsabilizó exclusivamente al chofer del colectivo, fallecido y con pocas probabilidades de defenderse. En la de Castelar, se acusó al *motorman* porque no hubo familiares querellantes. En esa tragedia, el Poder Ejecutivo sí tuvo una respuesta, una reacción mucho más rápida que en la nuestra. Yo estaba al lado del tren de Castelar cuando sacaban los cuerpos y ya sabíamos que la gente del Ministerio de Transporte

y del Ministerio de Desarrollo Social estaban visitando las casas de los heridos, ofreciéndoles arreglos extrajudiciales. La diferencia de tener hoy veintinueve procesados, de que Jaime, de que Schiavi, de que los hermanos Cirigliano, de que Ochoa Romera, de que Sícario³ –mano derecha de Randazzo– estén enfrentando un juicio oral y público, entendemos que es en respuesta a la lucha de los familiares acompañados por gran parte de la sociedad.

Lo que esperamos es que el día de la sentencia no sea la jornada en que todo se termine. Para nosotros, no se termina más. La sentencia no nos devuelve lo que nos han quitado. Lo que sí esperamos es poder reencontrar o recobrar la mínima confianza en la Justicia, porque es lo que nos merecemos. Nos merecemos, al menos, poder llorar a nuestros muertos sin tener que salir a mendigar justicia.

Y en esto sí, a veces –porque los sentimientos generalmente son encontrados–, muchas veces, me gustaría interpelar a mis conciudadanos y preguntarles: ¿Por qué esperan que quienes perdimos a alguien luchemos y quienes tienen a ese alguien en casa durmiendo no se levantan y luchan? ¿Por qué cuando se inunda una ciudad se espera que los inundados sean los que salgan a reclamar justicia? ¿Por qué el compromiso que ponemos para la construcción de un país mejor es un “Me gusta” en las redes sociales? ¿Por qué nos cuesta tanto sentir empatía con el dolor del otro?

La verdad es que muchas veces uno siente que no tenemos un futuro prometedor. Pero lo que tenemos es un presente y el presente es lo que nos permite construir o no un futuro prometedor. Si en el presente nos quedamos viendo cómo nos roban, cómo nos matan, sin hacer absolutamente nada, entonces sí preparémonos para seguir enterrando inocentes.

La verdad es que en estos tres años y medio hemos conocido muchísima gente que lucha. Sin embargo, yo creo que son muchísimos más los argentinos de bien que quieren otra cosa. Lo que no entiendo es qué esperan para levantarse, para comprometerse en la construcción de otro país. No exigimos el control de nada. La CNRT es responsable de la Tragedia de Once. Intervenida hace años, es funcional a la trilogía siniestra de la que hablaba el doctor Bonadío. No hay un solo organismo de control en

3. Ex responsables de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).

nuestro país que controle y parece que a nadie le interesa. Ningún ciudadano se preocupa. La gente no denuncia porque, total, no va a pasar nada, la gente no se compromete porque entiende que nada va a cambiar.

Yo creo que uno hace el cambio. Viajan más de seiscientos mil pasajeros en el tren Sarmiento. Murieron cincuenta y dos. Las familias de esos cincuenta y dos hicieron que hoy los seiscientos mil tengan trenes nuevos. Entonces, sí se hace el cambio. No esperamos que los seiscientos mil nos acompañen. Creo que desde lo personal cada uno sabe si realmente siente algún tipo de compromiso.

Una de las frases que me quedaron del Informe Anual es la de la responsabilidad que tenemos los ciudadanos comunes para combatir la corrupción. Hay que hacerse cargo. Si los corruptos están es porque nosotros les damos cabida, les damos lugar. Un puñado de corruptos no puede seguir matándonos. Se supone que los que no somos corruptos somos más. Entonces, no se entiende.

1. La sentencia⁴

Así como el 22 de febrero del 2012 quedará marcado en la historia como uno de los días más negros de nuestro país, el 29 de diciembre de 2015 deberá recordarse como la jornada en que una sentencia fue condenatoria para funcionarios y empresarios corruptos que cometieron los delitos que gestaron la Tragedia de Once y mataron a cincuenta y dos inocentes. Es un fallo histórico por muchas razones. Una de ellas, es que llega antes de que se cumplan cuatro años de la tragedia; otra, es la primera vez que la Justicia Penal decide mirar para atrás y ver la “película” en lugar de la foto del día. Es un fallo que, sin duda, nos permite pensar que de aquí en adelante todos seremos iguales ante la ley, que no habrá impunidad aun cuando el poder político o económico sean los juzgados.

Los familiares esperábamos una sentencia de esta magnitud y si bien debemos esperar a conocer los fundamentos, sabemos que vendrán luego las apelaciones, las de ellos y las nuestras, y sabemos también que estaremos de pie para continuar esta lucha, que dio un gran paso, pero

4. Enero de 2016.

que no ha terminado. Justicia habrá cuando los condenados cumplan su sentencia en la cárcel.

Hemos escuchado decir a muchos ciudadanos que las condenas parecen insuficientes. Quizás esperaban penalidades que no son las que la ley impone, y entonces, entiendo, hablamos de otra cosa, no de justicia. Los familiares de las víctimas de la Tragedia de Once nunca fuimos motivados por la venganza o el odio, hemos recurrido a los tribunales para que se hiciera justicia y eso es respetar la ley. Podemos estar en desacuerdo con la tipificación de los delitos, *seguiremos insistiendo en que ser un funcionario público debería considerarse un agravante a la hora de condenar un delito penal*, pero eso hoy no es así. Habrá que luchar para que algunas cosas cambien, sin duda. La sentencia nos muestra que no necesariamente debemos acostumbrarnos a aquello que está mal, no estamos obligados a resignarnos a creer que nada va a cambiar, que la corrupción gozará siempre de impunidad. Las condenas nos dan la satisfacción de saber que una lucha que no claudica, una sociedad que exige, no dejan lugar a la inacción y, a partir de ahora, la Justicia demostró que cuando tiene voluntad puede ejercer con responsabilidad su rol equilibrante, poniendo a todos los ciudadanos en pie de igualdad, devolviendo la posibilidad de vivir en un país mejor.

Capítulo II . Entrevista a Claudio Savoia

“Los organismos de inteligencia son un reflejo más degradado, más deforme y más negro, pero un reflejo al fin, de lo que ocurre en el resto del país y de la política”

Perfil biográfico

Soy - Estudié - Trabajé

CLAUDIO SAVOIA: Soy Claudio Savoia, estudié Periodismo y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata. Trabajo en el diario *Clarín* hace diecinueve años. Durante una década fui editor del equipo de investigación y ahora edito noticias judiciales, de corrupción en la sección política –“El País” – y soy autor del libro *Espiados*,¹ publicado en agosto de 2015, sobre el espionaje ilegal del Estado sobre los ciudadanos.

PODER CIUDADANO: Los temas de inteligencia del Estado emergieron brutalmente en 2015 frente a la mirada de la ciudadanía, tomando la forma de un bombardeo de nombres, de instituciones, modificaciones y noticias fuertes. ¿Cuáles son los ejes y las dimensiones que ordenarían ese mapa de organismos de inteligencia y de la performance que han tenido?

El primer organismo formal de inteligencia que tuvo el país es la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), que mantuvo su nombre durante casi cuarenta o cincuenta años, creado en 1946 por Juan Domingo

1. Nota del Compilador: Savoia, Claudio: *Espiados*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 2015.

Perón. Era una moda de aquel momento de posguerra; la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) nació también en esa época en la que los Estados empezaron a tratar de, según ellos, protegerse de la invasión soviética o de los “nuevos enemigos”: países vecinos, inmigración, etc. Entonces, la SIDE fue creada como un instrumento dependiente del Presidente de la Nación con el fin de recoger, para él, información estratégica que lo ayudase a tomar las mejores decisiones para el país. Esta definición, que no dice mucho, es la que aún hoy persiste, por eso la mantengo, y es la que mantienen hoy funcionarios y asesores cuando se los consulta. Esta es una definición muy general que, si no se completa con algo de sustancia, permite que se usen los organismos de inteligencia para cualquier cosa.

La división entre Gobierno y Fuerzas Armadas que, obviamente, en el siglo XX no existió en la Argentina, se transmitió al Servicio de Inteligencia, que fue creado por militares bajo un presidente militar y con una cabeza militar. Si uno recorre algunos documentos de aquel momento, se encuentra con cosas semejantes a las novelas de John le Carré,² modelo que acá se replicó.

¿Qué es lo que ocurrió con el avance de los años? Al estar la SIDE en la órbita de Presidencia de la Nación, las Fuerzas Armadas mantuvieron también sus organismos de inteligencia, con lo que se inició esa ramificación que se ve en el mapa de los organismos. Y las fuerzas de seguridad después hicieron lo mismo.

Primero: quiénes son, cuántos son, dónde están y qué hacen. Tenemos una SIDE con más de dos mil agentes, aunque nunca vamos a saber la cantidad exacta porque está este tema de que los agentes orgánicos, inorgánicos, contratados, buchones, informantes, es decir, hay muchísimas categorías de gente que tiene relación estable con la SIDE y que no se la encuentra en ninguna lista.³ Hay mucha hipocresía con el tema, porque cuando se dice que se va a buscar quién es quién, no se encuentra, porque

2. Nota del Compilador: John le Carré, seudónimo de David John Moore Cornwell, es un novelista británico especializado en relatos de suspenso y espionaje ambientados en la época de la Guerra Fría.

3. Diciembre de 2015.

no hay una lista total. Lo que existe es mínimo, sobre todo, personal administrativo; el resto, no.

Después están los servicios de inteligencia de Ejército, Marina y Fuerza Aérea, que pueden llegar a ser, entre todos, otros dos mil, aproximadamente. El de Fuerza Aérea es pequeño –serán unas cuatrocientas o quinientas personas– con respecto a las dimensiones que tiene esto. El Ejército posee mucha más gente. Históricamente, los más profesionales, los más respetados dentro del propio sistema, son los de Marina. Recordemos que la idea de respeto para ellos no es la misma que para nosotros: significa ser efectivos en ciertas operaciones con las que seguramente nosotros no estaríamos de acuerdo.

Este mapa se completa, dentro de las fuerzas de seguridad, con la Gendarmería, muy fuerte a nivel provincial y que tiene un aparato de inteligencia desarrollado, y la Prefectura. En este campo, el equivalente a lo que decía sobre la Marina sería la fuerza más nueva, la única creada en democracia y bastante profesional, que es la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), que se formó con una agencia que se llamaba Policía Aeronáutica Nacional dependiente de la Fuerza Aérea. En datos duros, no existe información oficial del Estado que nos diga cuánta gente trabaja, en cualquier estatuto –ya sea inorgánico u otros–, en todas estas fuerzas. La estimación que hice yo, sobre la base de gente de todas las fuerzas, es que son más de diez mil personas.

¿Qué es lo que ocurrió para llegar a la situación de hoy? La respuesta a este interrogante permite comprender cómo está la inteligencia del Estado en este punto. Hasta la llegada y el ascenso del general Milani, nunca había ocurrido que un militar, un oficial especializado en inteligencia, lograra acceder al puesto número uno del Ejército y llenara el Estado Mayor Conjunto, el Comando en Jefe del Ejército y muchas más unidades, de especialistas en inteligencia.

Todas las unidades militares tienen un destacamento de inteligencia, a veces, son dos personas, tres, no más. En 2007, había noventa y nueve unidades en todo el país; para 2010 se habían reducido a treinta y tres, estratégicamente ubicadas; en la actualidad, el Ejército posee, aproximadamente, unas ciento veinte unidades, integradas por entre mil ochocientos y dos mil agentes. Por detrás de este aumento está la idea de tener presencia, con gente de inteligencia, en muchos lugares. ¿Para qué? No es

para proteger las fronteras ni nada de esto: es para recoger información sensible de temas políticos o para competir con la otra fuerza muy fuerte y con presencia territorial que es la Gendarmería.

Eso nos lleva al tema de la función y la deformación de la función de estos organismos. En teoría, las fuerzas de seguridad deberían tener un vínculo más directo con el control, ahora crítico, por ejemplo, sobre el Río Paraná, que es, por lejos, la autopista de narcotráfico más grande que tiene América del Sur, y nosotros somos la gran estación de embarque y desembarque; por eso Rosario y otros puertos que son muy activos. La Prefectura debería tener un rol mucho más importante ahí que en Puerto Madero donde está lleno de agentes de inteligencia. La Gendarmería tendría que hacer lo mismo en las fronteras –sobre todo para estudiar el ingreso de drogas, el tema del contrabando, que es supuestamente un modo de proteger el trabajo nacional–, pero los gendarmes están en el Conurbano.

Es decir, las funciones que deberían tener los organismos de inteligencia –si es que el Congreso, las plataformas políticas y la Justicia acuerdan eso; porque tal discusión nunca no dio– es ser unidades que busquen información muy sensible sobre problemas que pueden superar a las fuerzas de seguridad o comprometer a las Fuerzas Armadas. Este acuerdo se dio en países vecinos; aquí, no. Por ejemplo, hay que despertarse de nuevo con el tema terrorismo, porque esos actores están entrando al país, están dando vueltas por acá. Pasó en Europa y hay señales de que acá podría ocurrir lo mismo y nadie lo está mirando. Toda la interna que se agudizó en 2015 abandonó todo. Nadie mira nada, nadie controla nada, están todos entregados a la pelea política y a ver quién queda y cómo queda.

Por eso es preciso tener una mirada más amplia: la protección del sistema constitucional es bastante débil, la cultura democrática ha tenido, a mi juicio, retrocesos muy fuertes. Nos encontramos otra vez discutiendo cosas que eran del 86, 87: ciertos derechos sí o no; o aplaudimos los derechos que están en el papel, pero después la ley queda tirada ahí y no pasa nada. Mientras tanto, debajo de todo eso, varios pisos debajo del suelo, funcionan los servicios de inteligencia y esta debilidad institucional es una fiesta para ellos. Siempre fueron utilizados –pero mucho más en estos años y mucho más durante este tremendo 2015– como operadores políticos de compra y venta de voluntades, de espionaje ilegal de todas las maneras posibles.

Las herramientas que tiene la investigación de los servicios de inteligencia muchas veces violan los derechos individuales y los derechos constitucionales. Y es la Justicia la que debería mirar con ojo crítico la intervención de los organismos de inteligencia y la armonización de derechos. Pero lo más grave –ya desde los 90– es que la SIDE, y ahora toda la misma fuerza de seguridad, se ha transformado, y esto es central, en un auxiliar de la Justicia. Entonces, los jueces, en lugar de pedir auxilio a la Policía Federal –que tiene su equipo de “plumas”⁴ que son bravos también–, o a las policías provinciales, se apoyaron en la SIDE. Esta última tiene unos recursos infinitos, con esos recursos compra, hace, deshace. Por ejemplo, hace empresas en las que “terceriza actividades” –aunque no terceriza porque son ellos mismos–, peores cosas que las que hace “formalmente”. Y después está lo personal, es decir, el que tiene información y la vende, no a una potencia extranjera sino a nivel local, a los medios de comunicación, fotos *hot*, escuchas, etc. El tráfico diario de información, con todos los soportes que hay, es cotidiano, diría que el negocio personal es casi el móvil primero. Es decir, detrás de estas empresas tercerizadas está la SIDE, orgánicamente armando y creando empresas que cumplen funciones oscuras para no dejar los dedos del Estado en algunas cosas, y después están los emprendimientos personales.

Un elemento más: cortar todo ese sistema es difícilísimo, es infinito, porque al desdibujamiento de las fronteras entre el Ejército, la SIDE y los demás organismos, se suma el que se da entre el activo y el retirado, todo un gran negocio y del que estos personajes no se retiran nunca. El Estado nunca tuvo un plan para esa gente y es claro que hay que encontrarle un lugar a esto.

Frente al hecho de que en la mayoría de los países democráticos está permitido este eje contrademocrático –porque no tener servicios de inteligencia del Estado no es una opción viable–: ¿de qué forma se los puede controlar? ¿Cómo hacer para que rindan cuentas y evitar la caja negra de la que nada se sabe?

4. Nota del Compilador: Se refiere al nombre interno que se les da a los agentes de inteligencia dentro de la Policía Federal.

En primer lugar, tendría que haber una función muy fuerte de control por parte de alguna institución. Hoy, lo que tenemos es una Comisión Bicameral del Congreso: no funcionó durante diez años, se juntaron tres veces. ¿Hasta dónde se puede hacer un rediseño institucional si se va a apoyar en el aire? Los funcionarios intentan, o dicen intentar, sanear algunas cosas, pero si no cuentan con un conocimiento cabal o, si lo tienen y no quieren modificar el sistema complejo, aun cambios que uno aplaudiría y con los que estaría de acuerdo no funcionan, porque se toca en un lugar y todo se va para el otro lado.

El Poder Ejecutivo también está sometido a una especie de fascinación sobre la información. Gerardo “Tato” Young⁵ cuenta en su libro la tradición histórica que tenía Jaime Stiuso: ante cada nuevo presidente, se presentaba, “Stiles, para servirle” –que es su nombre de guerra dentro de la SIDE– y le daba su carpeta con información oscura, muchas veces, también mentirosa.

Es que estamos hablando de unos recursos fabulosos que nadie controla. Así, podemos hablar de operaciones que se montan: compras de casas de misiles viejos que se tiran en la selva y luego se dice: “Acá descubrimos algo, no sabemos lo que es”, entonces es un éxito. O cómo empiezan a aparecer cocinas de drogas quince días antes de los ascensos.

Y en este panorama, no hay que dejar de lado una necesaria agenda regional, de colaboración con Brasil, con Chile, con Paraguay, porque hoy la amenaza para la seguridad nacional –no en términos de los 70– es la amenaza a la integridad del Estado. Este empezó a ser permeado por el narcotráfico, que ya controla o tiene llegada a estamentos estatales municipales, legislativos, en distintos lugares. Si no se frena, no se anticipa y se intenta minimizar este avance, México nos puede contar cómo termina esto: Guerrero, el Estado completo, lo manejan los narcos.

¿Cómo es la estructura de los negocios? ¿Estamos hablando de células divididas dentro de la institución, son personas solas o hay una estructura básicamente preparada para el delito?

5. Nota del Compilador: Periodista y escritor, especializado en investigaciones políticas y judiciales. Es autor de *Código Stiuso: La SIDE, la política desde las cloacas y la muerte de Nisman* (2015) y *SIDE: La Argentina decreta* (2006), entre otros.

Puede decirse que existen las tres cosas. Para vender información debo tener el negocio de las escuchas. Para eso se necesita a alguien que tenga llegada con juzgados federales que pueda decirle a un juez: “Estoy en una investigación por drogas, pero, la verdad, necesito revisarlo porque acá hay un tema que no cierra y hay que escuchar diez números”. El juez pregunta cuáles son, y ahí puede ser que caigan diez números truchos u ocho verdaderos de una banda, y te agregan dos que permiten espiar a cualquiera. Pero eso, que ya es el tráfico ilegal de las escuchas ilegales, es el 30% del espionaje, del negocio. Entonces, un pequeño porcentaje se vincula con este espionaje con cobertura legal, y después está lo que pueda hacer la SIDE por sí misma, con su capacidad. Pero no sólo la SIDE, también el Ejército y la Gendarmería.

Esta última lo hace con escuchas y con recolección manual de datos. Al “Proyecto X” lo detectaron en Trelew, pero era un sistema de recolección de información de cualquier tipo, que funcionaba en todo el país: desde los horarios hasta los colores de la camisa que usa alguien. Ese tipo de datos es muy característico del trabajo de los gendarmes, mirar el detalle: tienen esa mirada cultural y están en cada rincón de la Argentina. Toda esa información se vuelca en un sistema al que después accede cualquiera, y ahí ya tenemos un “Proyecto X”. Tras la publicación del libro, surgió un caso en Esquel: espionaron a veintidós vecinos de esa ciudad, donde estaban los diez antiminería, el médico más reconocido, el abogado más *grosso*; es decir, a las fuerzas vivas de la ciudad.⁶ Un fiscal federal denunció que había un agente de una fuerza nacional –no dijo si era Gendarmería, Policía o cuál– que estaba recogiendo información sobre todos ellos.

Lo que quiero decir es que esto sigue ocurriendo hoy, sobre cualquier persona y para cualquier fin. Esa recolección tiene un objetivo político. Los políticos usan eso para saber a nivel municipal, local, provincial o nacional cuáles son los factores de poder o los factores de riesgo para su proyecto, sus posibles adversarios, sus puntos débiles, etc. Eso va por un lado, los negocios van por otro, a veces se cruzan, los individuales y los que tienen una estructura.

6. Cf. La Vaca (2015).

Después, lo que ocurrió –en la SIDE, sobre todo– es que todas estas estructuras fueron encontrando referencia en algunos personajes destacados dentro de la institución. Los más fuertes eran Jaime Stiuso, número uno de toda la estructura, y Fernando Pocino, responsable de Reunión Interior, es decir, el lugar de llegada de toda la información que fluía desde cada delegación del interior del país. Entonces, los políticos, que han hecho uso de ese saber durante tantos años, en el caso de Stiuso fueron ascendándolo; naturalmente, era el hombre de confianza, con el que más hablaban, y su consagración total ocurrió con el caso AMIA.

Las nuevas autoridades de la ahora Agencia Federal de Inteligencia (AFI), ¿Con qué se encuentran y qué posibilidades tienen de manejar esta estructura?

Se encuentran con un lío bárbaro y con pocas posibilidades de manejar la estructura, que ahora está muy convulsionada. Son estamentos de funcionamiento ilegal, pero más o menos, como la mafia, con una organización. Tampoco el nuevo responsable va a tener claro qué compone esa estructura, porque aparte, con los fondos reservados se puede hacer lo que se quiera: caja, flujo de información, entre otra cantidad de cosas.

Lo que puede existir, como posibilidad, es que después del descabezamiento de los dos hombres fuertes que atravesaron la democracia –porque a la SIDE la democracia no llegó nunca; pasaron todos los presidentes electos y ahí seguían Pocino y Stiuso–, hay nuevas generaciones que, no por eso necesariamente son mejores, pero que también quieren sacarse de encima a los dinosaurios para que llegue su turno, para hacer otra cosa, con una mentalidad más moderna. Eso es una posibilidad.

Pero en términos de desarmar la estructura oscura y empezar de vuelta hay menos de las que uno quisiera, pocas en realidad. Y cambiar todo de un plumazo es algo que ya ocurrió en el 2000, durante la presidencia de De la Rúa. Se echaron, de la noche a la mañana, entre novecientos y mil doscientos espías y empleados de la SIDE, muchísima gente. Y a todos los tiraron al mal sin redes: antes estaban dentro del mal, pero más o menos dentro del corral. Esa gente, en un momento histórico, en un momento económico, hizo lo que “tenía” que hacer. En todos los temas de diciembre

de 2001 estuvo vinculada la SIDE. Por eso, desarmar esta estructura es muy complejo, porque son actores con muchos vínculos con el delito común. No alcanza solamente con que la política se ponga de acuerdo –que sería lo básico y lo primero–, sino que es necesario proponer qué se quiere hacer, e ir despacio para empezar a reconstruir y sanear. Eso ocurrió con las Fuerzas Armadas, porque, se quiera o no y con avances y retrocesos, se hicieron cambios: con los planes de estudio, la formulación de para qué estaban, para qué no estaban, dónde estaban, el manejo de ascensos y los retiros y darles un lugar y una función. Realmente hace falta mucha imaginación. No se puede decir: “Muchachos, sigan”.

Dentro de la idea de control democrático de los organismos de inteligencia, en instituciones que, por definición funcional, necesitan una cierta opacidad ¿Cómo se blinda a la institución para que sean posibles controles presupuestarios, operativos?

El dinero es clave, absolutamente. Estamos en un ámbito donde hay mucha plata del Estado y muchas chances de generarla por las tuyas. Porque estás en contacto con narcos, con muchas posibilidades de negociar y de hacer negocios. Por lo tanto, es necesario un trabajo que es difícil: no ceder en el avance de la democracia sobre estos sectores, que crecieron también en una situación paradójica. A medida que el Estado democrático –con sus dificultades y sus retrocesos– fue avanzando sobre estas estructuras, la cultura de la discrecionalidad que tuvimos durante ciento cincuenta años, en parte se reconvirtió; los nuevos empezaron a crecer, otros dijeron “Acá no tengo lugar, me voy abajo”. Y ese abajo son los organismos de inteligencia. Entonces, los planes, los proyectos, tienen que ser a largo plazo, sistémicos y detallados, porque sino lo que se hace es empujar estas cosas fuera de tu mirada. En Relaciones Internacionales se dice siempre que hasta al dictador más maligno hay que tenerlo en la ONU, porque aunque sea una vez por año, mientras da el discurso en Nueva York, esa semana mata menos. Dejar a la gente afuera nunca sirve.

Entonces, si bien personalmente coincido con las posiciones más principistas que sostienen que cuando uno empieza a conceder en estos temas se termina en cualquier parte, también entiendo que si no hay un tema de gradualidad firme y con rumbo, algo que acepte toda esta complejidad y

que empiece a actuar sobre ella, a poner un poco de orden, a darle funciones a esta gente –y, a los que no las tengan, ubicarlos en otros espacios–, cualquier cambio va a ser difícil.

Para que eso tenga alguna posibilidad de éxito en mediano plazo o algún avance hay que asumir que es un espacio muy diferente del resto de las instituciones y hay que pensarlo con una cabeza distinta. Los lugares naturales de esto son el Congreso y la Justicia, pero el poder efectivo lo tiene el Ejecutivo. Lo ocurrido con el ingreso de más de doscientas personas a la AFI a inicios de 2015 es un ejemplo de este poder efectivo y de cómo se lotean puestos entre funcionarios, espacios de militancia, intendencias, sindicatos, etc. Todo eso sólo empeora la situación, lejos de encarar una reforma.

La muerte del fiscal Alberto Nisman emergió en primer lugar como un impensable al tiempo que como una derivación casi lógica de la situación que describís de los organismos de inteligencia. ¿Cuál es la verdadera dimensión de ese hecho en ese contexto?

Para entender algo de su verdadera dimensión, primero un recordatorio y luego una digresión. En primer lugar, y entiendo que está muy relacionado, su muerte ocurrió inmediatamente después de la salida de Stiuso, un hombre muy poderoso durante muchos años en los servicios de inteligencia. La digresión: un elemento clave para pensar y comprender la dinámica de los organismos de inteligencia, sean los que sean, es la alternancia democrática en el Gobierno. La falta de alternancia, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires –incluso con pequeños cambios aquí y allá– genera la certeza de que nada va a cambiar, una cosa casi medieval que afirma: “Los jugadores somos nosotros cuatro y acá se cocina el guiso, y cuando yo no esté va a estar él o va a estar mi hijo”. Porque tenemos, claramente, una cuestión de estirpe: los sindicatos heredan, las bancas heredan, los municipios heredan y los gobiernos heredan.

Volviendo con esta mirada a los organismos de inteligencia, lo que ocurre en ellos es, inevitablemente, un reflejo más degradado, más deformado y más negro, pero un reflejo al fin, de lo que sucede en el resto del país y de la política. Porque si algo no habilita la comprensión es pensar que de un lado están los ángeles tocando el arpa y los violines y, del otro, el

monstruo con los cuernos. No es así. Los servicios, en general, terminan tomando esta forma diabólica porque el sistema es sólo un poquitito menos diabólico que eso.

El caso Nisman, por su parte, nos arroja explosivamente este sistema en la cara. Después con la operación mediática se trató de tapar lo que fue una muerte más que rara, mostrando a un Nisman que tenía mucha plata y cuentas, pero quedó flotando la pregunta central: ¿quién estaba detrás de ese dinero? ¿El Estado, el Gobierno, los servicios?

¿Cómo hace la Justicia para seguir esa información, para ejercer su rol?

Primero, la Justicia tiene que querer. Segundo, no debe tener los lazos que posee con los organismos de inteligencia y sus agentes. En los 90, cuando los espías empezaron a ser asesores y auxiliares de la Justicia en todas las investigaciones, la SIDE desarrolló fuertemente su poder corruptor, con dinero destinado a agentes judiciales; lo que se vio fue el inicio de un sistema que creció, se extendió durante muchos años y se perfeccionó, como derivado nuevamente de la falta de alternancia. Recordemos que la transición democrática nunca llegó a un estadio tal que permitiera controlar este tipo de mecanismos: fuimos recuperando el voto, más o menos las representatividades, el Congreso y más o menos una porción pequeña de la Justicia, pero nunca llegamos a instalar el motor completo. Entonces, hubo una parte del sistema que, directamente, no se convirtió jamás a estándares democráticos.

Con relación al caso Alberto Nisman, habrá un antes y un después, y la clave estará en lo que haga la Justicia. Por lo menos que esclarezca cómo murió. El último estadio de la corrupción en la Justicia es la llegada que tienen los organismos de inteligencia con los propios jueces. Si los organismos y sus intereses están imbricados dentro de la propia institución, entonces no es necesario siquiera el juego de acercamiento que previamente se requería para poder desarrollar ciertas actividades, por ejemplo, como el caso de las escuchas que antes señalábamos. ¿Cómo controlar a los organismos de inteligencia si tienen este nivel de vinculación con quienes tienen que controlarlos, sean los jueces o los legisladores?

¿Y con relación a la instalación del tema de los organismos de inteligencia, su funcionamiento y poder, en la ciudadanía? Porque la muerte del fiscal Nisman dio visibilidad a temas ausentes en el día a día.

Lo que sucede a nivel ciudadano como parte de una opinión pública es que no se sostienen las cosas porque, como realmente no hay cultura democrática, en un primer momento uno se sorprende, se enoja, pero después se diluye en el “esto es así”. Es cierto que en un primer momento, se piensa, se cree, se va a la marcha, pero después se vuelve a casa y ya está. Pero es más complejo que una simple falta de continuidad de la tensión que generan los temas. Jorge Lanata dijo: “Saber es comprometerse”. Los periodistas nos encontramos en esa encrucijada todo el tiempo. Y hay gente que, a veces, prefiere no saber. Y se genera una especie de enojo, por ejemplo, con muchos de nosotros porque “no me digas, porque si me decís, no puedo seguir creyendo en un cuento”.

Un factor que hace que la ciudadanía se interese más por los temas públicos, es que pueda vivir un poco más tranquila. Esto es una observación empírica de un periodista, nada más. Pero un cierto ordenamiento, de lo urbano, de lo económico, de la propia vida cotidiana –comer, dormir, pagar las expensas, viajar, los trenes, etc.– impacta en la posibilidad de pensar en otros temas. Si no puedo levantarme un poco más tarde porque no sé a qué hora llego, no sé cuándo vuelvo, no sé cuánto cuestan las cosas, en ese esquema, el mundo, el terrorismo, Nisman, la política, pasan a segundo plano. En la medida en que la gente empieza más o menos a tener un cierto orden de normalidad –ni siquiera digo nivel de vida, no pasa por la cantidad de recursos– comienza a haber un espacio, un poquito de tierra para que uno ponga una semilla de lo público, otra vez. Cuando algo estalla, llega el enojo, el reclamo, la denuncia. Y algunos lo harán: el más informado, con más tiempo o más recursos realizará una denuncia, otro se mojará en una marcha. Pero cuando otras cosas son candentes, los temas públicos no llegan.

Esto parte, también, de la falsa politización que tuvimos estos últimos años. Hubo pelea y no debate; hubo discusión, pero no construcción, construcción ríspida, construcción compleja. Se instaló que el ruido, el dar vuelta la tapa de la mesa es la forma, y eso cubre los temas más de lo que los esclarece. La gente discute, pero, con algunos temas y algunas cuestiones

estamos en el mismo lugar que hace cinco años. Se instaló el “no discutamos para no pelear”, clausurando espacios que eran de compartir, discutir –hasta a los gritos, no importa–, en la familia, con el asado. Pero que, cerrados al intercambio, hacen que haya muchos temas –y este es uno– de los que no se habla más en ningún lado.

¿Cuáles son las claves para pensar la agenda gubernamental para los organismos de inteligencia a la luz de este recorrido histórico, institucional? Porque tampoco ha sido centro del debate en la campaña electoral.

Algunos elementos antes de pensar este tema. En primer lugar, partamos del hecho de que a ningún político se le puede pedir, excepto individualmente, que represente algo que no está en la calle ni está en su representado.

Existe una oportunidad, si se quiere por *default*, en este sentido, porque hubo gente que quedó muy golpeada; gente con bagaje cultural suficiente para tener conciencia de la necesidad de cambio. Esta es una oportunidad, sin dudas. Otra, es que hay actores que se incorporaron a los espacios políticos –por ejemplo, una porción del mundo de las organizaciones de la sociedad civil– y se encuentran con una importante “inocencia de la desinformación” por parte de los nuevos funcionarios, lo que genera una oportunidad para acercar propuestas que se venían gestando fuera de la política sobre estos temas.

Ahora, junto con esto, hay una amenaza importante a estas oportunidades, encarnada en el momento económico. Si volvemos a tener una severa crisis económica, de gran impacto social en 2016, entonces será muy difícil avanzar en estos temas. Allí hay dos experiencias históricas importantes para tener en cuenta: la pos-primavera alfonsinista, en el 87, cuando se frenó toda la agenda de construcción democrática porque la crisis estaba primero. Y la experiencia del gobierno de la Alianza, cuando esa “inocencia de la desinformación” más la soberbia del poder generó la terrible experiencia de que lo que sale mal se puede pagar muy caro.

Lo central es que debe entenderse que es prácticamente imposible cambiar en estos temas si no hay un cambio estructural. Y no hay que ir muy lejos en la historia: la AFI es un ejemplo cercano. Cuando se modifican

sólo algunas cosas –la dependencia de las escuchas, el nombre de la agencia– no cambia nada porque la gente es la misma y no va a hacer mañana una cosa diferente de la que hizo los últimos años. Sólo va a seguir su rutina.

Y desde el punto de vista legislativo y de la arquitectura legal más que necesaria puede ser un momento interesante en el Congreso también, porque otra vez, como en el período 1984-1986, el peronismo va a estar en un proceso de discusión interna y de renovación, de reposicionamiento del caudillismo provincial, del estilo vertical, donde pueden aparecer espacios un poco más armados que no puedan removerse de un momento a otro, ni que sean tan dependientes de la limosna presidencial.

Con esa oportunidad se podrían discutir estos temas. ¿Qué tendría que tener esa discusión? En primer lugar, la convocatoria a especialistas y con gente con experiencia, es decir, gente que conozca el sistema, pero que no esté ya en el sistema. Gente que tenga la confianza y el conocimiento, que pueda dar ese tipo de discusión sobre cuáles son los verdaderos problemas en el sistema. Alguien que pueda iniciar el diálogo, sabiendo cuál es la complejidad del sistema y pensarlo integralmente, con brechas acá y allá para recuperar por franjas. Esto no es “La casa está en orden”, que es lo que todos aplaudiríamos, no se soluciona así. Es más, ellos quieren eso, porque en esos marcos todo está prohibido y las cosas siguen igual. Y hay gente que sabe cómo armar esas leyes, entre los fiscales hay gente interesante que sabe, algunos jueces que estén al final de su carrera y que no aspiran a otros cargos, que los conocen y puede aportar.

En ese sentido, la Ley del Arrepentido es muy importante, en esto y en muchas otras cosas, porque eso permite acceder a información para mejorar mucho este tipo de sistemas. Porque hay demasiada información que está ahí y que lo importante es recuperarla.

Bibliografía

Lavaca.org: “Esquel, espionaje de organismos de inteligencia contra vecinos y Ley Antiterrorista contra los mapuches”, Lavaca.org, 1 de septiembre, 2015, disponible en: <http://www.lavaca.org/notas/esquel-espionaje-de-organismos-de-inteligencia-contra-vecinos-y-ley-antiterrorista-contra-los-mapuche/>

Savoia, Claudio: *Espiados. Cómo controla el gobierno a todos los argentinos. Infiltrados espías y escuchas. La guerra por la información clandestina*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 2015.

Young, Gerardo: *Código Stiuso: La SIDE, la política, desde las cloacas y la muerte de Nisman*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 2015.



Capítulo III

“Independencia de la Justicia: Estamos pensando mal la relación con los órganos políticos”

*Roberto Gargarella**

Quisiera hacer algunas precisiones o llamados de atención y concentrarme, en un par de puntos en relación con la independencia de la Justicia.

El primer llamado de atención es conceptual. Creo que la idea paraguas de la independencia de la Justicia la suscribimos todos, pero apenas nos adentramos diferimos, entre otras cosas, porque no hemos pensado bien qué queremos decir con independencia. Y la verdad es que hay dificultad para pensar el concepto, pero más dificultades emergen si no precisamos un poco los términos.

Hay una idea de independencia, de independencia como punto de vista quimérico, como diría Dworkin,¹ o de *view from nowhere*, como

* Exposición realizada en el marco de la presentación de la Coalición para la Independencia Judicial, realizada el 24 de junio de 2015 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. La Coalición para la Independencia Judicial es un espacio promovido por Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Poder Ciudadano, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Unidos por la Justicia y la Fundación Directorio Legislativo, que impulsa cambios para avanzar en materia de transparencia, imparcialidad e independencia de la Justicia.

1. Nota del Compilador: Ronald Dworkin (1931-2013) fue filósofo del Derecho y constitucionalista norteamericano que es considerado uno de los pensamientos más influyentes de este campo.

diría Nagel,² es decir, como puntos ideales que son, sabemos, inalcanzables. Si coincidimos en este carácter, si no vamos a conseguir un punto de vista desde ningún lugar, ¿qué es lo que creemos cuando hablamos de independencia?

Siguiendo este interrogante, focalizaría en algunas fuentes posibles de sesgos y de dependencias, en todo caso, para ver si uno puede aspirar a clarificar un poco el terreno. Si bien es imposible una idea de neutralidad absoluta, no haber pensado siquiera la cuestión ha llevado a una degradación de la discusión, que es donde hoy nos encontramos en el debate político. Por lo que, como derivado de esa imposibilidad, se afirma que: “Como todos tienen algún sesgo, entonces, partidicemos todo y hagamos militancia judicial, periodística, etcétera”.

Y, sin embargo, en este contexto creo que podemos aspirar a algún tipo de menor dependencia y menos sesgos, porque queremos, como en un partido de fútbol, que haya una tercera parte, que no pertenezca a ninguno de los dos equipos y que pueda tomar una decisión con independencia de los contrincantes.

Dicho esto, ¿cuáles son dos posibles fuentes de amenaza, de dependencia y de sesgos? Una de las fuentes tiene que ver con un hecho, si se quiere, oculto: con las propias características personales y la sociabilización de los jueces. Eso genera, obviamente, sesgos y son sesgos problemáticos. Por ejemplo –tomando los poquísimos estudios de Sociología Judicial que hubo en la Argentina–, si uno encuentra que la mayoría de los jueces son varones, católicos, de clase media alta, conservadores, ahí obviamente hay sesgos y hay un reproche posible que hacerle a la Justicia en relación con esos sesgos. Por eso, Germán Garavano señala, con razón,³ que la cuestión no depende exclusivamente de quién nombra a un juez, sino que hay un tema institucional central: cómo se hace para asegurar el

2. Nota del Compilador: Thomas Nagel (1937), filósofo, nació en Belgrado, ex-Yugoslavia y se nacionalizó norteamericano. Dicta clases en NYU desde 1980. La noción citada se encuentra en el libro de 1986 de igual denominación: *The View from Nowhere*.

3. Nota del Compilador: Germán Garavano es abogado, ex Fiscal General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007-2014), fue Director de la organización Unidos por la Justicia. Desde el 10 de diciembre de 2015 es Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Fue el expositor previo a Roberto Gargarella en el evento en cuestión.

control y evitar este tipo de sesgos. En Estados Unidos, donde uno puede decir que hay mayor distancia entre los poderes públicos, puede verse que hay una correlación muy clara entre jueces vinculados al Partido Republicano o al Partido Demócrata –en cuanto a filiación ideológica– y fallos sistemáticos relación al uso personal de estupefacientes, armas, cuestiones raciales y de género, o aborto. Entonces, uno sabe que es un juez que tiene esa línea ideológica porque ha sido nombrado o designado por tal partido, y sus fallos son previsibles con una correlación altísima – con estos estudios me remito a los trabajos que ha hecho en la Universidad de Chicago de Cass Sunstein⁴ y esas son fuentes preocupantes de sesgos de las que tenemos que hacernos cargo. Entonces, ¿cómo hacemos para controlar al Poder Judicial con fuentes externas que, al mismo tiempo, no sean fuentes de amenaza? El problema es grave, e insisto, depende de las instituciones que lo controlan, del propio Poder Judicial y de características personales de los jueces.

Para resumir, el primer punto es hacer un llamado de atención sobre a qué vamos a llamar independencia judicial. Entonces, queremos que los propios jueces tengan independencia de sus pares; queremos que sean separados de las ramas políticas, es decir, de aquellos que los han nombrado; queremos que sean separados de los grupos de poder importantes de la sociedad; queremos que estén separados también del pueblo. Es decir, ¿queremos todo eso? En todo caso, es lo que debemos clarificar.

Lo que no podemos es acercarnos a la idea de independencia judicial como si todo esto fuera obvio. Lo que es obvio es que hay sesgos que no queremos, pero lo que no tenemos nada claro es a qué cosa queremos llamar independencia judicial, porque como colectivo, como sociedad, no hemos sabido reflexionar al respecto y, en el último tiempo, la discusión se ha contaminado mucho con esta idea de que como no se puede asegurar una neutralidad perfecta, entonces hay que partidizar, hacer una Justicia militante. Pasamos de una situación mala a una situación horrorosa.

4. Nota del Compilador: Cass Sunstein (1954) es profesor en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard, donde dirige el Programa de Comportamiento Económico y Políticas Públicas. Especialista en Derecho Público y Constitucional, es autor de múltiples artículos y libros. La publicación mencionada en este caso es *Are Judges Political? An Empirical Investigation of the Federal Judiciary*.

Habría que agregar dos o tres puntos sobre las posibles fuentes de dependencia. Brevísimo sobre la dependencia dentro de la propia escala judicial. Hay modelos que, diría, son muy malos al respecto: el modelo chileno en donde las ramas superiores de la Justicia son las que influyen sobre la designación, ascenso, salarios, es una fuente muy peligrosa de generación de dependencia, de sometimiento de instancias inferiores a las superiores: “Si no, me castigan, me sancionan, no me ascienden, me bajan el sueldo”.

Me concentraré aquí en dos puntos sobre los que ha habido mucha reflexión teórica: en la relación de los jueces con las ramas políticas y de los jueces con la ciudadanía. Ha habido mucha reflexión teórica sobre los vínculos posibles y deseables entre jueces y las ramas políticas. Ahora, yo creo que también esto lo pensamos mal.

¿Por qué? Primero, hay una sobre reflexión y, además, una mala reflexión sobre el impacto de quién designa a un juez. Sin duda, es una reflexión importante por realizar y hay riesgos enormes al respecto, pero también con esta mirada se corre el riesgo de quedarse en la puerta de entrada del problema: en relación a un juez –sobre todo si es un cargo que va a ejercer de por vida– lo importante no es la puerta de entrada, sino cuáles van a ser sus vínculos al día siguiente de ser nombrado. Entonces, si bien es crucial clarificar cómo se lo designa, es más crucial ver qué pasa desde el día dos en que esa persona fue designada.

Y señalo, al mismo tiempo, que hay una reflexión indebida porque existe un riesgo extra al poner foco en la cuestión meramente actitudinal o motivacional del juez, cuando hay elementos estructurales que son los que afectan desde las ramas políticas, su independencia. En el sistema institucional argentino y en el latinoamericano hay un elemento que es estructural y que debe ser ponderado. En primer lugar, pensando en nuestro sistema de *checks and balances*⁵ –aclarando que no es intención hacer aquí un elogio del sistema norteamericano–, podría lograrse un sistema de *checks and balances* que funcione mejor, que no esté todo el tiempo presionando sobre el juez. No obstante, aún así, ese sistema convive con sesgos indebi-

5. Nota del Compilador: Separación de poderes y sus respectivos mecanismos de control y autonomía que sostienen un Estado de Derecho.

dos de todo tipo. Entonces hay problemas incluso en el sistema de *checks and balances* perfecto.

Pero nuestro sistema de *checks and balances* es imperfecto y no porque los argentinos seamos tontos, sino por una elección –que yo entiendo que es una elección equivocada– que está desde el minuto uno del diseño institucional argentino; una elección alberdiana, consciente, que fue generada por los problemas propios de cómo se manobra con instituciones tan proclives a la anarquía. Esa elección quiso combinar un sistema de *checks and balances* con un presidente especialmente fuerte. Y eso, que podría tener algún sentido –yo creo que ni siquiera en su momento inicial– es algo que generaba obvios problemas. ¿Cuáles? La lógica de este sistema es que cada poder controla al otro con un arma equivalente. Ahora, si le damos a una de las ramas del poder, un arma mucho más poderosa que controla a los demás, aunque todas tienen un arma de control –como si todos tuvieran una pistola y otros tienen una ametralladora–, se genera un desbalance, es decir, lo que ocurre con el Poder Ejecutivo.

Entonces, en la Argentina y en América Latina, desde el minuto uno de nuestra organización institucional, se eligió ese sistema, esa combinación extraña, ese híbrido producto del pacto liberal conservador que hubo en la Argentina en 1850 y en toda América Latina en épocas similares, que plasmó en las instituciones un problema estructural que va a afectar tanto la capacidad del Congreso para funcionar independientemente –es decir, no bajo las órdenes del Poder Ejecutivo– como del Judicial. Entonces, está amenazada la independencia respecto del Poder Ejecutivo, tanto para el Legislativo como para el Poder Judicial. Y si bien uno puede decir: “Creamos un Consejo de la Magistratura, creamos esta forma de designación nueva”, en la medida en que no atacamos la sala de mandos de la Constitución y no cambiamos esos datos estructurales que afectan el funcionamiento del sistema, estos lo van a sesgar indudablemente. Porque el Poder Ejecutivo es como la ficha que derriba a todas las demás, porque tiene la capacidad de derribar a todas las demás; en la medida en que esa fuente de presión sobre el Congreso y sobre el Poder Judicial no esté moderada sustantivamente, estamos conviviendo con esa fuente de dependencia permanente. Entonces, le podemos agregar todas las banderas y adornos que queramos, pero si no entramos en la sala de máquinas de la Constitución y eliminamos esa fuente –que no queremos eliminar, que no

hay una decisión de eliminar—, entonces estamos jorobados desde el minuto uno. Reconozcamos que es un elemento estructural. Entonces, aunque se apele a la buena voluntad del juez, a su dignidad y a sus principios, esos son papeles que se lleva el viento al segundo minuto. Hay elementos estructurales sobre los que sí podemos actuar, lo que creo es que no queremos actuar colectivamente o, políticamente, no se quiere actuar sobre esto. Pero hay que saber que ahí hay un problema estructural que es una fuente de dependencia permanente y mientras no saquemos eso, la dependencia va a estar siempre en mayor o menor medida.

La segunda reflexión que haría se vincula a la dependencia con grupos de poder y a la dependencia con la ciudadanía. Yo creo que es obvio que, aun cuando no tengan poder de designar, el dinero tiene poder de influencia sobre quien toma decisiones. Y por eso señalaba más arriba que es otro sesgo indebido poner una excesiva atención en el momento de designación del juez y olvidarse que lo más importante viene al segundo día: quién lo llamó por teléfono, qué oferta recibió. Ahí hay un riesgo enorme, y ese riesgo entiendo que se puede minimizar bajo transparencia y bajo controles ciudadanos.

Ahora, esto último es problemático porque, de las principales reflexiones que hubo sobre cómo independizar a los jueces y cuál era la peor fuente de dependencia, en James Madison⁶ y en muchísima gente, en *Los Papeles Federalistas*,⁷ la clave era “la peor dependencia posible es la dependencia del pueblo”. Yo creo que ese es un punto discutible. Es atendible y aceptable si uno lo que quiere decir es: “Cómo queremos que el juez sea, sobre todo, protector de las minorías, si el juez está asfixiado por las demandas mayoritarias, ahí, obviamente, tenemos un problema”. Pero ese

6. Nota del Compilador: James Madison (1751-1836) fue el cuarto presidente de los Estados Unidos de América y considerado uno de los Padres Fundadores de dicho país. Fue abogado y redactor de *Los Papeles Federalistas*, considerada una de las personas más influyentes en la redacción de la Constitución norteamericana.

7. Nota del Compilador: *Los Papeles Federalistas* (*The Federalist Papers*) son un compendio de ensayos escritos en defensa de la Constitución de los Estados Unidos y en apoyo a su ratificación por los denominados, Padres Fundadores: Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. Escritos entre 1787 y 1788, los ochenta y cinco ensayos que constituyen esa colección abordan en profundidad diferentes aspectos de la Carta Magna norteamericana y dan cuenta del pensamiento de la época —y, sobre todo, de los redactores— que quedó plasmado en dicho instrumento.

miedo, que era un miedo sensato sobre todo en el momento fundacional del constitucionalismo norteamericano, bajo el gran drama de ese momento que era el miedo de las facciones, era un miedo entendible, era un: “No queremos que los jueces estén asustados porque las mayorías los van a sacar”. Porque había habido experiencias en Pensilvania, en Vermont, donde las cosas habían sido menos escandalosas que lo que se proclamaba, pero sí había habido intentos de destituir popularmente a jueces porque no favorecían lo que la mayoría circunstancial quería. Eso generó pánico y produjo que, para muchos, la principal reflexión sobre dependencia judicial sea dependencia de la ciudadanía. Y ese pánico y esa reflexión generaron diseños institucionales que buscaron, centralmente, separar al juez de la ciudadanía. En *El Federalista* N° 49, Madison dice algo así: “No hay peor mal que la dependencia popular. Estén tranquilos porque lo que más vamos a custodiar es eso, separar a los jueces. No van a tener ninguna relación con los ciudadanos”.

Nuevamente, pudo ser entendible en un momento histórico determinado –aunque creo que tampoco– y podemos conceder que había, efectivamente, una fuente de miedo en esa situación. Ahora, derivado de esta mirada, lo que eso ha generado es un Poder Judicial, yo diría, indebidamente aislado de la discusión pública, no porque el juez no lea los diarios, porque el juez no tenga amigos, porque el juez no se socialice, sino porque todos los incentivos institucionales están diseñados para separarlo del ciudadano común, de la discusión pública, del desafío que le pueda realizar el ciudadano, del diálogo con la comunidad.

Ahí es donde creo que hay otra fuente de riesgo enorme y que se debe a este modo de pensar, por lo que propongo un pequeño punto teórico al respecto. Creo que hay una partición de aguas, hay dos modelos en disputa: por un lado, quienes piensan –y la discusión acá tampoco es fácil– que en la relación juez y ciudadanía se maximiza la independencia del juez cuando se asegura que esta persona pueda reflexionar de modo independiente y aislado de la ciudadanía –y ese es el modelo, si se quiere, triunfante en el modelo institucional norteamericano y argentino–. Es decir, más independencia va a tener el juez cuanto más separado esté de la presión colectiva y entonces es independencia vinculada con la reflexión individual, aislada del juez. Por otro lado, hay otro modelo –al que yo suscribiría– en el que, por el contrario, la imparcialidad tiene que ver con una

discusión pública lo más amplia e informada posible, en la cual también participa el juez.

Es decir, hay un modelo que aspira al aislamiento del juez respecto de la ciudadanía y otro que plantea cómo integrarlo en la discusión pública. En todo caso, es una discusión difícil, pero lo que plantearía es que ahí hay otro drama importante sobre el cual reflexionar: estamos pensando mal la relación con los órganos políticos, estamos pensando mal qué quiere decir independencia. Y hay aquí otra reflexión pendiente sobre el modelo de independencia al que aspiramos, es decir, qué ideales de imparcialidad tenemos de fondo. En lo planteado anteriormente existe uno que asocia imparcialidad con reflexión independiente, aislada, aislada del ciudadano –e insisto en que creo que es el modelo predominante en nuestro sistema institucional y en el norteamericano–, y hay otro que tiene que ver con la relación con la discusión pública.

Asociándome a este segundo modelo, creo que hay maneras concebibles de favorecer, no el populismo bobo, sino el diálogo ciudadanía y Justicia de un modo fructífero. Algunas de estas vías se han ido transitando, con dificultades, pero de modo interesante, en todo el mundo y también en América Latina –Colombia es un gran ejemplo, la Argentina ha dado algunos pasos al respecto– en relación con lo que se llama “Justicia Dialógica”, Justicia que tiende puentes: con llamados a asambleas integradas por organizaciones no gubernamentales, por distintos poderes del Estado, por distintas jurisdicciones. Creo que esto es saludable, en todo caso, es un tipo de innovación que va en línea con buscar formas de vínculo entre ciudadanos, discusión pública y Justicia.

La buena noticia es que esos pasos se han dado en todo el mundo, también en América Latina, incluso en Argentina. La mala noticia es que lo que prima, en todo el mundo y también entre nosotros, muestra una enorme discrecionalidad. Los jueces hacen esas convocatorias cuando se les da la gana y tratan a esas convocatorias del modo en que se les da la gana. Un ejemplo: para mí la audiencia que convocó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el Caso Clarín⁸ fue increíblemente educativa para

8. Nota del Compilador: Audiencia Pública convocada por el máximo tribunal nacional en el marco de la controversia social y jurídica acaecida alrededor de la Ley de Servicios de

todo el mundo, fue un ejemplo de cómo, un caso difícil, podía ser pensado por cualquier ciudadano, cualquier ciudadano podía participar, informarse, entender y reconocer que había valor en el punto de vista del otro.

Ahora, lo que es indeseable, otra vez un rasgo estructural, es que la Corte Suprema –en este caso– convoca una audiencia cuando quiere y los resultados de la audiencia los trata como quiere; por lo que uno no sabe qué tomó, qué no tomó y por qué lo tomó o lo dejó de lado; ese es un problema. Celebramos ese camino dialógico, pero vemos este tipo de dificultades que no se resuelven con un “Señor Lorenzetti, cambie de actitud”, sino viendo qué elemento estructural podemos tocar para que eso deje de estar en las manos discrecionales de un juez.

Y el último punto mencionado liga con el acceso a la Justicia. De las cosas que a muchos más nos enojaron de las iniciativas gubernamentales de democratización de la Justicia, está, por un lado, que las propuestas eran la negación de lo que proclamaban –como es habitual en el discurso oficial–, pero, además, esto se planteaba dejando de lado la gran cantidad de caminos sencillos y utilizados en muchísimos países del mundo, caminos que son transitables en materia de acceso ciudadano a la Justicia.

Insisto: en función de ese tipo de sesgos que marcan al sistema institucional desde el minuto uno, es que hubo un intento deliberado de dificultar el acceso ciudadano a la Justicia, en términos de *standing*,⁹ en términos de legitimación, en términos de costos, en términos de abogados; se decidió dificultar el acceso del ciudadano a la Justicia. Reitero, si bien esto es por razones que, en su momento, pudieron ser entendibles, hoy son ideas que uno repudia a pesar de que el sistema sigue informado de ese modo.

No obstante, la buena noticia es, otra vez, que hay caminos muy sencillos que se han transitado en muchos países del mundo y también en América Latina –Colombia y Costa Rica, otra vez, con las famosas Tutelas

Comunicación Audiovisual, conocida como Ley de Medios, en los que las partes en pugna estaban constituidas fundamentalmente por el Gobierno y el Grupo Clarín. A esto la Corte sumó a diversos *amicus curiae* que aportaron sus posiciones. El proceso se desarrolló en agosto de 2013.

9. Nota del Compilador: Este término –*standing to sue*– se refiere al requisito de legitimación para poder obrar, es decir, generar un caso a ser considerado por la Justicia.

Colombianas¹⁰ son ejemplares para entender que *si uno quiere facilitar el acceso a la Justicia del ciudadano común lo puede hacer de modo sencillísimo*, cambiando los estándares de legitimación, cambiando cuestiones que tienen que ver con los costos. Con dos renglones, uno incentiva ese tipo de cambios, no se necesita ni una reforma constitucional ni una locura de rediseño, *se puede hacer si se quiere*. Por eso era tan enojosa la reforma del acceso la Justicia y democratización que promovió el Gobierno.

Hay caminos posibles que pueden transitarse en esta línea de repensar la idea de independencia, basados en una noción de imparcialidad atada a procesos de discusión pública. Hay caminos institucionales posibles y transitables en la materia, pero primero tenemos que clarificarnos teóricamente qué es lo que queremos y luego, entonces, podemos pensar que efectivamente hay caminos que son transitables.

Bibliografía

- Carrera Silva, Liliana: “La acción de tutela en Colombia” en *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año V, N° 27, enero-junio, 2011, pp. 72-94, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n27/v5n27a5.pdf>
- Madison, James: *Method of Guarding Against the Encroachments of Any One Department of Government by Appealing to the People Through a Convention From the New York Packet*, New York, *The Federalist Papers* N° 49, February 5, 1788, disponible en: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed49.asp
- Schkade, David; Ellman, Lisa y Sawicki, Andres: *Are Judges Political? An Empirical Investigation of the Federal Judiciary*, Brookings Institution Press, 2006.

10. Nota del Compilador: Cf. Carrera Silva (2011).

Capítulo IV

Independencia Judicial en la Argentina

*Álvaro Herrero
Celeste Leonardi*

1. Introducción

El Poder Judicial argentino no ha sido ajeno a los desafíos que ha enfrentado nuestro sistema político en el marco del proceso de consolidación democrática iniciado en 1983. En tal sentido, ha sufrido los vaivenes políticos producto de las crisis y en poco más de tres décadas la Corte Suprema ha experimentado cambios en el número de sus integrantes. La ampliación del máximo tribunal en 1990, la manipulación política en la designación de magistrados y la falta de independencia judicial fueron las principales preocupaciones en las discusiones sobre reformas al sistema de justicia.¹

Con el propósito de despolitizar el proceso de selección de magistrados, la Reforma Constitucional de 1994 incorporó un Consejo de la Magistratura, organismo a cargo de seleccionar los jueces nacionales y federales de instancias inferiores de acuerdo con sus méritos. También se creó un Jurado de Enjuiciamiento para remover a los jueces denunciados por mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones.

El contexto de inestabilidad política que siguió a la crisis del 2001 estuvo marcado por la falta de credibilidad en las instituciones. Así, el descrédito en el sistema de justicia motivó la demanda ciudadana de instituciones más transparentes e independientes. Durante 2003, seis

1. Cf. Verbitsky (1993); Zayat (2009).

organizaciones de la sociedad civil se reunieron en la coalición “Una Corte para la Democracia” con el objetivo de promover reformas para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y, en particular, de la Corte Suprema. Este proceso culminó con la aprobación del Decreto N° 222/03, que indica el mecanismo para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Este sistema posibilitó que la selección de candidatos satisficieran los requisitos de idoneidad, experiencia técnica y compromiso con los valores democráticos.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 588/03, por el cual dispuso la aplicación del Decreto N° 222/03 para la designación del Procurador General de la Nación y del Defensor General de la Nación. Además, se establecieron medidas de transparencia y participación ciudadana para los procesos de selección de jueces inferiores a la Corte Suprema. Por su parte, el Senado de la Nación reformó su Reglamento y estableció un procedimiento de audiencias públicas para el tratamiento de los acuerdos de magistrados. Todos estos cambios tuvieron un impacto positivo en las instituciones del sector de la justicia y revirtieron el proceso de deterioro de su credibilidad en el cual se encontraban inmersas.²

No obstante, desde hace algunos años se ha impulsado una serie de medidas regresivas en materia de independencia judicial. Principalmente, desde la reforma del Consejo de la Magistratura, en 2006, las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el sector de la justicia fueron constantes, con picos exacerbados, como en el 2013, cuando se impulsó en el Congreso de la Nación el paquete de leyes conocido como “democratización de la justicia”, luego invalidado en gran medida por la Corte Suprema. Este marco de presiones y controvertidas reformas no hizo sino promover un entorno institucional endeble, poco propicio para un adecuado desempeño de todos los actores involucrados en la administración de justicia. Como se describirá en secciones posteriores, el Consejo se encuentra sumido desde hace varios años en una profunda crisis institucional, lo cual se refleja, entre otras cosas, en la bajísima eficiencia en la producción de ternas y en la escasa actividad en materia de control disciplinario, las dos funciones principales del organismo.

2. Cf. Herrero (2015).

Paralelamente, los procedimientos de designación y remoción de jueces provisorios o subrogantes presentan serias falencias tanto normativas como de implementación. La crisis del sistema de subrogancias se puso de manifiesto entre 2014 y 2015 con el dictado de normas contrarias a los estándares mínimos de independencia judicial. Ello motivó la declaración de inconstitucionalidad del Reglamento de Subrogaciones³ de 2014 y de la Ley de Subrogancias N° 27145/15 por parte de la Corte Suprema, que además encomendó al Congreso Nacional que sancione una legislación acorde con la Constitución.

Este capítulo se centrará en el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Nación y en los sistemas de subrogancias. En primer lugar, nos referiremos a la composición del organismo enfatizando en la normativa legal que profundizó la sobrerrepresentación del estamento político en el seno del órgano y su declaración de inconstitucionalidad. Asimismo, se brindará información respecto al funcionamiento del Consejo de la Magistratura en torno a dos de sus facultades principales: designar y sancionar magistrados. Finalmente, se realizará un análisis sobre la situación actual de los sistemas de subrogancias.

2. Consideraciones sobre el principio de independencia judicial

La justicia cumple un rol clave en la tutela de los derechos de todas las personas y, a su vez, controla el ejercicio de poder de los otros órganos de gobierno: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los abusos contra la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las leyes deben ser reparados por el Poder Judicial. De allí la importancia de que los jueces se desempeñen sin recibir injerencias indebidas de ningún poder o autoridad, es decir, que sean independientes

Se ha entendido que un órgano jurisdiccional es independiente cuando juzga y decide los procesos sin interferencias indebidas de ninguna otra autoridad o persona, sino únicamente de acuerdo con los hechos probados del caso y en aplicación estricta del derecho. De esta definición

3. “Reglamento para Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación” aprobado por Resolución N° 8/2014 y Resolución N° 331/2014, correspondientes al Consejo de la Magistratura de la Nación.

se desprende una clasificación conforme al origen de la eventual interferencia. Se entiende que existe “independencia externa” cuando el órgano jurisdiccional está libre de interferencias o presiones indebidas de actores ajenos al Poder Judicial, mientras que se afirma que hay “independencia interna” en los casos en que los órganos jurisdiccionales carecen de subordinación respecto de los tribunales superiores.⁴

Este principio de independencia judicial se encuentra consagrado en numerosos instrumentos internacionales suscriptos por la Argentina.⁵ Además, ha sido reconocido como “costumbre internacional y principio general de derecho”,⁶ y es de carácter absoluto.⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸ ha establecido que el principio de independencia: “(...) debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática”.⁹

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰ “(...) un sistema de selección y nombramiento por parte de poderes políticos,

4. Cf. DPLF (2011).

5. Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 10º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 14º), la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 (Párrafo 27), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 8º.1), la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Artículo 11º.3), entre otros.

6. Cf. ONU (2009:6).

7. Cf. ONU (2007), Párrafo 19 y Corte IDH (1987), Párrafo 30.

8. En adelante, indistintamente, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana o Corte IDH.

9. Cf. Corte IDH (2009:19).

10. En adelante, indistintamente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comisión Interamericana o CIDH.

por la propia naturaleza de las autoridades que eligen, puede representar riesgos para la independencia de las y los operadores electos (...). En varios Estados, los riesgos que conllevan en sí mismos los nombramientos a cargo de órganos políticos se incrementan por la falta de especificación de criterios objetivos de selección que garanticen que los operadores de justicia sean personas íntegras, las más idóneas, que cuenten con la formación y calificaciones jurídicas apropiadas, de acuerdo con la singularidad y especificidad de la función que van a desempeñar”.¹¹

En síntesis, de acuerdo con estos estándares internacionales, la independencia de cualquier juez implica un adecuado proceso de nombramiento, inamovilidad en el cargo y garantías contra presiones externas e internas.

3. El Consejo de la Magistratura

La Constitución Nacional de 1853 establecía un modelo exclusivamente político para la selección de jueces: el Presidente de la Nación tenía la atribución de nombrar a los magistrados de los tribunales federales inferiores a la Corte Suprema, con acuerdo del Senado. Este sistema tomado de la Constitución norteamericana fue ampliamente criticado por la excesiva politización en la selección de jueces.

En el “Núcleo de coincidencias básicas” para la Convención Constituyente de 1994 se planteó: “La sociedad argentina apetece mayor transparencia en el nombramiento de sus jueces, mayor eficiencia en la remoción de magistrados respecto de los cuales se acrediten actos de inconducta y mayor confiabilidad en la administración de la cosa judicial mientras los jueces desempeñan su función específica, que es la de resolver casos contenciosos. A estos objetivos apunta la importante reforma judicial que contiene el proyecto en consideración”.¹²

De este modo, la Constitución de 1994 estableció el Consejo de la Magistratura con la finalidad de atenuar dicha facultad presidencial de seleccionar magistrados y, asimismo, evitar una injerencia indebida del sector político en el Poder Judicial. En ese orden de ideas, se consideró que con “(...) la conformación del Consejo de la Magistratura, la Constitución

11. Cf. CIDH (2013:47).

12. Cf. Convención Constituyente (1994:2210-11).

persigue como principal objetivo fortalecer la independencia judicial. Para ello, se ha buscado reducir la gravitación político-partidaria en la designación de los jueces, previendo una integración equilibrada respecto al poder que ostentan, por un lado, el sector político y, por el otro, el estamento técnico”.¹³ Si bien el Consejo debía entrar en funciones en 1995, el Congreso Nacional recién sancionó la Ley N° 24937 en 1997 y el organismo comenzó su labor a fines de 1998.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner y bajo el liderazgo de la entonces senadora Cristina Fernández, se impulsó la reforma de la Ley N° 24937/97 con el argumento de que “ha[bía] que reformar el Consejo porque [era] lento, pesado y corporativo”.¹⁴ Sin embargo, fue evidente que el objetivo era aumentar la influencia política en las decisiones que adoptaba el organismo. Así, el principal cambio de la nueva Ley N° 26080/06 se produjo en la composición, lo que otorgó mayor representación a los estamentos políticos. La nueva ley fue aprobada en la Cámara de Diputados por una ajustada mayoría oficialista y algunos votos adicionales de partidos provinciales, lo cual muestra la falta de un amplio consenso detrás de la reforma.¹⁵

En 2013, el Poder Ejecutivo impulsó una nueva reforma del Consejo de la Magistratura dentro del paquete de leyes de “democratización de la Justicia”. Si bien se aprobó la Ley N° 26855, luego fue declarada inconstitucional en gran medida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Finalmente, luego de casi una década, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal invalidó de la Ley N° 26080 del 2006.

3.1. Sobre la composición del Consejo

La Constitución Nacional establece en su Artículo 114 que el Consejo de la Magistratura deberá ser integrado periódicamente “(...) de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que

13. Cf. CSJN (2013:22).

14. Cf. *Clarín* (2005).

15. Cf. Roth (2008).

indique la ley”. El término “equilibrio” no significa que la cantidad de representantes de cada estamento sea equivalente, sino que en la composición de la institución no se permita a ningún estamento prevalecer sobre los demás.

La Constitución delegó en el Congreso Nacional la facultad de definir el modo de integración del Consejo de la Magistratura. Con la Ley N° 24937/97 se estableció una integración de diecinueve miembros, la Ley “correctiva” N° 24939/98 los elevó a veinte, en tanto que la Ley N° 26080/06 los redujo a los trece actuales, lo que disminuyó la representación de todos los sectores –segundas minorías legislativas, abogados, jueces y académicos– salvo la del sector político mayoritario.

Esta reforma legislativa fue cuestionada en 2010 por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que observó con preocupación que: “(...) a pesar del principio contenido en el Artículo 114 de la Constitución respecto al equilibrio que debe imperar en la composición del Consejo de la Magistratura, existe en el mismo una marcada representación de los órganos políticos allegados al Poder Ejecutivo, en detrimento de la representación de jueces y abogados (Art. 2 del Pacto). El Estado parte debe tomar medidas con miras a hacer efectivo el equilibrio previsto en el precepto constitucional en la composición del Consejo de la Magistratura, evitando situaciones de control del Ejecutivo sobre este órgano”.¹⁶

El Estado argentino no sólo no ha acatado las citadas recomendaciones del Comité de Derechos Humanos, sino que ha intentado acrecentar la representación del estamento político en el Consejo de la Magistratura. En tal sentido, en el marco de la Reforma Judicial en 2013, el Congreso sancionó la Ley N° 26855 y elevó el número de miembros del Consejo de trece a diecinueve, y así aumentó los representantes del estamento de abogados y de académicos. Esta ley proponía la siguiente integración: seis legisladores (cuatro por la mayoría y dos por la primera minoría), tres jueces (dos representantes de la lista que resulte ganadora por simple mayoría y un representante de la lista que lo haga en segundo lugar), seis representantes del ámbito académico o científico (cuatro representantes de la lista que resulte ganadora y dos de la lista que lo haga en segundo lugar), tres

16. Comité de Derechos Humanos (2010:3).

abogados (dos representantes de la lista que resulte ganadora y uno de la lista que lo haga en segundo lugar) y un representante del Poder Ejecutivo. Además, la ley establecía la elección popular de los representantes de los jueces, abogados y académicos a través de listas que conformaran los partidos políticos, introduciendo una modificación sustancial al sistema previsto por la Ley N° 24937/97, conforme con la cual el estamento de jueces, abogados y académicos son elegidos por sus respectivos pares.

La Ley N° 26855/13 fue cuestionada por no respetar los estándares locales e internacionales sobre independencia judicial. Así, desde la presentación del proyecto de ley, varias organizaciones de la sociedad civil consideraron que este vulneraba el equilibrio establecido en la Constitución Nacional, al disponer que la totalidad de los miembros del Consejo resultara directa o indirectamente emergente del sistema político-partidario.¹⁷ Finalmente, los artículos de esta ley referidos a la integración popular de sus miembros¹⁸ fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema. En el caso “Rizzo”, el máximo tribunal dijo que: “[la reforma de la Ley 26855] importa un evidente apartamiento de lo dispuesto en el Artículo 114 de la Constitución Nacional que... buscó asegurar una composición equilibrada entre los integrantes del Consejo, de modo tal que no tuvieran primacía los representantes provenientes del sistema de naturaleza exclusivamente político-partidario respecto de los representantes del Poder Judicial, del ámbito profesional y del académico”.¹⁹

Sin perjuicio de la acertada declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 26855/13, los problemas ocasionados por su antecesora (Ley N° 26080/06), respecto a la sobrerrepresentación del estamento político se mantuvieron vigentes. Como se dijo, recién en noviembre de 2015 la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (CNACAF) declaró la inconstitucionalidad de la reforma del año 2006 en el caso “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires”.

17. Cf. Campaña “Así No” impulsada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Poder Ciudadano, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Directorio Legislativo.

18. Artículos 2º, 4º, 18º y 30º, Constitución Nacional.

19. Cf. CSJN (2013:23).

En su parte central, el fallo señala que la Ley N° 26080/06 vulnera el equilibrio previsto en la Constitución y explica que por “equilibrio” no debe entenderse igualdad de representación, es decir, que todos los sectores tengan igualdad de miembros, sino que “(...) ninguna fuerza pudiera imponerse sobre las otras; que ninguna tuviera la posibilidad de adoptar o bloquear decisiones por sí sola, sino que necesitara contar con el respaldo de los otros sectores”.²⁰ Sostiene que dado que a partir de la reforma el estamento político pasó a tener siete representantes y que por sí solo puede poner en funciones el Consejo ya que el quórum para sesionar requiere siete votos, se violó el equilibrio previsto en nuestra carta magna y, por ende, declara la inconstitucionalidad de la reforma.

Esta sentencia pone de manifiesto que las reformas institucionales de gran trascendencia política –como la reforma del Consejo de la Magistratura, de los Códigos Civil y Penal, el Código Procesal Penal de la Nación, entre otras– necesitan de grandes consensos políticos. Sin ellos, las reformas son efímeras y sujetas a procesos de contrarreforma impulsados por nuevas mayorías políticas. Institucionalmente, este modelo de formulación de políticas públicas es altamente ineficiente, ya que se discute de manera recurrente al contexto coyuntural e impide gestar acuerdos de largo plazo que les otorguen estabilidad a las reformas.

3.2. Parálisis del Consejo

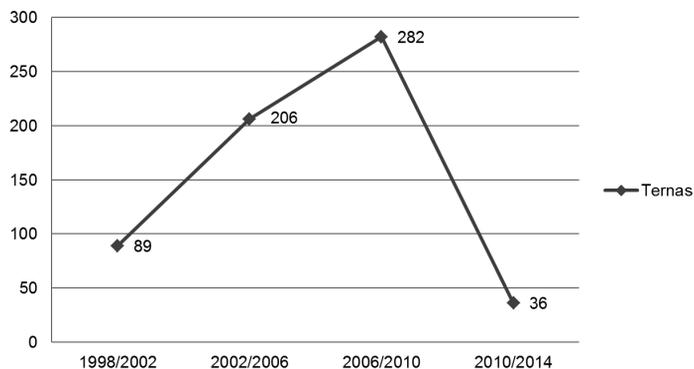
El Consejo de la Magistratura tiene la función de seleccionar mediante concursos públicos a los postulantes a los tribunales inferiores. El Artículo 99 inciso 4 de la Constitución Nacional dispone que “(...) nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores sobre la base de una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos”. Es decir, que en el sistema de selección de jueces participan tres órganos: el Consejo de la Magistratura, el Poder Ejecutivo y el Senado.

El procedimiento de selección se inicia en el ámbito del Consejo con la realización del concurso público de oposición y antecedentes, el cual

20. Cf. CNACAF (2015:1).

concluye con la elaboración de una terna de candidatos. En los últimos años, la producción de ternas ha descendido de forma alarmante. En el gráfico siguiente, se muestra la cantidad de ternas elevadas en cuatro períodos que corresponden a las distintas composiciones del organismo desde su creación hasta 2014. Cabe resaltar que la integración del Consejo se renueva cada cuatro años entre noviembre y diciembre. Y, por lo tanto, los períodos se cuentan desde diciembre de cada año, es decir, desde diciembre de 1998 hasta diciembre de 2002 y desde este modo, sucesivamente.

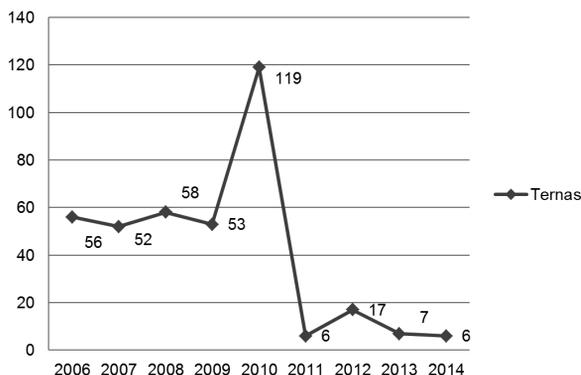
Gráfico 1. Ternas elevadas por el CM al PEN (1998/2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

En el siguiente gráfico mostramos el declive en la producción de ternas por año desde 2006 hasta 2014.

Gráfico 2. Ternas elevadas por el CM al PEN (2006-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Este declive en la producción de ternas provocó una demora excesiva de la mayoría de los concursos. Si bien la Ley N° 24937/97 establece el plazo legal de noventa días hábiles, prorrogables por treinta días para resolver los concursos, en la mayoría de los casos este plazo no se cumple.²¹ Un informe de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) señala que los concursos concluidos entre 2007 y 2012 para cubrir las vacantes en el fuero nacional y en el Fuero Federal en el interior del país, no se desarrollaron en el término establecido en la norma antedicha y sólo el 7% de los concursos para cubrir vacantes en el Fuero Federal de la Capital Federal se realizaron durante el plazo legal.²²

Asimismo, en el Fuero Federal de la Capital Federal y en el fuero nacional, el 40% y el 33% de los concursos, respectivamente, demoraron más de veinticuatro meses en concluirse.²³ En relación con el Fuero Federal de la Capital Federal, se destaca que muchos de sus órganos judiciales re-

21. Ley N° 24937/97, su Artículo 13°, Inciso C: "(...) La duración total del procedimiento no podrá exceder de noventa (90) días hábiles contados a partir de la prueba de oposición. El plazo sólo podrá prorrogarse por treinta (30) días hábiles más, mediante resolución fundada del plenario, en el caso de que existieren impugnaciones".

22. Cf. ADC (2014:11).

23. *Ibidem*.

sultan estratégicos y de sumo interés para el poder político. Así, el Fuero Criminal y Correccional Federal investiga los delitos que comprometen el accionar de los funcionarios públicos, tales como los casos de corrupción. Por ejemplo, cuatro de los doce juzgados en lo criminal y correccional federal permanecieron vacantes durante varios años y a cargo de jueces subrogantes. El concurso N° 140 para cubrir dichas vacantes había sido iniciado en 2005, luego fue anulado por el Consejo de la Magistratura por sospechas de fraude y reabierto en octubre de 2008. Finalizó en diciembre de 2011 y los candidatos fueron designados en julio de 2012. En suma, el concurso tardó seis años en concluirse (2005-2011). Durante este período, los órganos fueron cubiertos provisoriamente por jueces subrogantes, quienes no contaban con todas las garantías constitucionales de las cuales gozan los magistrados y, por ende, más expuestos a injerencias de los poderes políticos.²⁴

Por otra parte, la duración del procedimiento de selección de magistrados tiene una estrecha vinculación con la cantidad de cargos vacantes. La mayoría de estos se debe a la demora del Consejo de la Magistratura. A octubre de 2015, de los doscientos dieciocho cargos vacantes, doscientos tres se encontraban en estudio en el Consejo de la Magistratura, lo que representaba el 93,1% de las vacantes totales, ocho en el Poder Ejecutivo, esto es: el 3,6% y las siete vacantes restantes, en el Senado, es decir, el 3,2%.

Cuadro 1. Cantidad de vacantes por órgano de estudio (2015)

Órgano en el que se encuentra pendiente el tratamiento de la vacante	Cantidad de vacantes	Porcentaje (%)
Consejo de la Magistratura	203	93,1
Poder Ejecutivo Nacional	8	3,6
Senado de la Nación	7	3,2
Total	218	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

24 Cf. ADC (2012:7).

Como se dijo, los retrasos en la designación de magistrados no son exclusiva responsabilidad del Consejo de la Magistratura. En tal sentido, el Poder Ejecutivo también ha demorado en cumplir su función. Por ejemplo, una investigación señaló que, en el período 2007-2012, el Poder Ejecutivo tardó en elegir a uno de los candidatos ternados un tiempo similar al que le llevó al Consejo de la Magistratura concluir los concursos públicos.²⁵ Es preciso señalar que la función que desempeña el Consejo es más compleja que aquella que realiza el Poder Ejecutivo. Mientras que el primero debe desarrollar un minucioso concurso de oposición y antecedentes, lo cual implica la evaluación de antecedentes, exámenes escritos y orales, y entrevistas a los candidatos; al segundo le corresponde elegir a uno de los candidatos luego de otorgarle participación a la ciudadanía. Atendiendo a estas funciones, no resulta razonable que el Ejecutivo demore en seleccionar a un candidato un tiempo similar al que empeña el Consejo en elaborar las ternas.

La parálisis del Consejo de la Magistratura también se verifica al analizar su función disciplinaria. Conforme a la Constitución Nacional, este tiene la atribución de ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados y decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso, ordenar la suspensión y formular la acusación correspondiente. Entre noviembre de 2006 y 2010, el Consejo de la Magistratura aplicó sanciones a veintidós jueces y solicitó al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados la remoción de cinco magistrados, de los cuales cuatro fueron destituidos del cargo, mientras que el restante renunció ante la aprobación de la acusación.

Por su parte, entre noviembre de 2010 y agosto de 2014, se aplicaron dos sanciones disciplinarias y se decidió la apertura del proceso de remoción a dos jueces: el camarista de Mendoza Otilio Romano fue destituido por el Jurado de Enjuiciamiento el 15 de diciembre de 2011, mientras que el juez Alfredo Barbarosch fue suspendido y acusado por el Consejo el 14 de noviembre de 2013. Este último renunció antes del inicio del juicio político en su contra.²⁶ De allí se desprende el detrimento en la actividad del

25. Cf. ADC (2014).

26. *La Nación* (2014).

Consejo en materia disciplinaria. De la comparación de ambos períodos, se advierte que, entre 2010 y 2014, la aplicación de sanciones disminuyó un 90% con respecto a la integración 2006 y 2010. Ello puede significar que los magistrados cometieron menos faltas en el desempeño de sus cargos o que el Consejo no ha actuado diligentemente en el proceso de investigación.

Cuadro 2. Sanciones disciplinarias y pedidos de remoción (2011-2014)

Año	Magistrado	Sanción/Pedido de remoción
2011	Romano	Pedido de remoción
2012	-	-
2013	Barbarosch	Pedido de remoción
	Duprat	Multa
	Parellada	Multa y exclusión de la lista de conjucees
2014	-	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

La Ley N° 24937/97 establece un plazo legal para resolver los procesos de destitución. La norma señala que “(...) la decisión de abrir un procedimiento de remoción no podrá extenderse por un plazo mayor de tres (3) años contados a partir del momento en que se presente la denuncia contra el magistrado. Cumplido el plazo indicado sin haberse tratado el expediente por la comisión, este pasará al plenario para su inmediata consideración”.²⁷ Se ha sostenido que “[el Artículo 7 Inciso 15] fue fruto de una conquista obtenida por los jueces al momento de reformarse la Ley 24937 por la Ley 26080, pues se sentían amenazados en su independencia por los representantes del poder político (legisladores y el representante del Poder Ejecutivo) debido al gran número de denuncias que se acumulaban en su contra sin resolver en la comisión de acusación del Consejo, lo que abrió un estado de sospecha permanente, lo cual puede ir en contra de la cláusula de la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone que los Estados deben resolver las causas judiciales dentro de un plazo

27. Artículo 7°, Inciso 15.

razonable”.²⁸ No obstante, la falta de investigación en un tiempo adecuado podría dar lugar a la impunidad de los jueces acusados.

En la práctica, cumplido el plazo legal de tres años, el caso se somete a decisión del Plenario del Consejo, que en un término máximo de cuatro meses debe resolver el archivo de las actuaciones o solicitar la remoción. El archivo o el impulso de las investigaciones dependen de las razones políticas vinculadas al caso.²⁹

A pesar del retroceso en la función disciplinaria del Consejo de la Magistratura, algunos expedientes contra magistrados han avanzado llamativamente. Por ejemplo, el caso del juez de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional Federal N° 11, Claudio Bonadío, quien tenía a su cargo la causa “Hotesur”,³⁰ en la cual se encontraba implicada la entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández, por presunto lavado de dinero. Desde su intervención en la causa, Bonadío fue objeto de injerencias indebidas en su función por parte de representantes del Gobierno.

En tal sentido, el 27 de noviembre de 2014, el representante del Poder Ejecutivo en el Consejo presentó una denuncia contra el juez Bonadío por mal desempeño en sus funciones y solicitó la apertura del juicio político. La decisión de abrir un juicio político es una de las más importantes que toma el Consejo y, por lo tanto, requiere una mayoría agravada de sus miembros. Teniendo en cuenta que el bloque mayoritario en el Consejo no contaba con dicha mayoría, se recurrió a una medida menos gravosa, como lo es la aplicación de una sanción disciplinaria. Para ello se reactivó y se impulsó sorpresivamente una denuncia que había sido presentada el 18 de mayo de 2011 por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Desde la presentación de dicha denuncia, el Consejo había adoptado algunas medidas investigativas. No obstante, el impulso dentro del Consejo fue escaso en tanto transcurrió el citado plazo legal de tres años para resolver la cuestión. A pesar de la caducidad del plazo, el Consejo dictó la Resolución N° 313/2014, por la cual sancionó al magistrado con un recorte de salario equivalente al 30% del total de su remuneración.³¹

28. Cf. Dassen (2010:398).

29. Entrevista realizada a un experto en temas del Consejo de la Magistratura. Octubre de 2015.

30. Cf. *La Nación* (2015a); Ventura (2014).

31. Consejo de la Magistratura. Resolución N° 313/2014.

Disconforme, el juez acudió a la Corte Suprema y solicitó la revocación de la medida. El máximo tribunal, luego de citar numerosas causas en las que el Consejo había archivado las denuncias por vencimiento del plazo, consideró que: “(...) entre la fecha de la denuncia, del día 18 de mayo de 2011 (...) y el dictado de la Resolución N° 313 de fecha de diciembre de 2014 se extralimitó con manifiesto exceso del plazo de tres años instituido en la [Ley 24937], sin que el Consejo de la Magistratura haya realizado el acto impeditivo fijado por la ley a fin de impulsar el procedimiento, pues la consideración y la resolución del asunto fueron demoradas más de seis (6) meses”.³² En consecuencia, la Corte dejó sin efecto la Resolución por la cual el juez fue sancionado.

Si bien la Corte Suprema revirtió la medida disciplinaria, el juez Bonadío fue apartado de la citada causa “Hotesur” por la Sala I de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal por considerar que el magistrado había ordenado medidas de prueba sin dar intervención a las defensas.³³ Bonadío fue entonces reemplazado por el juez federal Rafecas, quien posteriormente validó los procedimientos realizados por el primero (por los que había sido cuestionado y removido del caso).³⁴

Sin perjuicio del análisis sobre el desempeño del magistrado, lo que aquí nos interesa destacar es la utilización política de los procesos disciplinarios y la falta de imparcialidad del órgano juzgador. La Corte Interamericana señaló que: “(...) la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias. De todo esto se puede concluir que la inamovilidad es una garantía de la independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción”.³⁵

32. Cf. CSJN (2015:8).

33. Cf. CCCF (2015).

34. Cf. CIJ (2015).

35. Cf. Corte IDH (2009:22).

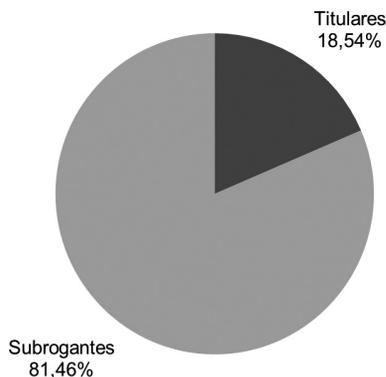
Sin embargo, en el caso concreto y pese a haber transcurrido el plazo legal de tres años, el Consejo aplicó la sanción que representaba una reducción de su salario. En otras palabras, el Consejo de la Magistratura como órgano juzgador no respetó los estándares que indican la celeridad en los procesos de sanción de magistrados, por lo tanto, implicó una injerencia a la garantía de independencia judicial.

4. Subrogancias

El marcado declive en la resolución de concursos públicos en un plazo adecuado ha generado un incremento en el número de cargos vacantes y, consecuentemente, de magistrados subrogantes. Estos jueces reemplazan temporariamente a los titulares en caso de remoción, renuncia, jubilación, fallecimiento, entre otras causas. Y al ser designados por un sistema distinto del establecido en la Constitución Nacional para la selección de jueces titulares, no cuentan con todas las garantías para desempeñar su cargo transitorio de manera independiente e imparcial. En otras palabras, se encuentran más expuestos a injerencias indebidas de otros poderes.

De acuerdo con la información obtenida, ciento setenta y dos de los novecientos veintidós jueces del Poder Judicial de la Nación son subrogantes, es decir, que el 18,5% de los magistrados desempeña su función de forma provisoria.

Gráfico 3. Jueces titulares y subrogantes



Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

Este elevado porcentaje de subrogantes no constituye una situación inédita en el Poder Judicial de la Nación. En 2007, la Corte Suprema advirtió que aproximadamente el 20% de los jueces eran subrogantes.³⁶ En 2010, este porcentaje ascendió al 22%³⁷, y en 2012, una investigación de la ADC reveló que del total de cargos –novecientos ocho–, ciento sesenta y cinco eran subrogantes, es decir, que el 18% desempeñaba su cargo transitoriamente.³⁸

Asimismo, varios jueces subrogantes permanecen en la función provisoria durante años, configurándose en regla una situación que debería ser excepcional. En el cuadro siguiente se muestra la información recabada respecto a ciento dos de los ciento setenta y dos subrogantes totales.

Cuadro 3. Designación de subrogantes por año

Año de designación como juez subrogante	Cantidad de jueces subrogantes
2014	34
2013	11
2012	15
2011	19
2010	8
2009	5
2008	1
2007	7
2006	1
2005	1
Total	102

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.³⁹

36. Cf. CSJN (2007:13).

37. Cf. Garrido (2010).

38. Cf. ADC (2012).

39. Las Cámaras que proveyeron esta información son la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Federal de Apelaciones de Posadas, Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico,

En el Cuadro 3 se advierte que los subrogantes permanecen en estos cargos de manera casi indefinida. Si bien la gran mayoría de los jueces fueron designados entre 2011 y 2014, existe un número de casos paradigmáticos como aquellos que cumplen la función desde 2005 y 2006 –es decir, hace una década– que desempeñan un cargo que debería ser temporal.

En este orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Apitz Barbera y otros vs. Venezuela” sostuvo que: “(...) los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla. De esta manera, la extensión en el tiempo de la provisionalidad de los jueces o el hecho de que la mayoría de los jueces se encuentren en dicha situación genera importantes obstáculos para la independencia judicial. Esta situación de vulnerabilidad del Poder Judicial se acentúa si tampoco existen procesos de destitución respetuosos de las obligaciones internacionales de los Estados”.⁴⁰

Otro de los problemas identificados son los nombramientos sin plazo determinado. En efecto, de los ochenta y cinco jueces de los que se obtuvo información sobre la duración del cargo, sólo veintiuno tienen un plazo determinado.⁴¹ Los sesenta y cuatro jueces restantes no tienen un plazo cierto y actúan, según informaron las distintas Cámaras de Apelaciones, “hasta que concluyan las razones que motivaron su designación”, “hasta que sea cubierto el cargo”, “hasta que cuente con la lista de la Ley 26376”, “sin término”.⁴²

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Cámara Federal de Apelaciones de Salta, Cámara Federal de Apelaciones de Resistencia, Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes, Cámara Federal de Apelaciones de General Roca, Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza (no para todas las designaciones), Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, Cámara Federal de Apelaciones de San Martín y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

40. Corte IDH (2008:16).

41. De los/as veintinueve/una jueces/zas, diecisiete son jueces/zas en la Justicia Nacional en lo Criminal y lo Correccional, uno de la Justicia Nacional en lo Penal Económico, dos de la Justicia Federal de Chaco y uno de la Justicia Nacional del Trabajo.

42. Las Cámaras que dieron este tipo de respuesta son la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional, la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, la Cámara Federal de Apelaciones de Chaco,

Los estándares interamericanos indican que esta situación pone en riesgo la garantía de la inamovilidad del cargo. Así, la Corte Interamericana señaló: “De la misma forma en que el Estado está obligado a garantizar un procedimiento adecuado de nombramiento para los jueces provisorios, debe garantizarles una cierta inamovilidad en su cargo. Esta Corte ha manifestado que la provisionalidad ‘debe estar sujeta a una condición resolutoria, tal como el cumplimiento de un plazo predeterminado o la celebración, y conclusión de un concurso público de oposición y antecedentes que nombre al reemplazante del juez provisorio con carácter permanente’. De esta manera, la garantía de la inamovilidad se traduce, en el ámbito de los jueces provisorios, en la exigencia de que ellos puedan disfrutar de todos los beneficios propios de la permanencia hasta tanto acaezca la condición resolutoria que pondrá fin legal a su mandato”.⁴³

Si bien desde hace años la situación de los jueces provisorios es preocupante, la crisis del sistema de subrogancias se puso de manifiesto principalmente entre 2014 y 2015, con el dictado de normas contrarias a los estándares mínimos de independencia judicial. Para analizar estas normas es necesario referirnos a la legislación precedente que reguló los sistemas de subrogancias: la Ley N° 24937/97 no contenía disposiciones referentes a la designación de subrogantes.⁴⁴ Recién con la sanción de la Ley N° 25876/04⁴⁵ se incluyó un Inciso 15 en el Artículo 7 en la Ley N° 24937, lo que otorgó al Consejo de la Magistratura la facultad de dictar los reglamentos “(...) que establezcan el procedimiento y los requisitos para la designación de jueces subrogantes en los casos de licencia o suspensión de su titular y transitorios en los casos de vacancia para los tribunales inferiores”.

Consecuentemente, el Consejo aprobó el Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación⁴⁶ y permitió así

la Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes, la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, la Cámara Federal de Apelaciones de Mar del Plata, la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

43. Corte IDH (2009:116).

44. Ley N° 24937/97. Consejo de la Magistratura. Creación y Funcionamiento.

45. Ley N° 25876/04.

46. Consejo de la Magistratura. Resolución N° 76/2004.

a los tribunales de alzada o los que ejercen la superintendencia, por sí mismos o con intervención de la Comisión de Selección de Magistrados del Consejo, designar subrogantes.

En 2006, la Ley N° 26080, al derogar el citado inciso 15 del Artículo 7 de la ley antes citada, dejó al Consejo sin facultad para nombrar a jueces subrogantes. Sin perjuicio de esta reforma, el 28 de febrero de 2006, el Consejo de la Magistratura mediante el Acta N° 4/06 dispuso que, hasta tanto el Congreso Nacional sancionara una ley reguladora de la materia, el Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación mantendría plena vigencia.

En 2007, dicho Reglamento de Subrogaciones fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rosza” al no contemplar la participación de los tres organismos que, por mandato constitucional, son los encargados de designar a los jueces titulares; esto es: Consejo de la Magistratura, Poder Ejecutivo Nacional y Senado de la Nación. Asimismo, frente a la altísima proporción de jueces subrogantes en ejercicio y por razones de seguridad jurídica, la Corte decidió mantener la validez de los actos procesales realizados por los jueces subrogantes y se dispuso que ellos continuaran en el ejercicio de su cargo hasta que cesasen las razones que originaron su nombramiento o hasta que sean reemplazados o ratificados “mediante un procedimiento constitucionalmente válido”. Fijó, además, un plazo máximo de duración de las subrogancias, que no podrían ir “más allá del término de un año”, y ordenó poner esta decisión en conocimiento del Poder Ejecutivo Nacional, del Congreso de la Nación y del Consejo de la Magistratura.⁴⁷

Posteriormente, el Congreso sancionó las leyes N° 26372/08 y 26376/08,⁴⁸ la primera referida a la integración de los tribunales orales federales y la segunda, a la integración de los demás tribunales y juzgados nacionales y federales. La Ley N° 26376/08 dispuso que el nombramiento de subrogantes sería efectuado directamente por las Cámaras de Apelaciones entre jueces titulares de la misma jurisdicción o entre una lista de conjueces que confeccionará el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado

47. *Ibidem.*

48. Leyes N° 26372/08 y 26376/08.

de la Nación exclusivamente entre abogados de la matrícula federal. La redacción de dicha norma fue cuestionada ya que en aquellos casos en los que se seleccionaba a un subrogante conforme a la lista de conjueces, se eludía la participación del Consejo de la Magistratura, vulnerando la jurisprudencia de la Corte en el caso “Rosza”.⁴⁹

Paralelamente, las cámaras de apelaciones consideraron que los secretarios judiciales estaban incluidos en las citadas listas de conjueces, lo cual motivó la promoción de una acción de amparo por parte de la Asociación de Magistrados y Funcionarios contra el Estado nacional.⁵⁰ En tal sentido, dicha asociación consideró que el Artículo 3 de la Ley N° 26376/08 resultaba arbitrario e irrazonable, en tanto excluía la posibilidad de que los “secretarios judiciales” que estuviesen matriculados como abogados en la órbita federal fueran incluidos en las listas de eventuales subrogantes de magistrados de la Justicia nacional y federal. La actora fundamentó su postura en el principio de igualdad ante la ley reconocido en la Constitución Nacional y en numerosos tratados internacionales de derechos humanos.

Al resolver este caso, la Corte Suprema sostuvo que: “(...) no aparece irrazonable ni arbitrario (...) que el legislador haya previsto un sistema de reemplazos transitorios que al priorizar a los abogados en la integración de las listas a confeccionar por el Poder Ejecutivo con el acuerdo del Senado, no conspira contra los fines que se intenta resguardar. Ello es así en la medida que la designación de abogados extraños a la estructura del Poder Judicial es una de las alternativas racionalmente sostenibles para evitar agudizar y extender la situación excepcional derivada de una vacancia transitoria en el cargo de juez, más allá de que sea pasible de opiniones diversas y de que existan otros procedimientos o sistemas por los cuales podría haber optado el Poder Legislativo”.⁵¹ Finalmente, la Corte resolvió que la Ley N° 26376/08 en ninguna hipótesis “contempla[ba] la posibilidad de que los secretarios judiciales puedan ser incluidos en las listas de abogados de la matrícula federal que debe confeccionar el Poder Ejecutivo

49. Cf. ADC (2013:6).

50. Asociación Magistrados y Funcionarios c/ E. N. Ley N° 26372 Art 2.° s/ Amparo Ley N° 16986. Sentencia 4 de diciembre de 2012. CSJN.

51. CSJN (2012:11).

Nacional, con acuerdo del Senado de la Nación, para ser designados como eventuales subrogantes de magistrados nacionales y federales”, sin que esa exclusión conlleve a la desigualdad de trato.⁵²

En 2013, el Congreso de la Nación sancionó la ya citada Ley N° 26855, la cual acertadamente restableció la competencia del Consejo de la Magistratura para efectuar la designación y sorteo de los funcionarios suplentes.

El 13 de marzo de 2014, el Consejo de la Magistratura aprobó el “Reglamento de Subrogaciones de los Tribunales Inferiores de la Nación” e incorporó la posibilidad de designar secretarios judiciales como jueces subrogantes, lo cual vulneraba la jurisprudencia de la Corte Suprema. Desde la aprobación de este reglamento, el Consejo de la Magistratura designó a varios secretarios judiciales como jueces provisorios. Entre ellos, se destaca el caso del secretario Laureano Durán, quien fue nombrado como juez subrogante del Juzgado Federal N° 1 de La Plata con competencia electoral. Este juzgado tenía a su cargo la organización de las elecciones en la provincia de Buenos Aires, distrito que representa el 40% del padrón electoral de todo el país. La designación de Durán fue realizada mediante la Resolución N° 331/14 del Plenario del Consejo de la Magistratura, que ratificó el Dictamen N° 34/14 de la Comisión de Selección de Magistrados, lo que oficializó a Durán en el cargo.

Posteriormente, se presentaron varios planteos judiciales que cuestionaron la validez de su designación. En algunos casos, los peticionarios eran personas sometidas a un proceso penal en el juzgado a cargo de Durán, mientras que en otros se trataba de representantes de partidos políticos con solicitudes en trámite ante la Secretaría Electoral y también organizaciones de la sociedad civil.⁵³

Muchas de las sentencias recaídas en estos casos fueron apeladas ante la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata. Las dos Salas de este Tribunal dictaron fallos contradictorios en casos sustancialmente análogos. En efecto, una de ellas resolvió que el subrogante designado –en su

52. *Ibidem* (28).

53. CCAF, Expediente 10028/2015. Fundación Poder Ciudadano c/Consejo de la Magistratura s/Amparo.

condición de secretario— “no reún[ía] los requisitos para desempeñar la función (...) [y] no tiene las potestades que acuerda un nombramiento ajustado a cánones constitucionales y legales a fin de que (...) sea el (...) ‘juez natural’”.⁵⁴ Mientras que la Sala 1, al resolver una causa en la que se solicitaba el apartamiento del secretario judicial a cargo del Juzgado Federal N° 3 de La Plata, rechazó el planteo al considerar que la designación efectuada por el Consejo de la Magistratura se sostenía válidamente en las facultades reglamentarias y organizativas que la Constitución Nacional le acuerdan al organismo.⁵⁵

La excesiva judicialización de las subrogancias y la incertidumbre con respecto a la validez de las designaciones motivó a la Cámara Nacional Electoral a solicitar mediante la Acordada Extraordinaria N° 10/15 la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que “(...) precise, en su condición de máxima autoridad del Poder Judicial de la Nación, si los magistrados subrogantes con competencia electoral en los distritos de Buenos Aires, Catamarca, Formosa, La Pampa y Salta se encuentran investidos de los atributos constitucionales y legales propios de la función encomendada”.⁵⁶ En otras palabras, el tribunal de mayor rango en materia electoral se vio obligado a solicitarle a la Corte Suprema que brindara certeza jurídica a los actos de los jueces subrogantes con competencia electoral.

Esta situación se agravó con la aprobación de una nueva ley sobre subrogancias. Así, el 10 de junio de 2015, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 27145, la cual reformó sustancialmente el sistema de designación de subrogantes y derogó a sus antecedentes: el Decreto-Ley N° 1285/58 (párrafo segundo del Artículo 7° y el Artículo 31°), la Ley N.º 26372/08 y la Ley N.º 26376/08. Entre los principales cambios introducidos por la ley, se destacó la designación de subrogantes por decisión de la mayoría simple del Consejo de la Magistratura y la eliminación el orden de prioridad que

54. CFALP, Expediente 14000097/2013/9/CA2. Incidente de recusación de Von Kyaw, Ricardo Luis. Sentencia del 10/02/2015, voto de la mayoría. Análogo criterio adoptó en el Expediente N° FLP605/2010/39/CA32, 10/02/2015, con relación al subrogante del Juzgado Federal N° 3 de La Plata.

55. Expedientes N° FLP 373/2011/62/CA40, 10/02/2015 y Expediente FLP 737/2013/17/CA11, 10/02/2015.

56. CNE, la Acordada Extraordinaria N° 10, 24 de febrero de 2015.

gozaban los jueces en funciones para cubrir las vacancias respecto a los abogados de la matrícula federal que integraban la lista de conjueces elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Con fundamento en la nueva legislación, el Consejo de la Magistratura designó a Claudio Marcelo Vázquez⁵⁷ como juez subrogante en la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal, la cual debía decidir en un caso sensible al Poder Ejecutivo. Se trataba de la causa en la que se discutía la constitucionalidad del memorándum de entendimiento celebrado entre la Argentina e Irán con el fin de esclarecer el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Para así proceder, el Consejo removió por simple mayoría al entonces subrogante de dicho órgano, el juez Luis María Cabral, quien ejercía esta función desde 2011. Si bien la designación de Cabral como juez provisorio había sido oportunamente cuestionada por no ajustarse a la ley, su remoción fue irregular y no tuvo como fin subsanar la designación, sino evitar que votara en la causa citada. Cabe destacar que la citada Ley N° 26855/13 introdujo cambios sustanciales en los procedimientos de remoción, estableciendo la aplicación de las mismas normas para jueces titulares y subrogantes: en ambos casos, el proceso adecuado de remoción sería el juicio político. Sin embargo, en la práctica esta ley no fue aplicada.

Para la Comisión Interamericana: “Los Estados están obligados a asegurar una actuación independiente y, por ello, deben otorgarles estabilidad y permanencia en el cargo. Aunque por circunstancias excepcionales puede ser necesario nombrar operadores de justicia con un carácter temporal, como cuando se trata de períodos de transición durante la reestructuración del aparato de justicia, aun en esos casos dichos operadores de justicia deben ser nombrados mediante un procedimiento adecuado, por un tiempo o condición preestablecido, y deben tener garantías de estabilidad en sus cargos”.⁵⁸

La aprobación de la Ley N° 27145/15 motivó nuevos planteos judiciales y declaraciones de inconstitucionalidad. Finalmente, la Corte Suprema en el citado caso “Uriarte” invalidó esta norma, el Artículo 7° del

57. Cf. *La Nación* (2015b).

58. CIDH (2013:40).

Reglamento de Subrogancias y de todas las listas de conjuces aprobadas sin la debida intervención del Consejo de la Magistratura con las mayorías agravadas de dos tercios de sus miembros. Para así resolver, la Corte entendió que, en primer lugar, esta ley, al no establecer orden alguno de prelación para la cobertura de vacantes, vulneraba principios constitucionales. Consideró que la garantía de independencia judicial exige que el régimen de subrogación no deje librada la elección al arbitrio y discrecionalidad de la autoridad de turno. Y por eso, se debía asegurar que, producida una vacante, esta sea cubierta por magistrados de otros tribunales y, sólo excepcionalmente, por jueces provenientes de la lista de conjuces.

En segundo lugar, sostuvo que la norma permitía al Consejo aprobar las listas de abogados y secretarios judiciales por mayoría simple, esto es, con una mayoría inferior a la de dos tercios necesaria para aprobar las ternas de candidatos a jueces permanentes. Por ello, la norma colisiona con la intención del constituyente de 1994 que, al definir la composición del Consejo de la Magistratura, procuró evitar que pudieran consolidarse posiciones hegemónicas.

En tercer lugar, consideró que el Reglamento de Subrogaciones del Consejo de la Magistratura –que dio fundamento a la designación de Laureano Durán como subrogante del Juzgado Federal N° 1 de La Plata–, resultaba inconstitucional porque no contemplaba la participación de los tres poderes del Estado a los que la Constitución Nacional le encomienda el nombramiento de los jueces.

En último lugar, la Corte declaró la invalidez del nombramiento de todos los subrogantes cuyo procedimiento de designación no se haya ajustado a las pautas fijadas en la sentencia y fijó un régimen transitorio de designación hasta tanto el Congreso sancionara una nueva ley que se ajustase a los estándares del fallo “Uriarte”.

5. Conclusiones

El marcado deterioro de la independencia judicial es un síntoma de la fragilidad de las instituciones políticas en la Argentina. La radiografía de las tensiones entre el Gobierno y la Justicia evidencia, sobre todo, un problema de naturaleza política. Por un lado, las presiones casi permanentes han sido la tónica predominante en el relacionamiento con el Poder Judicial. Tanto

los intentos de “democratización” de la Justicia como los ataques a algunos magistrados –sea por no apoyar las prioridades políticas del oficialismo o por llevar adelante investigaciones en casos de presunta corrupción–, han generado un quiebre entre dos de los poderes del Estado. Por otro lado, el Gobierno ha sido poco eficaz en generar políticas sostenibles para el sector judicial. Basta como ejemplo la judicialización extendida de las sucesivas normas sobre subrogancias, que forzó a que la Corte Suprema abordara la cuestión para así poner fin a más de un lustro de descalabros. Asimismo, las fallidas reformas al Consejo de la Magistratura de los años 2006 y 2013 son ejemplos de la escasa eficacia para generar las políticas necesarias en este campo. Las sucesivas reformas del Consejo han carecido de los acuerdos mínimos requeridos para asegurar la sostenibilidad de estas.

El principal aporte de este informe consiste en identificar de manera precisa los factores que condicionaron el accionar independiente de la justicia. Dichos factores no están desconectados entre sí, sino que se hallan intrincadamente relacionados. Las presiones a jueces, la parálisis del Consejo de la Magistratura, la manipulación de las vacantes judiciales y las designaciones irregulares de jueces son parte de un patrón de conducta desplegado por el entonces Poder Ejecutivo a partir de 2006 y el cual se mantuvo de forma constante hasta 2015.

Bibliografía

- Asociación por los Derechos Civiles (ADC): “Los jueces subrogantes en el Poder Judicial de la Nación”, Documento de difusión N° 2, Buenos Aires, ADC, 2012, disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_arg_anex1.pdf
- “Comentarios sobre los proyectos de reforma judicial”. Buenos Aires, ADC, abril, 2013, disponible en: http://www.adc.org.ar/986_los-proyectos-de-reforma-judicial-pueden-afectar-gravemente-el-estado-de-derecho/
- “¿Cuánto demora la designación de jueces/zas en Argentina?”, en Revista digital *Cuestión de Derechos*, N° 5, Buenos Aires, ADC, 2014, disponible en: https://www.academia.edu/20301718/_Cu%C3%A1nto_demora_la_designaci%C3%B3n_de_jueces_zas_en_Argentina
- Fundación Poder Ciudadano, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad

y Crecimiento (CIPPEC) y Directorio Legislativo: Campaña “Así No”, disponible en: http://www.adc.org.ar/990_ongs-lanzan-campana-diciendo-asino-a-la-reforma-judicial-y-juntan-miles-de-firmas-en-pocas-horas/

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (CNA-CAF): *Caso “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otro c/E.N. - Ley 26060 - Dto. 816/99 y otros s/proceso de conocimiento”*. Buenos Aires, CNACAF, Sentencia del 19 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.cgpyr.org.ar/upload/areas/108721d088d414d22fd7796578aec580.pdf>

Cámara Nacional Electoral (CNE): *Acordada Extraordinaria N° 10, 24 de febrero de 2015*, disponible en: http://www.electoral.gov.ar/pdf/acordada_cne_10_2015.pdf

Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal (CCCF) Sala I CFP 11352/2014/3/CA3: “De Los Ángeles Mercado, Romina y otro/s/ nulidad”. Juzgado N° 11 - Secretaría N° 22. Buenos Aires, CCCF, Sentencia del 16 de julio de 2015, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-17091-Caso-Hotesur-la-C-mara-Federal-apart--de-la-causa-al-juez-Claudio-Bonadio.html>

Centro de Información Judicial (CIJ), “Caso Hotesur: el juez Rafecas validó los procedimientos realizados en el Sur dispuestos por el juez Bonadio”, Buenos Aires, CIJ, 14 de agosto, 2015, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-17394-Caso-Hotesur--el-juez-Rafecas-valid--los-procedimientos-realizados-en-el-Sur-dispuestos-por-el-juez-Bonadio.html>

Clarín.com: “Senado: avanza la polémica reforma de la Magistratura”, Buenos Aires, *Diario Clarín*, 20 de diciembre, 2005, disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2005/12/20/elpais/p-01301.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): *Garantía para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 44. 5 diciembre, 2013, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

Comité de Derechos Humanos: *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre Argentina. 98º período de sesiones*. Nueva York, del 8 al 26 de marzo de 2010. Distr. General. CCPR/C/ARG/CO/4, 22 de marzo de 2010, disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/ONU_Informe_comiteDDHH.pdf

Consejo de la Magistratura: Resolución N° 8/14, disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/228018/norma.htm>

Convención Nacional Constituyente de 1994: Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 1994, disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): “El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 CADH). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A N° 8”, 1987, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf

—*Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C N° 182, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf

—*Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C N° 71, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

—*Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009. Serie C N° 197, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN): *Caso Rosza, Carlos Alberto y otros/recurso de casación*. Sentencia del 23 de mayo de 2007, disponible en: <http://www.infojus.gob.ar/descarga-archivo?guid=rstuvwfa-llos-comp-uest-007000228pdf&name=07000228.pdf>

—*Caso Asociación de Magistrados y Funcionarios c/E.N. - Ley 26372 Artículo 2.º s/amparo*. Sentencia del 4 de diciembre de 2012, disponible en: <http://www.infojus.gob.ar/descarga-archivo?guid=rstuvwfa-llos-comp-uest-012000232pdf&name=12000232.pdf>

—*Caso Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) s/ acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional, Ley 26.855, medida cautelar*. Sentencia del 18 de junio, 2013, disponible en: <http://www.saij.gob.ar/descarga-archivo?guid=rstuvwfa-llos-comp-uest-013000082pdf&name=13000082.pdf>

—*Recurso - Bonadio, Claudio s/Res. 313/14 del Consejo de la Magistratura*. Sentencia del 20 de agosto de 2015, disponible en: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2015/08/ADJ-0.054036001440099965.pdf>

Dassen, Nicolás: “El juicio político en Argentina: su funcionamiento formal y en la práctica”, en Gargarella, Roberto (coordinador): *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo 1*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.

Decreto-Ley N° 1285/58, disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37915/texact.htm>

Due Process of Law Foundation (DPLF): *Manual para el fortalecimiento de la independencia y la transparencia del poder judicial en América Central*, Washington, Due Process of Law Foundation (DPLF), 2011, disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/manual-para-el-fortalecimiento-de-la-independencia-y-la-transparencia-del-poder-judicial>

Garrido, Manuel: *La situación actual de los jueces subrogantes en el ámbito federal*, Documento de Trabajo N° 43, Buenos Aires, CIPPEC, abril, 2010, disponible en: <http://www.cippec.org/-/la-situacion-actual-de-los-jueces-subrogantes-en-el-ambito-federal>

Herrero, Álvaro: “Organismos de control en Argentina: El desmantelamiento/debilitamiento de una política pública”, en Poder Ciudadano: *Corrupción y Transparencia, Informe 2014*, Buenos Aires, Eudeba, 2015.

La Nación: “Presentó su renuncia el juez Alfredo Barbarosch, a pocos días del juicio político por supuesto maltrato a empleados”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, marzo, 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1670978-presento-su-renuncia-el-juez-alfredo-barbarosch-a-pocos-dias-del-juicio-politico-por-supuesto-maltrato-a-empleados>.

—“¿Qué es la causa Hotesur?”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 16 de julio, 2015a, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1810946-que-es-la-causa-hotesur>

—“Pacto con Irán: notificaron la designación de un juez cercano al Gobierno en reemplazo de Cabral”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 6 de julio, 2015b, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1808212-pacto-con-iran-designan-a-un-juez-cercano-al-gobierno-en-reemplazo-de-cabral>

Organización de Estados Americanos (OEA): “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Costa Rica, OEA, noviembre, 1969, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Organización de las Naciones Unidas (ONU): “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, 1966, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

- “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
 - “Declaración y Programa de Acción de Viena”, 1993, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
 - “Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas”, 2006, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>
 - “Observación General N°32”, Comité de Derechos Humanos, 2007, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_justicia_instrumentos_internacionales_recursos_Rec_Gral_23_UN.pdf
 - “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41”, Asamblea General - Consejo de Derechos Humanos, 2009, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf
- Roth, Laura: “El Consejo de la Magistratura” en Gargarella, Roberto (coordinador): *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo 1*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.
- Ventura, Adrián: “El Gobierno pidió en el Consejo el juicio político al juez Bonadio”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 28 de noviembre, 2014, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1747662-el-gobierno-pidio-en-el-consejo-el-juicio-politico-del-juez-bonadio>
- Verbitsky, Horacio: *Hacer la Corte*, Buenos Aires, Planeta, 1993.
- Zayat, Demián: “Méritos y política. La selección de jueces federales en Argentina”, en Centro de Formación Judicial: 1º Premio Formación Judicial. Eje Temático: Criterio de selección de jueces y funcionarios, Buenos Aires, EUDEBA, 2009, disponible en: http://cfj.gov.ar/src/img_up/19112014.5.pdf?PHPSESSID=f6ae22580eefe5909eeof1239dcdadb



Caso 2. Entrevista a Santiago Kovadloff

“La Justicia debe recuperar su capacidad de proceder con autonomía”

Perfil biográfico

Soy - Estudié - Trabajé

Soy Santiago Kovadloff. Me gradué en Filosofía en la Universidad de Buenos Aires, tengo un Doctorado *honoris causa* por la UCES, me dedico a escribir, a enseñar literatura, a hacer grupos de estudio. Soy conferencista y columnista en el diario *La Nación*. Los temas que me interesa abordar tienen que ver con el cruce del pensamiento filosófico y la realidad socio-política, generalmente del país en el que vivo.

PODER CIUDADANO: La muerte del fiscal Alberto Nisman es un suceso de una magnitud difícilmente ponderable, y como todo hecho bisagra, implica un antes y un después. ¿Cómo describe usted ese antes que concluye en tamaño suceso? ¿Cómo son la sociedad y las instituciones que llegan a ese punto?

Creo que la muerte de Nisman se inscribe en un escenario institucional muy frágil. Alcanzamos esa fecha trágica mientras vivimos, desde hace muchos años, un proceso de desinstitucionalización muy profundo que se caracteriza por el crecimiento macrocefálico del Estado y, al mismo tiempo, por una reducción del Estado a los imperativos del Poder Ejecutivo y este, a su vez, a las decisiones de un partido político con un liderazgo fuerte.

La desinstitucionalización de la Argentina es también la consecuencia de un proceso de redemocratización abortado, que se reinició en forma explícita en 1983 y no alcanzó a cumplir una transición plena del autoritarismo

a la democracia, razón por la cual podemos decir que, con la interrupción del gobierno del Dr. Alfonsín, advertimos hasta qué punto los intereses sectoriales pudieron mucho más que una política de integración de esos intereses en el marco de un proyecto de nación. Las consecuencias ulteriores de esto las tenemos todavía frescas, pero podemos decir que su desenlace patético es la crisis del 2001. Desde ese año hasta enero de 2015, se produjo una reconstrucción del Poder Ejecutivo y de la figura presidencial, pero sobre la base de premisas, cada día más evidentes, de expresión de un liderazgo de corte autoritario y caudillesco que, sin dudas, son una forma de reorganización del país, pero ya lejos del marco institucional republicano.

Y, precisamente, la muerte de Alberto Nisman pone de manifiesto hasta qué punto la intrascendencia de las instituciones del país alcanza una magnitud impensable, puesto que su muerte es la muerte de la ley. La ley desaparece sustancialmente con la irrelevancia con que es encarado por parte del Estado, el significado de su muerte. En ese sentido, Nisman es un desaparecido, porque desaparece la trascendencia de su función, desaparece la trascendencia de su figura como Fiscal de la Nación y su irrelevancia parece ser la consecuencia necesaria de la intrascendencia misma de la función de la Justicia, en el marco de una democracia reconstruida en términos de populismo, pero no en términos republicanos.

¿Usted cree que la sociedad argentina ha cambiado en algo desde el 18 de enero de 2015? Y si lo hizo, ¿qué le falta asumir para que esta debilidad institucional no sea un hecho “metabolizable”, para que lo ocurrido configure un aprendizaje histórico colectivo?

Hay dos episodios sumamente interesantes para evaluar hasta dónde de la pregunta posee una respuesta específica. Un suceso es el efecto social que produjo el descubrimiento de su muerte, ya que ese hecho derivó en una manifestación pública, social, masiva y extraordinaria que consistió en una pregunta histórica: “Queremos saber de qué se trata”. Ahora bien, esa manifestación que reivindicaba la necesidad de esclarecimiento de su muerte y de la reposición de la causa por él llevada adelante, no tiene lugar en el marco de una sociedad institucionalmente afirmada y diáfana, puesto que desde el Estado mismo se subestimó el valor de su fallecimiento. Este es el otro episodio contrastante con el primero. Si por un lado se dice

simbólicamente: “Queremos saber de qué se trata”, por el otro lado, lo que se nos contesta desde el Estado es: “Se trata de un corrupto”.

Estas dos posiciones corren destinos diferentes. La primera: “Queremos saber de qué se trata”, fatalmente se diluye en una intrascendencia social relativa, porque esa manifestación pública debió haber tenido el cauce necesario de un encaminamiento hacia los procedimientos legales, que lo hubieran podido sostener en el escenario de una trascendencia importante. Eso no ocurrió. Los fiscales que tenían a su cargo la legitimación de la causa terminaron procediendo –a excepción de Moldes–, de manera tal que la causa se extravió en una irrelevancia notable. Y, por otro lado, desde el Estado lo que se promovió con respecto a esta causa es una afirmación que podría caber en esta caracterización: “Lo que menos fue Alberto Nisman es un fiscal; primordialmente fue un corrupto y un suicida”, esto alentado desde las más altas autoridades del país. Con lo cual llegamos precisamente a la conclusión plena de lo que se afirma cuando se señala que es un hecho bisagra. ¿Por qué? Porque la muerte de Nisman puso en evidencia la inexistencia de un Estado republicano constituido con solidez y claridad. Al mismo tiempo, podemos decir que no dejaron de existir expresiones sociales minoritarias empeñadas en mantener el significado real de esta muerte como síntoma de un país debilitado desde el punto de vista legal y cultural. Yo que he tenido la oportunidad de contribuir, en una pequeña escala, al sostenimiento esta memoria activa de la significación de Alberto Nisman para el país, advertí que a los grupos minoritarios que manteníamos la memoria de esta causa nos faltaba permanentemente el eco de una Justicia independiente. Y esto hizo que rebotáramos de forma permanente con una demanda que sostuvimos con el rabino Bergman a través de Memoria Nisman,¹ hasta el momento en el que asumió la presidencia Mauricio Macri. ¿Por qué? Porque con la elevación a Secretaría de Estado de la Unidad encargada de esta cuestión y de la AMIA² nos pareció

1. Nota del Compilador: <https://www.youtube.com/channel/UCs9LfNcU7OM6qKfxjxZ8YkA>, <https://www.facebook.com/Memoria-Nisman-1377863182513281/>, <https://twitter.com/memorianisman>

2. Nota del Compilador: se refiere a la Unidad Especial de Investigación del atentado a la AMIA, cuyo estatuto fue modificado por medio del Decreto N° 108/2016 del Poder Ejecutivo Nacional el 12/01/2016.

que debía dársele al Gobierno la oportunidad de probar que estaba efectivamente empeñado en contribuir, desde el Estado, a la independencia de la Justicia encargada del esclarecimiento de este suceso.

Así sostuvimos esa actividad hasta enero de 2016 y, a partir de entonces, hemos visto una reactivación judicial de este hecho atroz, de este magnicidio. Hoy en día estamos advirtiendo hasta qué punto, lo que hay de difuso en dicho suceso volvió a hacerse evidente; lo difuso salió a la superficie. Lo difuso estaba tapado por una presunta clarificación introducida desde la administración kirchnerista, que había simplificado al máximo la comprensión de este hecho. Y ahora, lo que hay de oscuro –tanto en el modo como se procedió con respecto a la investigación que él había alentado, como respecto a su muerte– vuelve a hacerse evidente. Es paradójico este pequeño triunfo, pero es el triunfo de la aparición de la complejidad de un suceso que había tratado de ser reducido a una simplificación atroz.

Por otra parte, me parece a mí que la capacidad de la sociedad argentina de sujetar el poder a la ley ha sido siempre muy frágil. Históricamente, el nuestro es un país donde el poder ha terminado dictándole a la ley su proceder y, en esa misma medida, creo yo que hoy la ley se ve obligada a reconquistar su autonomía, y para eso necesita del impulso que le dé la política, pero en la misma medida liberarse de la política para poder conservarse. Esta parece ser una tarea que habría de emprenderse ahora, en tanto el poder político, tal como aparece enunciado por el Presidente de la República, cuando sostiene que la Justicia va a proceder con independencia y sin interferencia del Estado. Pero se trata de remontar una cuesta históricamente muy pero muy grande, muy áspera, muy difícil. Se trata de reconstruir un orden axiológico desde el cual la Justicia tiene que recuperar su capacidad de proceder con autonomía.

Se ha entendido a la Justicia como una herramienta del poder político, entonces desandar ese camino es algo que sólo puede emprenderse si, simultáneamente, el Estado entero reconsidera su estructura y su finalidad. Mientras siga en pie la centralidad del Poder Ejecutivo y de su cabeza, como la que hoy todavía estamos viviendo y a la que habría que desbaratar, es poco probable que la Justicia sea capaz de proceder con la integridad que debe hacerlo. Y la ausencia de esa integridad ha llevado a los jueces a caber por entero en la caracterización que hace de ellos José Hernández en el Martín Fierro.

Así que devolverle significación ética a la función jurídica, restituirle significación ética a la función pública en general, a las investiduras que implican las palabras diputado, senador, Presidente de la República, es un trabajo que únicamente puede ser emprendido con vistas a dejar como herencia su continuación. Nunca podrá ser finalizado. El Presidente habla de “pobreza cero”, creo que es una imagen. Cabe pensar que avanzar en el campo de la reducción de la pobreza no sólo es posible, sino imprescindible. Ahora, llegar a reducirla a cero me parece es una tarea que no puede ser sino un estímulo para el desarrollo de la equidad social. Y lo mismo debe decir de la Justicia. “Injusticia cero”: caminemos en dirección de una Justicia más robusta, más independiente, más sólida, pero en verdad el rasgo distintivo de una democracia republicana cabal es vivir combatiendo sus insuficiencias y no ponerle fin.

Frente a la emergencia de esta fragilidad institucional, ¿cómo encarar una agenda de fortalecimiento de las instituciones democráticas con foco en la ciudadanía y su participación?

El primer paso fundamental sería que la política ejercida desde el poder pueda demostrarle a la ciudadanía que cuenta con idoneidad y está empeñada en aproximarse como práctica a la ética. Esto sería un ejemplo muy estimulante: si los gobernantes son capaces de mostrar que tienen proyectos de reconciliación con la ética, es probable que generen en la ciudadanía un entusiasmo hoy ausente. Ese entusiasmo se ha de traducir, por un lado, en lo que podríamos llamar la militancia partidaria –como, de hecho, ha venido ocurriendo últimamente en varios partidos–, pero, fundamentalmente, en conductas de convivencia. Yo creo que la forma más fructífera de participación es la *conciudadanía*, es decir, la capacidad que nuestra sociedad demuestre poseer para tomar al prójimo como un referente en el trato que se le brinda, trato que puede ir desde la asistencia a un necesitado hasta la consideración que se tenga con otra persona en la vida cotidiana. La importancia de esto puede verse por la vigencia de lo contrario: estamos en una sociedad en la que la violencia irrumpe en la vida cotidiana.

Este cambio, necesario, debe estar precedido por el estímulo único que sólo puede brindar la ejemplaridad en el ejercicio del poder. Es muy

difícil que una sociedad se estructure con espíritu solidario si quienes la gobiernan estafan a la ciudadanía. Recuerdo que, en los años del Proceso Militar, la capacidad que teníamos de resistir al avallasamiento estaba en las instituciones en las cuales sosteníamos conductas que aspiraban a generar otra organización política, que después desembocó en las expectativas que generó el alfonsinismo. Por ejemplo, muchos de nosotros, que ya no podíamos trabajar en la universidad, nos reuníamos en forma privada y llevábamos adelante algo que yo llamé un día una “cultura de catacumba”. Y esto ayudó mucho a sostener un ideal de expectativa, teníamos una expectativa política, estábamos esperando que hubiera dirigencias políticas cuya existencia además promovíamos, con esta búsqueda que hacíamos de valores que debían traducirse en comportamientos de los líderes políticos; líderes políticos que, en ese momento, estaban todavía muy desdibujados por la presión de un poder autoritario. Lo que fundamentalmente creo que tiene que alentarse es la actitud de convivencia, como reverso de la inseguridad, como reverso de la violencia, como reverso de la desconfianza que puede generar un uso perverso de la política.

Caso 3

Transparencia y participación ciudadana en la designación de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Roberto Saba

La credibilidad de una Corte Suprema de Justicia como la nuestra, con la responsabilidad de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes y decretos en última instancia, y la confianza que la gente tenga en ella, dependen, fundamentalmente, del modo en que se designen sus integrantes. También depende de los casos que ese tribunal decida, de sus argumentos para justificar sus sentencias y de la inteligencia con la que los jueces diseñen sus mandatos a los poderes del Estado en sus resoluciones.

El entonces presidente Carlos Menem había hecho trizas esa credibilidad y confianza popular en nuestro máximo tribunal, no sólo por la manipulación y control que logró ejercer sobre ese órgano al que le amplió el número de miembros con el objeto de contar con una mayoría afín, sino que el enorme daño que le produjo a esa fundamental institución comenzó a sentirse el día que el Senado –también bajo control del presidente–, en una fugaz sesión de menos de cinco minutos, aprobó en la más absoluta oscuridad y a espaldas de la ciudadanía los pliegos de los nuevos jueces amigos del primer mandatario. A partir de allí, todas fueron malas noticias y en 2001 –cuando las instituciones del país crujieron y la gente en la calle se convocaba bajo el lema: “Que se vayan todos”–, los ministros de la Corte Suprema se encontraban incluidos en ese colectivo al que la ciudadanía quería fuera de la función pública.

En 2003, el entonces presidente Néstor Kirchner y el Senado, respectivamente, inspirados en una serie de propuestas esbozadas en un documento titulado “Una Corte para la Democracia”¹ y escrito en los políticamente caldeados días de enero de 2001 por un reducido grupo de activistas cívicos del que tuve el honor de formar parte, implementaron medidas de transparencia y participación ciudadana en el proceso de designación de jueces –no sólo de la Corte Suprema– que devolvieron con una velocidad realmente increíble una gran parte de la confianza perdida. El famoso Decreto N° 222 de 2003 y la reforma en el reglamento del Senado, imprimieron a la nominación de candidatos a la Corte Suprema por parte del Ejecutivo y a la aprobación de los pliegos en el Senado, un nivel de transparencia y participación nunca antes vistos en la Argentina –aunque sí en el sistema de los Estados Unidos que nuestro constituyente tomó como modelo en 1853 y que nuestros políticos prefirieron olvidar en la práctica por exactamente ciento cincuenta años–.

El tiempo que el decreto N° 222 provee a la ciudadanía para criticar o apoyar a los nominados antes de que el presidente envíe el pliego al Senado, no sólo abre una instancia de participación y control ciudadano en el proceso de designación de jueces de la Corte, sino que tiene el efecto buscado de que el presidente evalúe con máximo cuidado su decisión sobre las personas que nombra, pues su candidato o candidata deberá pasar el riguroso escrutinio de la ciudadanía y de la comunidad jurídica experta.

Este plazo de virtual consulta pública permitiría a la gente sopesar las credenciales profesionales, morales y democráticas de los nominados, así como el equilibrio de género que el Decreto del Ejecutivo le impone al presidente como un objetivo por lograr en la composición del Tribunal. Las cuatro nominaciones que hizo Néstor Kirchner para completar la integración de la Corte Suprema al comienzo de su mandato dan cuenta del impacto positivo de ese procedimiento. Los cuatro nuevos jueces y juezas

1. “Una Corte para la Democracia” fue una coalición formada por Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores cuyo trabajo fue la base para el Decreto N° 222/03 que estableció el procedimiento para el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

no eran apoyados por todos por igual, pues hubo quienes los criticaron con dureza y quienes rescataron sus muchas virtudes; pero ninguno de ellos podía compararse, ni por lejos, con los nefastos nombramientos que había hecho Carlos Menem en la oscuridad en procesos tan veloces que no permitieron ni siquiera la crítica oportuna. El proceso fue la principal causa de ese positivo cambio.

Las características del procedimiento de designación introducidas en el Decreto N° 222/03 y las reformas en el reglamento del Senado son aún hoy, mientras escribo estas líneas,² rescatadas por kirchneristas y opositores a los gobiernos de los últimos doce años, como probablemente la única medida por unanimidad considerada acertada por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. Ese procedimiento, y muchas sabias decisiones de la propia Corte, lo tornó un Tribunal creíble y políticamente poderoso. Los argentinos habíamos logrado reconstruir la confianza y credibilidad de nuestro máximo tribunal hasta tal punto que esta Corte tuvo las espaldas suficientes para poner límites al mismo gobierno que la había conformado. Reconstruir esta legitimidad en tan breve tiempo fue un logro casi milagroso. Suele tomar décadas construir la confianza popular en un tribunal y sólo segundos destruirla.

Apenas asumido el nuevo gobierno con el Ingeniero Mauricio Macri como Presidente de la Nación a partir del 10 de diciembre de 2016, la Corte Suprema se encontraba sólo con tres de sus cinco miembros, dadas las renuncias de Raúl Zaffaroni y Carlos Fayt. Según lo establecido en la Constitución Nacional, el Congreso se encontraba en receso hasta el 1° de marzo de 2016. El Presidente tenía las facultades constitucionales para convocar a sesiones extraordinarias del cuerpo legislativo pero decidió no hacerlo. En cambio tomó la imprevista y prácticamente sin precedentes decisión de designar por decreto a los dos jueces del máximo tribunal de la Nación, facultad fundada en una controvertida interpretación de la Constitución Nacional. Dicha decisión fue interpretada por muchos expertos y actores de la sociedad civil como un retroceso en los avances logrados poco más de diez años atrás en materia de transparencia y participación en la designación de jueces del máximo tribunal. Estas voces entendían que el

2. Enero de 2016.

nombramiento por decreto no contribuía a esa construcción de legitimidad de la Corte que se había comenzado a lograr en 2003.

Los defensores de la medida del Presidente sostuvieron que el procedimiento era “arriesgado pero legal”, pero la legalidad no es todo cuando se trata de contribuir a la confianza en nuestro Poder Judicial. También era “legal” el modo en que Carlos Menem y su Senado designaron a los jueces de la mayoría automática en la Corte de la década del 90. Nominaciones de personas sin prestigio ni trayectoria, sin ninguna reputación que perder, aprobaciones en tiempo récord y sin ningún escrutinio público en el Senado, hicieron caer al Tribunal en los más bajos niveles de legitimidad. Incluso cuando una cierta interpretación del Artículo 99 inciso 19 de la Constitución Nacional hiciera pensar que el procedimiento escogido por el Presidente de la Nación era “legal”, ello no convertía a la decisión en acertada. El Presidente y el Senado tienen la alta responsabilidad de cuidar la legitimidad de la Corte y no sólo de actuar “legalmente”, en un sentido peligrosamente formalista alejado de los principios que nutren la buena política. Actuar dentro de la legalidad es un presupuesto indispensable, pero no es suficiente. No es una mera casualidad que ningún Presidente de la Nación elegido por el pueblo desde 1853, ni siquiera el ex presidente Raúl Alfonsín con su abrumadora legitimidad democrática, recurriera a la designación de jueces en comisión, incluso cuando en el caso de Alfonsín, su posición se parecía mucho más a la de Bartolomé Mitre en 1862 nombrando a la primera Corte Suprema que a la del actual Presidente.

Las voces críticas se sumaron y en los hechos, de un modo no explícito, el Presidente volvió sobre sus pasos. Luego de realizadas las designaciones por decreto, sólo hacía falta que el presidente de la Corte Suprema, Ricardo Lorenzetti, les tomara juramento a los dos nuevos magistrados. Sin embargo, de acuerdo con lo informado en los medios de comunicación, después de una reunión que mantuvieron el Presidente de la Nación y el Presidente de la Corte Suprema, se decidió no tomarles el juramento, instrumentar el proceso del Decreto N° 222/03 y esperar a que finalizase la feria judicial de enero. A comienzos de febrero, el Presidente de la Nación convocó a sesiones extraordinarias del Congreso para ese mes y envió los pliegos de los dos jueces ya “designados” por decreto, pero ahora en calidad de nominados para su aprobación por el Senado. El proceso del Decreto N° 222/03 devolvió la transparencia y participación que fueron

peligrosamente puestas en riesgo y se abrió la posibilidad de que el procedimiento del Senado, también abierto, transparente y participativo, se iniciara en esa Cámara.

Escribo este artículo mientras se espera la intervención del Senado. Es deseable que ese proceso ahora en la Cámara Alta no se limite a reflejar por medio del voto de los senadores los acuerdos hechos en la oscuridad, fuera del recinto, entre partidos políticos, como solía hacerse hasta 2003. El clímax de esa práctica fue la ya mencionada designación de los cinco jueces de la Corte Suprema que llevó a cabo el ex presidente Carlos Menem luego de la ampliación del número de miembros del Tribunal de cinco a nueve y de la renuncia del Ministro Jorge Bacqué en desacuerdo con ese *packing* o captura del Tribunal. Aquella sesión de aprobación de pliegos en el Senado de los nuevos jueces bajo aquel Presidente que duró escasos cinco minutos, sumado a la completa oscuridad en la etapa de nominación en cabeza del Ejecutivo, hizo que los argentinos nos encontráramos de un día para el otro con la sorpresa de una nueva Corte con mayoría automática a favor del Presidente que hizo estragos en la legitimidad del Tribunal.

Esa legitimidad se reconstruyó a partir del 2003, como dije más arriba, por *dos* decisiones fundamentales:

- i) El Decreto N° 222 del Poder Ejecutivo que abría una etapa de transparencia y participación antes de la nominación de candidatos al Senado y
- ii) La reforma del reglamento del Senado para la aprobación de esos pliegos.

Esta segunda fase del proceso de designación en la Cámara Alta es crucial, pues consiste, primero, en una etapa en la cual las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y otros actores de la comunidad pueden acercar a los senadores preguntas que proponen les sean formuladas a los nominados en una audiencia ante la Comisión de Acuerdos del Senado.

Luego, en esa audiencia, que fue televisada –y que sería conveniente que siguiera siéndolo– y que fue seguida con enorme curiosidad por la sociedad cuando se implementó por primera vez con el nombramiento del Dr. Raúl Zaffaroni, los senadores formularon más de doscientas preguntas al

nominado en una sesión prolongada en la que los argentinos –potenciales alcanzados por las decisiones del juez– pudieron conocer los detalles del pensamiento jurídico del candidato en lo que se refería, entre otros temas, a interpretación constitucional, aplicación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos, importancia de la jurisprudencia de los tribunales internacionales en la decisión de la Corte, relevancia de los precedentes del máximo tribunal y su carácter o no de vinculantes; así como cuestiones puntuales específicas, tales como su lectura constitucional sobre el derecho a la libertad de expresión, la igualdad ante la ley, el derecho a la vida, etc. También pudimos observar los argentinos cómo los senadores interrogaban al nominado por su situación y deuda impositivas, sus clientes cuando ejerció la profesión y otros aspectos de su vida pública y ciudadana pasadas. Un proceso similar se llevó a cabo para la designación de los restantes tres jueces propuestos por el gobierno de Néstor Kirchner.

Sería realmente deseable, por el bien de la confianza de la ciudadanía en su Corte Suprema y, como consecuencia, en su Poder Judicial, que se reencausara definitiva y cabalmente el nombramiento de los dos ministros de la Corte de acuerdo con los mandatos de estas dos reformas clave. Carlos Menem causó un daño enorme a la legitimidad de la Corte tras recurrir a los instrumentos constitucionales de la ley de ampliación del máximo tribunal y de expeditivas y oscuras aprobaciones de los pliegos por el Senado. El daño actual podría haber sido equivalente si las designaciones se hubiesen llevado a cabo por medio de un decreto de dudosa constitucionalidad como el decidido por el Poder Ejecutivo. Ahora es el turno del Senado. La aplicación del Decreto N° 222, más una robusta audiencia en el Senado fue la fórmula exitosa que nos colocó en la senda correcta en 2003. Si funcionó, ¿por qué no continuar con esta fórmula? Construir confianza en la Justicia es altamente complejo. Destruirla es, desgraciadamente, demasiado fácil.

Elecciones y Transparencia



Capítulo V

Los desafíos de la transparencia en el financiamiento político en la Argentina

Pablo Secchi

En la Argentina no existe conciencia acerca de la importancia que tiene el control del financiamiento de la política como factor esencial para la lucha contra la corrupción en la administración del Estado. En épocas electorales, el tema es abordado de forma tímida, usualmente por organizaciones de la sociedad civil, expertos y periodistas, pero, lamentablemente, no se termina de instalar su gravedad ni el impacto que tiene de manera directa sobre los gobiernos, la administración de la cosa pública y la calidad de vida de los ciudadanos.

Nuestro país cuenta con un sistema mixto de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Por un lado, los partidos reciben fondos públicos para su funcionamiento —a través del fondo partidario permanente y del fondo extraordinario de campañas— y, al mismo tiempo, pueden recibir fondos privados. Este esquema, con sus matices y diferentes pesos, es el adoptado en la mayoría de los países de Latinoamérica, con excepción de Venezuela, que cuenta con un sistema puramente privado,¹ Bolivia, que eliminó las subvenciones directas;² y Perú, que si bien en la norma estipula el financiamiento público, en la práctica no entrega fondos a los partidos en forma directa.³

1. Cf. Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de Venezuela, sancionada el 23 de diciembre de 2010.

2. Cf. Ley N° 1983/99, Ley de Partidos Políticos, Bolivia y Romero Ballivián (2012:8).

3. Cf. Ley N° 28094/03, Ley de Partidos Políticos, Perú.

En la Argentina, el componente privado está integrado por dos actores: las personas físicas (ciudadanos) y las personas jurídicas (esencialmente, empresas). Así, la normativa señala que “constituye financiamiento privado de campaña electoral toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que una persona física efectúe a una agrupación política, destinado al financiamiento de gastos electorales”.⁴ El peso entre los dos componentes posibles de financiamiento privado no es simétrico, dado que la reforma legislativa de diciembre de 2009 limitó la participación de las personas jurídicas en el financiamiento de los partidos políticos.

Si bien la llamada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”⁵ sigue permitiendo los aportes de las empresas a los partidos políticos, les prohíbe que estos sean realizados con fines electorales. El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso consideraba que “...es imperativo guiar taxativamente el financiamiento privado dentro del marco de la igualdad de oportunidades, premisas necesarias en la contienda política de toda democracia moderna (...) Se apuesta a regular el financiamiento de campañas electorales en la búsqueda de equidad entre las distintas fuerzas políticas, evitando que aquellos que cuentan con mayor disponibilidad de recursos puedan obtener una ventaja a la hora de difundir sus ideas y propuestas...”.⁶

La Ley N° 26571/09 incluyó también, y en forma complementaria al financiamiento político, significativos cambios en materia de acceso a los medios masivos de comunicación. A partir de la reforma, los espacios en radio y televisión para publicidad electoral son facilitados por el Estado Nacional y se prohíbe a los partidos su compra privada: antes de la reforma, el principal gasto de los partidos políticos durante las campañas estaba destinado a ese rubro.

En relación con la equidad electoral que el nuevo régimen produciría, de acuerdo con el mensaje remitido por el Ejecutivo al Congreso, la experta en la materia Delia Ferreira Rubio sostiene que se trata más de un discurso político que de una realidad, dado que si bien los partidos más chicos accedieron a más minutos en radio y televisión, la ausencia de

4. Artículo 44 bis Ley N° 26215 /07.

5. Ley N° 26571/09.

6. Proyecto de Ley, Mensaje N° 1596 del PEN al proyecto. Antecedente Ley 26.571, Folio 7 (2009).

limitación al uso de los medios públicos y de la publicidad oficial por parte del Poder Ejecutivo termina desvirtuando el objetivo de la reforma.⁷

Analizando las motivaciones políticas subyacentes a la reforma, podría decirse que la prohibición de que las empresas puedan donar a las campañas electorales tiene como origen el revés electoral del kirchnerismo en la elección de diputados nacionales de 2009. Por entonces, los diarios mostraban a un candidato –Francisco de Narváez– que, basado en una sólida base económica, se posicionaba en la preferencia de los electores de la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo con los medios, el entonces candidato de Unión Pro acaparaba el 77% de los gastos que se habían realizado en cartelería, sumando a todos los espacios políticos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires. Este dato, y la derrota electoral del oficialismo en el distrito provincial que había llevado de primer candidato en sus listas a Néstor Kirchner, fueron suficientes para impulsar una reforma electoral que, en forma explícita, implicaba menos intromisión de las empresas en las campañas, al tiempo que, implícitamente, resguardaba las ventajas del oficialismo al no regular el uso de recursos públicos. Entre estos recursos, se encuentran la distribución de pauta publicitaria⁸ y la utilización de medios públicos, bienes muebles e inmuebles, y el personal de la administración, entre otros.

En este capítulo se evaluarán algunos de los desafíos pendientes del financiamiento político en la Argentina, desde una perspectiva de transparencia, teniendo en cuenta las herramientas que sería necesario introducir o fortalecer, para una efectiva rendición de cuentas y control de los partidos políticos. Entre los aspectos principales para analizar se señalarán elementos vinculados con: la participación del sector privado en el financiamiento político, la necesidad de identificación certera de los donantes, la duración de las campañas, los mecanismos de control y las sanciones, y la utilización de recursos público con fines electorales.

1. La participación del sector privado en el financiamiento político

De acuerdo con la reforma de 2009, la campaña electoral comienza treinta y cinco días antes de las elecciones. El Código Electoral Nacional

7. Cf. Ferreira Rubio (2012).

8. www.publicidadoficial.org.ar

(CEN) señala: “... campaña electoral es el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado”.⁹ Como ya hemos mencionado, las empresas no pueden hacer donaciones para la campaña electoral, es decir, no pueden apoyar económicamente lo que suceda en esos treinta y cinco días de campaña, pero sí pueden hacerlo el resto del año para otro tipo de actividades como desenvolvimiento institucional, capacitación y formación política.¹⁰

Sin embargo, no podemos desconocer lo que en la práctica sucede con las campañas políticas en la Argentina: *las empresas, en forma ilegal o a través de personas físicas, siguen siendo las principales aportantes de las campañas electorales*. Esta verdad es aceptada en privado, tanto por empresarios como por políticos. Las puertas de las empresas son las primeras que golpea la clase política para obtener fondos para campaña. Algunas veces, esos acercamientos son en términos cordiales y propositivos, solicitando apoyo para un proyecto político y, otras, son a través de amenazas, exigencias o promesas.

Desde el punto de vista del control, la dicotomía plateada por la ley hace muy difícil el trabajo de la Justicia Electoral, que tiene que diferenciar qué dinero ingresó para la vida ordinaria de los partidos y cuál para la campaña electoral. Se excluye a las empresas de las campañas, pero es necesario analizar qué sucede con el dinero que una empresa dona fuera del período de campaña y qué influencia o participación tiene en ella. ¿Qué hacemos fuera de los treinta y cinco días de campaña?

Por otra parte, como es de público conocimiento, en la Argentina la campaña electoral es permanente,¹¹ para comprobarlo basta observar la cartelera en cualquier calle o ruta del país. De ninguna forma puede justificarse lo que invierten los partidos en los períodos previos a la campaña regulada como “actividades de desenvolvimiento institucional, capacita-

9. Artículo 64 bis Código Electoral Nacional (CEN).

10. Cf. Artículo. 5 ° Ley N° 26215/07.

11. Cf. Ruiz (2015).

ción o formación política”. *En la práctica, el financiamiento privado –sea de personas físicas o jurídicas– se aplica para financiar gastos con objetivos electorales fuera del período permitido.*

Para ilustrar las complejidades del control, imaginemos el siguiente caso: una alianza (formada como frente electoral) declara, en el informe final de campaña, haber recibido ingresos por transferencia de uno de los partidos que la constituye. El auditor de ese informe deberá ver el monto de esa transferencia, ir al partido mencionado, observar en su balance los aportes, dividirlos en aportes de personas físicas y de personas jurídicas, y observar si el partido tenía disponibilidad de aportes de personas físicas como para cubrir la transferencia a la alianza. Al mismo tiempo, ese informe se remitirá al Juzgado Federal con Competencia Electoral del distrito para ver si el juez está interesado en involucrarse en la investigación de un incumplimiento que será, básicamente, muy difícil de comprobar. La Cámara Nacional Electoral en una causa vinculada con este tema señala que “... no escapa a la comprensión del Tribunal las dificultades que conlleva –aquí y en cualquier país con regulaciones semejantes– controlar legalmente las actividades dirigidas a ‘captar la voluntad política del electorado’”.¹²

Como puede inferirse del ejemplo anterior, resulta muy complejo el control del financiamiento con un sistema de estas características. Los legisladores generaron un instrumento que, en lugar de facilitarlo, lo complica casi hasta su inviabilidad. En este engendro normativo, la Justicia Electoral debe hacer un seguimiento de todo el dinero que los partidos políticos obtienen durante el año para verificar que el utilizado en campaña sea únicamente el aportado por personas físicas y no por personas jurídicas (empresas). Sin dudas, es necesario un cambio normativo para racionalizar esta situación. Creemos que la mejor forma de transparentar la participación de los privados en las campañas es permitiendo el aporte de las empresas, sujetando esa contribución a mayores controles. Como menciona Daniel Zovatto, cuando el modelo elegido es uno basado en la transparencia, “si bien existe el riesgo de que la financiación privada pueda estar

12. CNE, “Partido Nueva Izquierda s/ control de informe de campaña en elecciones primarias”, 31/3/15, Considerando 5°.

atada a la toma de decisiones, ello se corrige si el elector conoce a cabalidad las fuentes de financiamiento”.¹³ Este modelo implica menos limitaciones y más transparencia. Por supuesto, que también implica topes de aportes y gastos para cada uno de los actores que apoyan las campañas, con el objetivo de que no se generen dependencias no deseadas de los aportantes.

Un elemento más para tener en cuenta, y que también surge del ejemplo mencionado, es que en la Argentina ya casi no existen propuestas electorales a través de partidos políticos: en general, los candidatos se presentan por medio de alianzas. Este es un problema importante para la normativa vigente ya que todo el sistema de financiamiento está pensado para partidos políticos. Una revisión en este sentido sería un desafío positivo en pos, no sólo de la transparencia, sino también de una mejor organización del sistema.

Recomendaciones:

- i) Permitir a las empresas financiar las campañas electorales limitando su participación, pero generando más transparencia.
- ii) Simplificar la normativa en relación con los fondos que pueden recibir los partidos políticos, generando mejores condiciones para el control adecuado de ellos.
- iii) Trabajar en una actualización de las normativas de financiamiento teniendo en cuenta que la mayoría de los partidos políticos compiten electoralmente por medio de alianzas electorales.

2. La campaña anticipada

¿Es posible una campaña de treinta y cinco días en los términos del Código Electoral? Nos parece que no es viable. Principalmente, porque los partidos políticos tienen derecho a dar a conocer a sus candidatos e ideas, y los ciudadanos necesitan tiempo para elaborar la decisión del voto. Una limitación tan extrema para el tiempo de campaña puede estar vinculada a

13. Zovatto (2014:32).

la importación de modelos que se aplican en los sistemas parlamentarios. Suele decirse que, en el parlamentarismo, la supervivencia del Ejecutivo está sujeta al apoyo de una mayoría parlamentaria, pero esta dependencia es mutua, ya que el Ejecutivo puede disolver a la asamblea y llamar a nuevas elecciones antes de la finalización del mandato.¹⁴ Dado que se puede llamar en cualquier momento a elecciones, es lógico que en estos sistemas el período de campaña esté acotado. En cambio, en un sistema presidencialista como el adoptado por la Argentina, las elecciones tienen fechas fijas establecidas: son cada dos años, y salvando hechos excepcionales, ninguna elección se dará entre esos períodos. Como los partidos saben a la perfección cuándo son las elecciones, administran sus estrategias de acuerdo con ello.

La limitación temporal de la campaña electoral desempeña un rol estabilizador dentro de ella, ya que garantiza cierta igualdad en la competencia política y evita la saturación de los medios. Al mismo tiempo, es una variable efectiva para el control de los costos de las campañas.¹⁵

Considerando ambos argumentos, podemos llegar a un principio de conclusión en relación con que resulta necesario regular el tiempo de campaña, pero debe otorgarse la flexibilidad necesaria para que los partidos tengan tiempo para dar a conocer su oferta y los candidatos puedan instalarse en la opinión pública. Es imprescindible que esto suceda en un marco de cordura proselitista, teniendo en cuenta un gasto electoral racional y preservando el espacio público.

La misma Cámara Nacional Electoral, en el fallo ya citado, indicaba que “la evidencia de la realidad política actual muestra que la limitación temporal de las campañas electorales no representa una valla efectiva para la promoción de muchos que aspiran ocupar cargos electivos a renovarse en los próximos comicios, por ejemplo con publicidad en la vía pública”.¹⁶

Lamentablemente, los partidos no ignoran los conceptos vertidos en estas líneas. Sus prácticas, comportamientos y rendiciones de cuentas son fríamente pensados, a partir del conocimiento acabado de los puntos

14. Cf. Carey (2006).

15. Cf. David (2014).

16. CNE, op.cit.

vulnerables de la legislación vigente. Un observador curioso verá que durante la precampaña –antes de los treinta y cinco días permitidos– en la publicidad política en vía pública ningún candidato indica a qué partido pertenece ni a qué cargo se postula. Se pueden observar fotos de candidatos, *slogans* de campaña, foto y *slogans*, fotos con funcionarios públicos; pero nunca se observará: “Juan Gutiérrez, candidato a presidente, Partido Federal”. Esto es así porque, efectivamente, aclarar que son candidatos a determinado cargo y el partido por el cual se postulan cuando no se han oficializado las candidaturas sería aceptar que están haciendo campaña cuando está prohibido. Un recurso muy observado es el de políticos que dicen en los medios que son candidatos, se sabe a qué cargo aspiran, pero ponen en los carteles indicaciones en relación con alguna fundación/asociación que promueve su figura, violando claramente el espíritu de la legislación electoral.

Es extraño tener que decirlo: la solución no es violar la ley, como se está haciendo en la actualidad, *sino regular la campaña de manera más efectiva, considerando las necesidades reales de los partidos y de los ciudadanos*. El desafío es complejo dado que los partidos políticos con representación parlamentaria deben encorsetar sus propias prácticas y cambiar sus conductas proselitistas, tarea difícilmente deseada y siempre, en el mejor de los casos, pospuesta.

Recomendaciones:

- i) Regular los tiempos de campaña en forma racional y de acuerdo con las necesidades reales de los partidos y ciudadanos.
- ii) Controlar, en forma exhaustiva, hasta que se regule la materia, el comportamiento de los partidos políticos y candidatos durante la precampaña.

3. La bancarización de los aportes

Asumiendo que las empresas siguen financiando la política ilegalmente, hoy en día el mayor desafío para los partidos grandes no es obtener donaciones (las empresas claramente juegan a ganador), sino conseguir nombres de ciudadanos que puedan “blanquear” los fondos de las

empresas. A este tipo de sujetos se los denomina comúnmente “prestanombres”. A través de ellos, las empresas siguen financiando las campañas y son los responsables económicos de los partidos, los que, una vez conseguidos y hasta gastados los fondos, se encargan de acomodar los números para que los reportes financieros que se presentan ante la Justicia sean medianamente coherentes.

Una de las estrategias más utilizadas en materia de financiamiento político es la de depositar grandes sumas de dinero a través de un sólo movimiento bancario. Un miembro del partido, o varios, juntan el dinero de empresas o ciudadanos, y lo depositan todo junto y en el mismo momento en la cuenta bancaria única que tiene cada partido o alianza. Esta metodología hace que se pierda la ruta que transitó ese dinero, desconociéndose, a la hora del control, de qué cuenta efectivamente salió –es decir, quién fue el donante real–, por dónde pasó –quién la tuvo durante el proceso de recaudación– y, especialmente, si todo llegó a destino –la cuenta oficial–. Este mecanismo permite la mencionada práctica del “prestanombre”, dado que los procesos de recaudación y rendición de cuentas se encuentran estratégicamente separados. Estas maniobras pueden ser controladas eficazmente si se implementa la obligatoriedad del depósito directo por parte del donante y se prohíbe que un ciudadano deposite el dinero de otros. De esta forma, se conocería efectivamente quién es el donante con nombre y apellido. Asimismo, el donante sabría a dónde fue realmente el dinero; y la Justicia Electoral podría seguir fácilmente los rastros del dinero “blanco” puesto en la campaña. Esta bancarización individual de las donaciones sería un paso fundamental para el control del financiamiento partidario.

Poder Ciudadano y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) impulsan, desde el 2014, la regulación de las donaciones por medio de tarjetas de crédito. Esta iniciativa busca, entre otros objetivos, la transparencia del financiamiento partidario y la diversificación de los fondos que obtienen los partidos políticos. Consideramos que esta estrategia generará a futuro una menor dependencia de los fondos irregulares.

Uno de los principales escollos que tenían los partidos para sumarse a las nuevas formas de obtener donaciones de los ciudadanos era que, en la norma y práctica, las tarjetas de crédito no estaban obligadas a informar a los partidos quiénes eran los titulares de los plásticos a través de

los que se hacían las donaciones electrónicas. A partir del pedido de Poder Ciudadano y CIPPEC a la Dirección Nacional Electoral (DiNE), el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 776/15,¹⁷ en el que, además de permitirse que cualquier ciudadano con una tarjeta de crédito pudiera apoyar al partido político de su preferencia, se establece que el partido debe poder conocer la identidad del donante. Esto permite a los partidos, por un lado, controlar quiénes son sus aportantes y, por el otro, rechazar algún donante si no es de su interés o viola alguna de las prohibiciones vigentes.

Las donaciones con tarjeta de crédito son un claro ejemplo de la bancarización de los aportes de campaña. Sin embargo, no son el único. También podría realizarse mediante aportes directos en la ventanilla de bancos, donaciones por medio de transferencias bancarias, cajeros automáticos y otros medios electrónicos. El tema aquí, nuevamente, está en la voluntad política de avanzar en la transparencia del financiamiento político.

Recomendación:

- i) Fomentar la bancarización de las donaciones con el objetivo de transparentar los verdaderos aportantes de las campañas.

4. El uso electoral de la publicidad oficial¹⁸

Los partidos políticos que no forman parte de los oficialismos nacionales, provinciales o locales, corren con una importante desventaja frente a la presencia de los gobiernos en los medios de comunicación a través de la publicidad oficial: inauguraciones de obras, lanzamientos de planes de vivienda, propagandas de leyes impulsadas, éxitos de gestión, otorgamientos de créditos y muchas otras actividades rubricadas en los medios de comunicación por los gobiernos de turno.

La publicidad oficial tiene como objetivo comunicar o rendir cuentas a la ciudadanía respecto de la actividad gubernamental, sin embargo, en la Argentina suele convertirse en propaganda para favorecer la imagen de funcionarios públicos. No es lo mismo un anuncio indicando el calendario

17. Cf. Pomares; Secchi (2015).

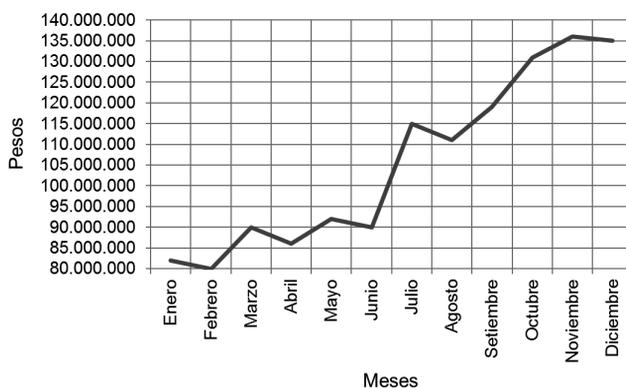
18. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 7 de este Informe.

de vacunación infantil que un *spot* televisivo sobre las virtudes de un gobierno durante su gestión. La inclusión de los nombres, fotos e imágenes de los funcionarios, e inclusive la utilización de los colores o signos partidarios, desvirtúan el objetivo de la publicidad oficial y provocan un desbalance en la competencia electoral. A nivel nacional, este hecho se ve agravado por la reforma realizada en 2009 mediante la Ley N° 26571/09, por la cual los partidos políticos no pueden contratar espacios audiovisuales para hacer campaña y sólo pueden utilizar aquellos espacios provistos por el Estado y asignados mediante sorteo. Si bien el fundamento de esta norma es válido – ya que apunta a equiparar las posibilidades de acceso a los medios–, sin una regulación estricta de la publicidad oficial se genera, en efecto, una notable asimetría en la competencia entre las diversas fuerzas políticas.

Se necesita regular la distribución de pauta publicitaria oficial, por varias razones. En primer lugar, porque puede utilizarse como un premio/castigo a la línea editorial de los medios de comunicación existentes, porque a través de ella se pueden crear medios adeptos al Gobierno y, porque, transformada en propaganda, termina desvirtuando la competencia electoral.

Los gobiernos tienden a invertir más en publicidad oficial a medida que se acerca la fecha de las elecciones. En 2013, como puede verse en el cuadro siguiente, la pauta publicitaria comenzó a crecer en la segunda mitad del año a medida que se acercaban las elecciones de octubre.

Gráfico 1: Inversión en publicidad oficial - 2013



Fuente: Poder Ciudadano en base a información entregada por Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Ahora bien, si se analiza lo invertido en publicidad oficial contra lo declarado por los partidos políticos como gastos de campaña, se observará la desproporción entre ambos números y de qué manera la publicidad oficial es una herramienta que desbalancea la competencia. Sólo a modo ilustrativo podemos ver los siguientes números respecto a 2013:

- > En la campaña electoral legislativa de 2013, todos los partidos juntos, sumando las elecciones primarias y las generales, declararon haber gastado \$89.000.000.-¹⁹
- > Durante 2009, y de acuerdo con datos entregados por la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Gobierno Nacional distribuyó más de \$1.272.000.000.- A este exorbitante gasto en publicidad oficial habría que sumarle otros \$1.200.000.000.-²⁰, invertidos en *Fútbol Para Todos* que, básicamente, implica publicidad oficial durante los entretiempos de las transmisiones de fútbol. En total, durante 2013, el Gobierno Nacional invirtió más de \$2.000.000.000.- en pauta publicitaria.
- > En resumen, durante 2013 los gastos (declarados) de todos los partidos políticos juntos equivalen a un 3,5% de la inversión en publicidad oficial del Gobierno Nacional.

Con estos datos a la vista, es claro que la ausencia de una normativa que regule la pauta publicitaria puede generar fuertes desbalances durante los procesos electorales, además de ser una práctica permanente que excede el tiempo de las campañas políticas.

Las ventajas a partir de la distribución de pauta publicitaria no se dan solamente a nivel nacional. En las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se observa el mismo fenómeno. Por ejemplo, para la campaña presidencial 2015, ha sido claro cómo aquellos precandidatos que gobiernan algunos distritos utilizan la publicidad oficial para instalarse nacionalmente. Encontramos publicidad de Macri desde el Gobierno de

19. www.larutaelectoral.com.ar

20. Cf. *Infobae* (2013).

CABA; de Scioli, a partir de la Provincia de Buenos Aires; de De la Sota, desde Córdoba; e incluso publicidad de la provincia de San Luis, que si bien no nombra directamente a Rodríguez Saá, queda claro que va dirigida en ese sentido. Estos *spots* televisivos y radiales son formas de vulnerar las restricciones establecidas por la ley, y deberían ser tenidos en cuenta por la Justicia Electoral y las próximas reformas legislativas.

Recomendaciones:

- i) Regular la distribución de pauta publicitaria, con criterios objetivos, y asegurando que esté al servicio de los ciudadanos y no sea un instrumento de propaganda política.
- ii) Regular la pauta publicitaria excluyendo la posibilidad de la personalización de los avisos publicitarios.
- iii) Limitar las publicidades de gobernadores provinciales que se manifiestan como futuros candidatos, durante los años electorales.

5. Ausencia de reglas a nivel provincial

La ausencia de legislación provincial en materia de financiamiento político o la diferencia en su contenido con las leyes nacionales, produce grandes inconvenientes a la hora del control judicial de ingresos y gastos de campaña.

Teniendo en cuenta que en nuestro país conviven veinticinco regímenes electorales (Nación más provincias y CABA)²¹ y que, incluso, a ellos se les suman algunos distritos locales que tienen sus propias reglas, el control de las elecciones en materia de financiamiento se hace muy difícil.

Uno de los principales problemas se da con aquellos distritos que organizan las elecciones en forma simultánea con la Nación. Las campañas se cruzan y resulta muy complicado discriminar los gastos –pensemos, por ejemplo, en un cartel con la imagen de un dirigente nacional, uno provincial y uno local–. Los partidos o alianzas nacionales pueden sostener que

21. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 13 de este Informe

ha sido colocado por la alianza o el partido provincial, en cuyo distrito no está regulado el financiamiento político.

Para que un verdadero control del dinero en la política sea posible, es de vital importancia que todos los distritos provinciales cuenten con normativa que asegure la transparencia. Debe garantizarse a la ciudadanía el total acceso a los ingresos y gastos de los partidos políticos; deben establecerse principios básicos en la materia compatibles con la legislación nacional; y debe imponerse un régimen de sanciones eficaz.

Recomendación:

- i) Invitar a las provincias a que sancionen leyes de control del financiamiento político que sean compatibles con la normativa nacional.

6. El régimen de sanciones

Otro de los puntos para revisar en materia de campañas electorales es el régimen sancionatorio, principal herramienta para desincentivar el financiamiento irregular. Su eficacia depende tanto de la existencia de sanciones para aquellos que violan la normativa vigente como –y muy especialmente– de la capacidad del Estado para aplicarlas.

Un efectivo régimen de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para asegurar la coercibilidad de las normas.²² Ninguno de estos aspectos parecería cumplirse en la Argentina, donde los controles no son efectivos. No ayudan ni las contradicciones entre los regímenes de aportes para la campaña y la vida ordinaria de los partidos políticos, ni la duración de los tiempos de campaña, ni la desarticulación entre la legislación nacional y las legislaciones provinciales o, peor aún, su inexistencia. Tampoco se dota a la Cámara Nacional Electoral de los recursos suficientes para realizar un control exhaustivo del dinero en la política.

En el país no existe un organismo electoral autónomo ni juzgados específicamente electorales –cabe recordar que los que existen son

22. Cf. Ulloa (2004).

instancias “con competencia electoral”-. La existencia de cualquiera de estas variantes probablemente implicaría contar con instituciones dotadas de recursos y autonomía suficientes para el control efectivo de los partidos y sus cuentas.

En cuanto a los procedimientos, las leyes sancionadas en el Congreso de la Nación no han generado las herramientas necesarias para que exista un control efectivo, claro ejemplo de esto es la ausencia de la obligación de bancarizar individualmente cada uno de los aportes o la falta de una legislación adaptada al sistema de alianzas que se impone en nuestro país.

La normativa vigente en la Argentina es muy laxa en materia de sanciones, imponiendo multas pecuniarias a los partidos, donantes y responsables políticos de los partidos (presidente, tesorero y responsables económico-financieros) en caso de violar la normativa vigente. El análisis de las sanciones establecidas en las normas muestra que estas distan bastante de atemorizar a los partidos políticos grandes, que cuentan con sumas de dinero cuantiosas para afrontar las campañas. Los partidos políticos, en algunos casos, podrían hasta analizar el costo-beneficio de financiar irregularmente una campaña dado que las sanciones son menores. Un partido político podría incluir en su presupuesto la sanción económica que puede llegar a recibir en caso de que le descubran una irregularidad.

Un partido puede superar los topes establecidos, financiarse con cualquiera de los sujetos prohibidos por ley, utilizar recursos públicos, fondos del narcotráfico o el juego clandestino, sin embargo la sanción será económica o de inhabilitación para ejercer cargos públicos para los responsables del partido, más allá de las investigaciones penales que se pudiera realizar. Una posibilidad para limitar este tipo de comportamientos, que demanda tratamiento y análisis profundo, es considerar posibles sanciones sobre los candidatos; situación delicada que debería cuidar no afectar la representación de la ciudadanía.

El Congreso de la Nación debería trabajar, en primer lugar, en el fortalecimiento de los organismos de control y sanción, especialmente decidir sobre su configuración final y dotarlos de recursos para el ejercicio efectivo de su función. Y, por otro lado, establecer responsabilidades sobre los candidatos, en aquellos casos en que se compruebe la generación de una inequidad en la competencia electoral por la utilización de fondos ilegales o violación de la normativa vigente.

Recomendaciones:

- i) Establecer sanciones en la normativa que desincentiven efectivamente el financiamiento irregular de las campañas electorales.
- ii) Fortalecer a los organismos electorales con dotación de un presupuesto acorde a la responsabilidad que tienen.

7. Conclusiones

La relación entre dinero y política es uno de los principales desafíos en la lucha contra la corrupción, no sólo en nuestro país y nuestra región, sino alrededor del mundo. Sin embargo, no se observa que el tema resulte de interés para la agenda política ni para los medios de comunicación. Pareciera que aún no se ha comprendido la profundidad del problema, ni cómo, del financiamiento oscuro de la política, se deriva una gran cantidad de consecuencias sobre la administración del Estado y la calidad de la democracia.

Principalmente durante las campañas electorales –aunque no exclusivamente–, hay mucho dinero puesto en juego que afecta la equidad en la competencia electoral, y además, puede llegar a condicionar a los futuros gobiernos o representantes.

Lamentablemente, sólo una pequeña parte del dinero que ingresa en la política lo hace por los canales institucionales establecidos. Esto puede comprobarse observando las rendiciones de cuentas de los partidos y contrastarlas con la gran cantidad de gastos con fines electoralistas. Alcanza, simplemente, con observar la publicidad en vía pública, analizar la logística de los diferentes candidatos, escuchar o seguir en redes sociales a periodistas incentivados económicamente, o estudiar la utilización de recursos públicos por parte de los Poderes Ejecutivos nacionales o provinciales.

En este capítulo hemos intentado acercarnos a los desafíos que enfrenta la Argentina en materia de financiamiento político. Algunos son abordables desde cambios normativos, que deben ser producidos por la propia clase política. Otros están relacionados con conductas del sector privado, la ciudadanía y la Justicia Electoral.

El financiamiento ilegal no es una simple falta administrativa. Muchas veces, la política, en su afán de conseguir fondos, abre la puerta a actores como el juego (legal e ilegal), el narcotráfico y diversos tipos de asociaciones delictivas con necesidad de lavado de sus activos. Las consecuencias de estas relaciones van desde el cohecho anticipado y la devolución de favores, hasta la falta de control e intromisión en negocios sucios y las zonas liberadas, entre muchas otras que afectan directamente la calidad de vida de cada uno de nosotros.

La transparencia en el manejo del dinero de campaña no se dará naturalmente, sino que deberá ser el resultado de una decisión política. Hemos propuesto algunos pasos que creemos convenientes para atacar algunas de las vulnerabilidades del sistema. En ese sentido, *creemos que limitar las donaciones de empresas para las campañas electorales es invitar a la realización de prácticas ilegales y una medida cínica por parte de la clase política que se nutre básicamente de esos aportes*. Preferimos conocer quiénes financian realmente las campañas.

La regulación de la pauta publicitaria es una deuda pendiente que, además de evitar afectaciones a la libertad de expresión, limitaría el uso de los medios de comunicación con fines electorales.

Sumado al punto anterior, entendemos que la limitación del uso de recursos públicos permitirá generar condiciones de competitividad más equitativas, complementándose con los cambios realizados en la reforma de 2009.

Por otra parte, la individualización de las donaciones a través de la prohibición de la acumulación de fondos de diferentes donantes permitirá generar mayor transparencia, contrastar lo declarado por los partidos políticos y luchar contra la práctica de “prestanombres”.

Es necesario generar un sistema de engranajes legales compuesto por la ley nacional y las futuras leyes en cada una de las provincias, permitiendo tener un sólido sistema de financiamiento que genere mayor transparencia y equidad en la competencia en todo el territorio.

Los organismos que deben controlar el financiamiento de las campañas electorales tienen que contar con los recursos necesarios para hacerlo. Estos recursos son, por un lado, económicos y, por el otro, legales; posibilitando estos últimos sanciones efectivas y acordes a la gravedad de las faltas.

Finalmente, el sinceramiento de los tiempos de campaña permitirá poner límites reales, generar un sistema de control posible y que no se acose al ciudadano con propaganda política.

Bibliografía

- Alconada Mon, Hugo; Sued, Gabriel: “De Narváez, el candidato de la campaña millonaria”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 4 de mayo, 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1124348-de-narvaez-el-candidato-de-la-campana-millonaria>
- Carey, John: “Presidencialismo versus parlamentarismo”, Buenos Aires, *Postdata* N° 11, 2006, pp. 121-162, disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/presidencialismo-versus-parlamentarismo-john-carey/>
- CNE, “Partido Nueva Izquierda s/ control de informe de campaña en elecciones primarias”, 31/3/15, disponible en: http://www.electoral.gov.ar/pdf/fallo_100001842013CA1.pdf
- Código Electoral Nacional, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>
- David, Jean: “Limitación temporal de las campañas electorales en República Dominicana y América Latina”, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano, 2014, disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-partidos-politicos/1641-limitacion-temporal-de-las-campanas-electorales-en-republica-dominica-y-america-latina>
- Decreto N° 776/15 PEN, disponible en: <http://www.elecciones.gob.ar/archivos/Decreto-776.pdf>
- Ferreira Rubio, Delia: “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012”, *Revista Elecciones*, Vol. 11, N° 12 enero-diciembre, 2012, ONPE, Perú, disponible en: [http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-partidos-politicos/FinanPP%20Argentina%202012%20-%20Revista%20Elecciones%20ONPE%20-N%C2%BA-12%20\(Dic%202012\).pdf](http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-partidos-politicos/FinanPP%20Argentina%202012%20-%20Revista%20Elecciones%20ONPE%20-N%C2%BA-12%20(Dic%202012).pdf)
- Infobae.com: “El fútbol para todos saldrá casi 4 millones por día en el 2014”, Buenos Aires, *Infobae*, 30 de septiembre, 2013, disponible en: <http://www.infobae.com/2013/09/30/1512501-el-futbol-todos-saldra-casi-4-millones-dia-el-2014>
- Pomares, Julia; Secchi, Pablo: “Una oportunidad para la transparencia electoral”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, CIPPEC, 2015, disponible en: <http://poderciudadano.org/una-oportunidad-para-la-transparencia-en-el-financiamiento-electoral/>

- Proyecto de Ley, Mensaje N° 1596 del PEN al proyecto. Antecedente Ley 26571 (2009), disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2009/PDF2009/TP2009/0031-PE-09.pdf>
- Romero Ballivián, Salvador: “Bolivia” en The Carter Center: *Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina*, Atlanta, Carter Center, 2012, disponible en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/Electoral_Code_Booklet-VDG_A2_final2.pdf
- Ruiz, Iván: “La Justicia exigió que los candidatos presidenciales expliquen sus gastos de campaña anticipada”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 3 de abril, 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1780942-la-justicia-pide-a-los-presidenciales-que-expliquen-sus-gastos-de-campana-anticipada>
- Secchi, Pablo; Pavese, Rosario: “De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial”, en Jornet, Carlos; Dessein, Daniel (comps.): *Tiempos turbulentos, medios y libertad de expresión en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Ariel, ADEPA, 2014, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/De-que-hablamos-cuando-hablamos-de-publicidad-oficial-art.-del-libro-Tiempos-Turbulentos.pdf>
- Serra, Laura: “De Narváez, el candidato que no repara en gastos”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 19 de abril, 2009, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1119890-de-narvaez-el-candidato-que-no-repara-en-gastos>
- Ulloa, Félix: “Financiamiento Político: órganos de control y regímenes de sanciones”, en Griner, Steven; Zovatto, Daniel (eds.): *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, San José, OEA, 2004, disponible en: http://www.idea.int/publications/good_practices_la/
- Zovatto, Daniel: “Reflexión comparada sobre el financiamiento político público”, Oficina Nacional de Procesos Electorales (ed.): *Financiamiento de la política en el Perú*, Lima, 2014, disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_41131-1522-4-30.pdf?150424185954



Caso 4

Balance y reformas posibles del sistema electoral argentino

Juan Manuel Abal Medina

1. Introducción

La Argentina acaba de realizar su octava elección presidencial desde la recuperación democrática de 1983 con un inédito balotaje entre los dos candidatos más votados. Esta continuidad democrática permite realizar un balance del funcionamiento de nuestro régimen electoral, identificando las fortalezas del actual sistema y también aquellos puntos para corregir o mejorar. Además, durante el 2015 se ha discutido intensamente sobre la institucionalidad electoral, con una centralidad inusual en la agenda pública. Sin embargo, dado que estas discusiones ocurrieron en plena campaña, muchas veces los argumentos parecían más enfocados en influir en las encuestas que en debatir realmente con seriedad y evidencia. Por eso, el 2016 puede ser una oportunidad más propicia para reflexionar sobre el tema y para impulsar las reformas que hagan falta.

El primer aspecto para destacar sobre el régimen electoral nacional es la integridad de las elecciones y la confianza en sus resultados. Esta cuestión puede parecer elemental, pero tras un año en que se agitó con frecuencia la palabra “fraude”, vale remarcarlo. Atravesamos elecciones primarias y generales nacionales sin ninguna denuncia relevante de irregularidades. Los diferentes partidos y candidatos aceptaron los resultados, más allá de algunas declaraciones mediáticas altisonantes. Cuando a los oficialismos a nivel nacional y en distintos distritos les tocó perder las elecciones, lo aceptaron sin problemas, incluso cuando los márgenes eran

estrechos. Es decir que las instituciones y los actores pertinentes cumplieron adecuadamente su misión más básica de asegurar la limpieza de las elecciones. Considerando algunas cosas que se dijeron durante 2015, esta certeza sobre la limpieza de los comicios no es poco.

La segunda cuestión para resaltar es que se ha avanzado en la implementación más plena y efectiva de la reforma electoral de 2009 (Ley N° 26571). Fuerzas políticas de disímil orientación, como el Frente de Izquierda y Cambiemos, resolvieron sus candidaturas presidenciales mediante competencia entre dos o más candidatos en elecciones primarias. Para otros cargos, la competencia fue aún más extendida en otras fuerzas, incluyendo, por ejemplo, las elecciones primarias del Frente para la Victoria para la gobernación de la Provincia de Buenos Aires o del PRO, para jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir que la utilización de este instrumento de democratización en la selección de las candidaturas se ha vuelto más habitual que en su primera experiencia, en 2011. Hoy, dirigentes y votantes se han acostumbrado a esta opción.

En el mismo sentido, la regulación de la publicidad audiovisual en las campañas ha sido un éxito indudable. La competencia política es mucho más equilibrada hoy que cuando los recursos de cada partido determinaban la posibilidad de difundir su mensaje. A su vez, la garantía de los espacios de publicidad reduce la influencia de los grandes intereses económicos sobre los partidos. Esto equilibra los niveles de influencia de los miembros de la sociedad sobre los representantes, y nos acerca al ideal democrático de la igualdad de influencia política de todos los ciudadanos y las ciudadanas. También vale destacar que la distribución de los espacios por parte de la Dirección Nacional Electoral (DiNE) ha sido nuevamente impecable y sin ningún cuestionamiento.

En este marco general que considero satisfactorio, debemos tener en cuenta algunos aspectos que pueden ser mejorados. Estos aspectos refieren a: i) el medio de votación (la tradicional boleta partidaria); ii) la regulación de los debates preelectorales y iii) la institucionalidad para la organización electoral.

2. El medio de votación

Nuestro mecanismo de votación es antiguo y lento. Cuando la boleta partidaria se utiliza con miles de candidaturas para múltiples cargos, como

ocurrió en algunas provincias, sus defectos se hacen más evidentes. Esto explica por qué en algunos casos se registraron cuartos oscuros abarrotados, boletas faltantes o demoras e inexactitudes en el escrutinio provisorio. Buena parte de las denuncias (mediáticas) de irregularidades se originaron en estas cuestiones.

La boleta partidaria funcionaba sin ningún problema cuando todos los partidos políticos relevantes contaban con fiscales en todas las mesas electorales. Indudablemente, la “crisis” de la boleta partidaria en la Argentina deriva de la crisis de la Unión Cívica Radical. Dado que esta modalidad plantea una importante responsabilidad en los propios partidos, sólo puede funcionar correctamente cuando hay partidos fuertes y con arraigo territorial. Tradicionalmente, el peronismo y el radicalismo no tenían problemas en contar con los fiscales necesarios en todo el país; incluso los partidos más pequeños contaban con una militancia numerosa, capaz de desempeñar esta tarea el día de los comicios. La enorme debilidad del radicalismo desde el 2001 y de todo el campo “no peronista” en general ha generado problemas en nuestro mecanismo de votación. Si esos partidos ya no tienen militantes en todo el territorio, aparecen entonces las dudas sobre el uso de la boleta partidaria.

Esto no implica que el sistema sea poco seguro. De hecho, hay controles cruzados en todas las etapas del proceso comicial. Junto a los fiscales partidarios, cada mesa de votación tiene autoridades seleccionadas de la propia ciudadanía que pueden revisar periódicamente la disponibilidad de boletas en el cuarto oscuro. La tecnología a disposición de las personas –como los celulares con cámaras– permite que cualquier comportamiento indebido sea registrado y difundido. Además, las escuelas tienen delegados de la Justicia Electoral. Los telegramas de cada mesa se publican en Internet el día siguiente a los comicios, con lo cual cada partido puede constatar fácilmente que los resultados cargados sean los correctos o, en caso de existir errores, estos sean detectados. Durante 2015, la DiNE y la Cámara Nacional Electoral avanzaron en modernizar aspectos operativos del régimen electoral que profundizan la supervisión sobre todas las fases del proceso comicial. En este contexto, es inimaginable que pueda orquestarse un fraude que modifique lo votado por la ciudadanía.

Las alternativas a la boleta partidaria tampoco son una panacea. El sistema de voto electrónico, que para algunos políticos y periodistas

parece el único sistema que sería aceptable, se aplica en muy pocos países del mundo. En Alemania, fue declarado inconstitucional por inseguro en 2009 y en Holanda, que había sido pionera en su utilización, se lo dejó de usar en 2008. Los expertos informáticos tienen serias dudas sobre la inviolabilidad de los sistemas de voto electrónico. Por eso, la mayoría de los países utiliza el voto en papel. De hecho, en casos como los de Francia, España, Suecia, Noruega y Uruguay, entre otros, se mantiene el uso de boletas partidarias.

Una alternativa intermedia, que conjugue lo mejor de ambos sistemas y limite las debilidades de cada uno, puede ser el sistema utilizado en Salta y en la Ciudad de Buenos Aires, de impresión electrónica de boletas papel (Boleta Única Electrónica). Esta es una opción interesante para considerar en tanto evita los problemas de la boleta partidaria, pero sin incurrir en los riesgos del voto electrónico, al existir la constancia física del sufragio. Constituye así una opción atractiva para analizar mejoras en el instrumento de votación. Pero aun con este instrumento deben extremarse las precauciones en su implementación para asegurar riesgos de irregularidades informáticas. Esto incluye la posibilidad de que los partidos auditen el código fuente, la capacitación de la ciudadanía para cotejar el comprobante en papel con lo grabado en el chip y el recuento manual como complemento del escrutinio electrónico.

Una cuestión adicional para tener en cuenta son los efectos de cada instrumento de votación sobre el sistema de partidos y la gobernabilidad posterior. En provincias como Santa Fe, la boleta única en papel ha permitido un enorme corte de boleta entre las categorías ejecutiva y legislativa. La personalización de las candidaturas –en desmedro de la oferta global de cada partido– puede debilitar a las fuerzas políticas, así como conducir a gobiernos con contingentes legislativos muy pequeños. Se debe analizar cuidadosamente este posible efecto, en la medida en que incide sobre la capacidad de gobernar efectivamente. Las dificultades de los presidencialismos con minoría legislativa están ampliamente documentadas en la Ciencia Política. Por eso, un diseño del instrumento de votación que facilite el arrastre entre categorías podría mitigar este riesgo. Si bien esto parece la “letra chica” de una reforma electoral, es fundamental tenerlo en cuenta dados sus potenciales efectos en la capacidad de gobernar de quienes resultan electos, un atributo clave de cualquier régimen electoral.

3. Los debates preelectorales

Otra cuestión debatida extensamente durante 2015 fue la realización de un debate entre los candidatos presidenciales. Nuevamente, la discusión del asunto en plena campaña dificultó que hubiera un tratamiento más reflexivo sobre el tema. En cualquier caso, el 2016 abre la posibilidad para abordar el tema sin la influencia de las presiones electorales inmediatas. El Congreso podría aprobar una normativa que establezca la obligatoriedad de la realización de uno o más debates y, de hecho, ya se han presentado varios proyectos en tal sentido. Esto podría contribuir a la imparcialidad de la organización y a evitar discusiones al respecto durante el transcurso mismo de la campaña.

A su vez, sería positivo aprender de la experiencia de los debates realizados durante 2015, en la primera vuelta y en el balotaje. Para que sean realmente informativos para la ciudadanía, estos deben minimizar las exposiciones previamente memorizadas e incluir preguntas –y, eventualmente, repreguntas– más puntuales que focalicen los temas tratados. De lo contrario, el debate no agrega demasiado a los *spots* televisivos o, a lo sumo, sólo indica quién es mejor para ensayar un guion elaborado con anterioridad –una cualidad que nada dice sobre el desempeño futuro del candidato en la presidencia–.

En definitiva, estamos ante la oportunidad de abordar el tema sin las urgencias de un año electoral. Sin dudas, debería ser posible encontrar un mecanismo que habilite la realización de debates provechosos para los votantes. Sin sacralizar al debate por el debate mismo –como ocurrió por momentos durante 2015–, debería ser posible durante 2016 acordar entre los partidos y las organizaciones de la sociedad civil una modalidad consensuada y superadora, con reglas acordadas de antemano sean quienes sean los candidatos y su posición en las encuestas, antes de encontrarnos nuevamente en plena campaña.

4. La institucionalidad electoral

Un debate sobre una reforma electoral debería incluir una discusión sobre el órgano rector en la materia. La DiNE ha sido en estos años una garantía de independencia y seriedad en la conducción de los procesos electorales. En 2015, hemos tenido una nueva prueba de esto pese al clima

que pretendía instalar denuncias sin fundamentos. Para garantizar que ese perfil continúe, se debería discutir la importancia de contar con una autoridad electoral ubicada fuera de la administración central del Poder Ejecutivo. Esto permitiría institucionalizar el valioso trabajo de la DiNE en estos años, con un modelo más similar al que utilizan muchos otros países.¹

Por ejemplo, una agencia electoral descentralizada, con autonomía respecto a los gobiernos, podría constituir un avance en términos institucionales. Esta agencia podría adoptar las actuales funciones de la DiNE en materia de organización electoral, partidos políticos y campañas electorales. Para asegurar su autonomía y profesionalismo, su marco institucional podría contemplar:

- > El acuerdo del Senado para la designación de su director;
- > Un mandato fijo para asegurar su estabilidad, preferentemente sin coincidir con los recambios de gobierno –por ejemplo, comenzando en 2017–;
- > Un requisito de especialización académica o profesional en la temática;
- > La realización de concursos para la selección de personal;
- > La participación de los partidos y de organizaciones especializadas en un cuerpo asesor de la agencia;
- > Y autonomía en la gestión operativa y presupuestaria de la entidad.

Estos atributos robustecerían, en el marco institucional “formal”, la independencia con que la DiNE ya ha venido operando en la práctica, un rasgo destacado por dirigentes de los diferentes partidos y por organizaciones de la sociedad civil.

Dado el relevante rol que también cumple en la Argentina la Cámara Nacional Electoral (CNE), estos cambios deberían hacerse sin menoscabo de sus competencias e incluso ampliando sus recursos materiales,

1. Nota del Compilador: como en los casos de México y Perú.

tecnológicos y humanos, y de los Juzgados Electorales Federales. En 2015, la CNE ha demostrado un liderazgo valioso para mejorar las prácticas electorales y despejar las dudas que se buscaba instalar. Por eso es importante asegurar que continúe cumpliendo esta tarea, en colaboración permanente con la nueva agencia electoral.

Una reforma de este tipo requiere un tiempo de implementación y, por lo tanto, debería realizarse con la mayor distancia posible respecto a las elecciones nacionales. El primer semestre de 2016 sería entonces un momento propicio para plantear este debate y, eventualmente, aprobar la creación del nuevo organismo. El gobierno entrante ha mencionado este tema, lo cual alienta la posibilidad de su aprobación mediante un consenso amplio de las fuerzas políticas.

5. Calendario electoral

El régimen federal argentino habilita a las provincias a fijar las fechas de sus comicios para cargos provinciales. En algunos casos, las propias constituciones provinciales prohíben la realización concurrente de dichos comicios con los nacionales, de manera de separar ambas campañas y actos electorales. Sin menoscabo de las autonomías provinciales y de la legítima razón que ampara la separación de fechas, sería importante, en 2016, avanzar en cierto ordenamiento del calendario electoral a nivel nacional. Otros grandes países federales –como Brasil o Estados Unidos– no presentan esta dispersión. 2015 ha sido un año de campaña de principio a fin: con elecciones municipales desde febrero y provinciales desde abril en distintos distritos, hasta su conclusión recién en noviembre. Prácticamente, todos los domingos ha habido elecciones. Si bien esto es fascinante para los politólogos y lucrativo para los consultores de campaña, es muy intenso para los partidos y sus dirigentes, los que, en muchos casos, tienen además responsabilidades de gestión. Para los ciudadanos también puede requerir un compromiso importante: en la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, los votantes concurren seis veces a las urnas.

Por las razones antes mencionadas, una reforma en este sentido requeriría un amplio acuerdo partidario y territorial. Nuevamente, la ausencia de elecciones durante 2016 puede habilitar una discusión más franca sobre esta cuestión y posibles medidas para mitigar la dispersión.

6. Conclusiones

En 2015 hemos podido comprobar que, pese a las inflamadas denuncias mediáticas, nuestro régimen electoral goza de bastante buena salud. Se desarrolló un sinnúmero de elecciones nacionales, provinciales y municipales sin discusiones serias sobre la validez de los resultados. La voluntad popular fue respetada sin inconvenientes. Incluso en el caso que presentó los problemas más evidentes –como el de Tucumán–, el paso del tiempo ha demostrado el despropósito de hablar de “fraude”. Las elecciones en la Argentina son libres y competitivas.

Pero ¿cómo evitar en el futuro una repetición de las denuncias mediáticas de 2015? En parte, apelando a la responsabilidad de los actores políticos. Algunos partidos denunciaron al sistema electoral como viciado ante cada derrota y lo consideraron intachable en las victorias. Esperemos que esas conductas no se repitan. Pero, por otra parte, también podemos y debemos tomar medidas que optimicen el régimen electoral y lo liberen de cualquier duda sobre su funcionamiento. En este artículo sintetice algunas opciones en este sentido: i) la adopción de un instrumento de votación que reemplace a la boleta partidaria, propia de una época con otro tipo de partidos políticos; ii) la creación de una agencia electoral autónoma del Poder Ejecutivo, que asegure la independencia con que la DiNE ha funcionado en estos años; iii) la regulación de los debates preelectorales, estableciendo su obligatoriedad y reglas que favorezcan un verdadero intercambio de ideas y propuestas; iv) finalmente, discutir un ordenamiento del calendario electoral en todo el país, para evitar el “maratón” de comicios del 2015.

El 2016 es el año ideal para tener estos debates. A una distancia prudente de un nuevo ciclo electoral, podremos discutir mejoras sin las presiones, las urgencias y los intereses de una campaña. Ojalá podamos concretarlo.

Caso 5

Voto electrónico. Prudencia, controles y garantías

*Rosario Pavese
María Inés Tula*

El proceso electoral de 2015 agregó un elemento más al análisis político de coyuntura. A las ya conocidas y esperadas mediciones electorales sobre candidaturas, desempeño electoral de estas en las primarias y la reorganización de los partidos políticos frente a las elecciones generales, se sumó el debate sobre la introducción del voto electrónico.

En nuestro país, la primera experiencia vinculante en elecciones generales se efectuó en 2003 en la VII Sección del territorio bonaerense, pero sólo para electores extranjeros, implementada a través de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre los gobiernos de la Argentina y Brasil. En esa oportunidad, el Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) facilitó el *hardware*, el *software* y el asesoramiento técnico de los comicios mientras que el gobierno provincial pagó los costos del traslado de las urnas electrónicas, como también los pasajes y viáticos de los funcionarios y técnicos del TSE. Desde aquel entonces, se han venido desarrollando innumerables y heterogéneas pruebas con diferentes modelos de máquinas y de empresas proveedoras –tanto privadas como del Estado provincial–, pero siempre en territorios acotados al ámbito municipal y provincial.¹

1. Cf. Tula; Diéguez; Eyherabide (2005).

Si bien ha habido varios debates en todo este tiempo, ninguno llegó a ser tan intenso como el que se presentó en 2015 cuando el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –a través de los Decretos Reglamentarios N° 441/14 y 513/14– incorporó la Boleta Electrónica o Boleta Única Electrónica (BUE) como nuevo instrumento de emisión del sufragio.

En efecto, la Ley N° 4894/13 aprobó la Boleta Única (papel) emulando las experiencias provinciales de Córdoba y Santa Fe al tiempo que abría la posibilidad de incluir tecnología en un futuro. Sin embargo, estos Decretos Reglamentarios firmados en noviembre y diciembre de 2014, a escasos cinco meses de las elecciones primarias celebradas el 26 de abril de 2015, aceleraron vertiginosamente el proceso que la norma había previsto para más adelante.² Así, se dispuso la “incorporación y aplicación de tecnologías electrónicas en el procedimiento electoral, en las etapas de emisión del voto, escrutinio de sufragios, y transmisión y totalización de resultados electorales”;³ lo que significó la sustitución de la Boleta Única (BU) en formato papel por Boletas Electrónicas con máquinas de votación. No sólo se introdujo el cambio pocos días antes de la convocatoria a elecciones (Decreto 530/14 del 29 de diciembre), modificando las reglas de juego conocidas por todos los actores, sino que también estuvo ausente el correspondiente debate y consenso con los legisladores que habían acordado pasar a la BU de papel, sobre qué tecnología sería la más adecuada y conveniente para suplantarse a las boletas múltiples partidarias. Y esta decisión quedó finalmente en manos del Ejecutivo.⁴

El proceso licitatorio también estuvo sujeto a críticas, algunas de las cuales Poder Ciudadano reflejó en un documento con observaciones y

2. El 9 de diciembre de 2013, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la Ley N° 4894 que dispuso la implementación del “Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (Anexo I) y el “Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas” (Anexo II). En particular, el Anexo II se aprobó con cuarenta y tres votos positivos, once negativos y tres abstenciones.

3. Decreto N° 513/14, Art. 2.

4. Al respecto, la Unión Cívica Radical, Distrito Capital, presentó una demanda de inconstitucionalidad de los artículos 23, 24 y 25 del Anexo II, de la Ley N° 4894/13 y de los artículos 3, 4, 6, 14, 23 y 24 del Decreto Reglamentario 441/14 (fs.6/24), así como de los artículos 1 y 2 del Decreto Reglamentario 513/14 (fs. 102/106). Cf. Expediente N° 11756114 “Unión Cívica Radical c/ GCBA s/Electoral-otros”, la demanda fue rechazada por el Tribunal Superior de Justicia de CABA.

recomendaciones con datos obtenidos a partir de un pedido de Acceso a la Información Pública.⁵

La propuesta de la BUE del Grupo MSA ganó la licitación en CABA para realizar los comicios de 2015, es decir, primarias, elecciones generales y una eventual segunda vuelta. Si bien es una empresa nacional que viene efectuando experiencias de votación electrónica desde hace más de diez años –al igual que otras de carácter nacional e internacional–, fue la primera y hasta ahora la única que obtuvo una adjudicación en toda una provincia argentina para incorporar tecnología en la emisión del sufragio. En efecto, Salta en 2011 aplicó la Boleta Electrónica para un tercio de su padrón electoral y, luego, en 2013, en todo su territorio, acelerando también la progresividad con la que en un principio se haría su incorporación –un 30%, en 2011; un 30%, en 2013 y el 100%, en 2015–. Simultáneamente, efectuó experiencias más acotadas en algunos municipios de Córdoba –La Falda y Marcos Juárez–, Chaco –Resistencia, Sáenz Peña, Villa Ángela, Machagai y Charata–⁶ y en las capitales de Neuquén y San Luis.

Sin dudas, CABA fue el desafío mayor. Con un padrón de casi dos millones y medio de votantes y la organización de más de siete mil mesas, representó la experiencia vinculante más importante llevada adelante en Argentina en estos doce años, tanto por su volumen como por la logística que debía ser empleada para su organización.⁷ No obstante, el escaso tiempo para organizar los comicios llevaron a una suspensión por ley de la BUE para las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) porteñas.⁸ Así, la BUE se usó en dos oportunidades: el 5 de julio en elecciones generales y el 19 de julio en la segunda vuelta para dirimir el Ejecutivo. En ambas, el desarrollo se dio con normalidad después de una apuesta muy fuerte para capacitar en poco tiempo y disponer de un gran despliegue de

5. Poder Ciudadano (2015a).

6. <http://www.electoralchaco.gov.ar/images/Ano2015/Acta36.pdf>

7. El padrón electoral de CABA 2015 (votantes) es de 2.485.507, distribuidos en 7189 mesas.

Cf. http://www.elecciones.gob.ar/estadistica/archivos/electores_y_mesas_por_distrito.pdf

8. Ley N° 5241/15 (publicada en el Boletín Oficial 4592 del 5 de marzo).

recursos humanos y económicos para que su primera aplicación fuera efectiva y eficaz.⁹

¿Cuáles son los elementos distintivos que posee este sistema de votación? La BUE presenta una boleta o tarjeta de cartón que contiene un chip de radiofrecuencia (RFID),¹⁰ una máquina para imprimir la boleta y un *software* que posibilita tanto el acceso a la oferta electoral como al sistema de realización del escrutinio.

¿En qué se diferencia respecto de otras máquinas tales como las usadas en Venezuela, Brasil o la India? En una rápida respuesta, estos países poseen urnas electrónicas, es decir, guardan en su memoria cada registro individual del voto y lo suman por categoría y partido político o alianza. El escrutinio también es electrónico y no en todos los casos presentan comprobante físico del voto o registro de papel sobre el sufragio emitido. Cuando la legislación electoral admite esta constancia, es posible efectuar una comparación entre los totales digitales y los impresos con el fin de corroborar que no ha habido alteraciones en el conteo informático final.

¿Cómo funciona la BUE? La autoridad de mesa entrega al elector una BUE para que inserte en la ranura de la máquina y habilite el menú con la oferta electoral. Tanto en Salta como en CABA, una pantalla previa indicaba a cada votante la posibilidad de elegir cómo confeccionar su voto: por “categoría” o por “lista completa”¹¹. Una vez efectuado este paso,

9. Cabe resaltar que el proceso electoral se llevó adelante con feroces críticas al sistema de BUE en las que se mezclaron cuestionamientos a los Decretos Reglamentarios que introdujeron la tecnología en los comicios de 2015, al proceso licitatorio, al operativo para la organización de los comicios –capacitación a todos los actores intervinientes, incluyendo ciudadanía– y a los aspectos exclusivamente técnicos del procedimiento. En cuanto a estos últimos, llama la atención la escasa relevancia que los expertos en tecnología le han dado a la experiencia de los municipios cordobeses de La Falda y Marcos Juárez, donde, por primera vez, Smartmatic llevó adelante el 5 de julio de 2015 comicios totalmente automatizados con “urnas electrónicas”. Sobre este punto, poco es lo que se ha difundido públicamente por parte del Tribunal Electoral Provincial. Al respecto *Cf.* Cadena3.com (2015) y La Mañana de Córdoba (2015).

10. <http://www.technovelgy.com/ct/technology-article.asp>

11. El “voto por lista completa” es el voto al partido y/o alianza partidaria en todos sus cargos. En cambio, el “voto por categoría” indica la oferta electoral disponible para ese nivel de cargos que está en competencia. Tanto uno como otro incluyen el voto en blanco. Para el segundo caso, los votantes deben desplegar tantas pantallas como cargos haya en juego. Entre sus

el elector selecciona sus opciones –candidaturas y/o voto en blanco– y luego, lo confirma. Simultáneamente, la máquina imprime en la BUE la selección efectuada y, a la vez, la graba en el chip. El votante controla que la impresión en la boleta de cartón se corresponda con su elección y puede verificar en pantalla –acercando el chip al lector de la máquina– que se haya grabado igual información digitalmente. Luego, pliega la BUE y la deposita en una urna de cartón. Las máquinas no almacenan los votos, sino que estos son depositados en una urna tradicional.

Para el escrutinio, la autoridad de mesa retira manualmente los votos ingresados en la urna y aproxima cada BUE al lector de la máquina. Paralelamente, se muestra el proceso de sumatoria individual de cada BUE en las diferentes categorías presentes en la pantalla de la máquina. Una vez leídas todas las BUE, la máquina imprime un acta de cierre y escrutinio, y graba estos resultados en el chip del acta. Los datos de cada escrutinio de mesa se transmiten y se suman en forma electrónica.

¿Qué evaluación ha hecho Poder Ciudadano sobre las BUE? En sendos informes presentados en mayo y junio de 2015 sobre la experiencia salteña se destacan dos grandes cuestiones para mejorar.¹² En primer lugar, demandas relacionadas con la universalidad y accesibilidad de los votantes, con puntualizaciones con relación a:

- i) Grupos etarios de adultos mayores que requieren asistencia especial y debieran votar por sí mismos como lo hacían con las boletas múltiples partidarias de papel;

efectos suele destacarse que facilita el “corte de boleta” y/o el voto cruzado. Erróneamente, es considerado una ventaja directa de la aplicación del voto electrónico cuando, en realidad, también es posible incorporarlo con las boletas múltiples partidarias, como se hiciera en la Provincia de Buenos Aires y en Tierra del Fuego para contrarrestar los efectos de la mal llamada “lista sábana horizontal” usando boletas separadas para cada categoría de cargos con diferentes colores según el cargo en disputa. Al respecto *Cf.* Tula; De Luca (1999). Otro caso es la Boleta Única usada en Santa Fe.

12. *Cf.* Poder Ciudadano (2015b) y (2015c).

- ii) Dificultad en la visualización de las pantallas debido a la sobreoferta electoral con una legislación electoral que, además, admite “colectoras”;¹³
- iii) Sensación de pérdida de privacidad al momento de votar, al no existir más el cuarto oscuro, entre otras cuestiones.

En segundo lugar, el reclamo de instancias que garanticen mayor transparencia, vinculadas a:

- i) Aumento de etapas de control y fiscalización durante todo el proceso electoral;
- ii) Mayores reaseguros frente a contingencias;
- iii) Auditorías partidarias;
- iv) Publicidad de auditorías externas contratadas por la autoridad electoral competente, con detalle de quiénes auditan, cómo lo hacen y, sobre todo, con cuánto tiempo;
- v) Organización de la cadena de custodia;
- vi) Registro oficial de denuncias y preservación de evidencia;
- vii) Fiscalización del voto durante el escrutinio con la posibilidad de efectuar un punteo manual que pueda cotejarse, posteriormente, con el resultado que expide la máquina;
- viii) Instancias transversales de control de quienes tienen a su cargo el proceso electoral;

13. Se conoce como listas “colectoras” o “acoples” a las candidaturas individuales o colectivas que se presentan para un solo cargo, pero, a la vez, apoyan otras de categoría diferente – en general de mayor jerarquía porque ayudan a traccionar votos–. Algunas legislaciones electorales no han puesto límites a estas presentaciones y el resultado ha sido un centenar de boletas en el cuarto oscuro.

- ix) La no concentración y asignación de responsabilidad de las competencias de administración electoral en la empresa contratada;
- x) Fortalecimiento de controles con más reaseguros frente a eventuales contingencias.

Más allá de la experiencia puntual de Salta, lo aprendido allí resulta válido para cualquier otra elección que se efectúe tanto con el mismo dispositivo tecnológico como con otro. Las observaciones y recomendaciones efectuadas por Poder Ciudadano buscan que los procesos de reforma y/o modificación electoral que incorporen tecnología, cumplan con estándares de control y fiscalización que garanticen una mayor confianza de los resultados electorales, principalmente, de los propios actores políticos intervinientes en la contienda electoral. Asimismo, el de asegurar el secreto, la integridad y la universalidad del voto.

A menudo se escuchan voces que participan del debate con posturas extremas, a favor o en contra del sistema, planteando así la incorporación de tecnología como “una superación a todos los males de la política” o “como un retroceso institucional en las democracias”. Ni una ni otra opción son productivas: ni comprarse el triste argumento de los espejitos de colores que brillan todo el tiempo ni augurar el caos absoluto. La aplicación de tecnología puede llegar a ser viable si desde la dirigencia política existe el compromiso de cumplir y respetar ciertos requisitos básicos, tales como las garantías de seguridad y construcción de confianza. También es básico que el cambio sea promovido con responsabilidad, es decir, con argumentos sólidos y contundentes que avalen el porqué del cambio, y no sólo por un capricho tecnófilo que sirva como lema de campaña electoral.

Dado que no existe en ningún lugar del mundo un sistema de votación perfecto ni 100% inviolable, es importante dotar a la legislación de una fuerte estructura de control, auditoría y fiscalización. Para eso, las autoridades electorales deben estar preparadas para el cambio y contar con el respaldo presupuestario correspondiente.¹⁴

14. Algunas de estas ideas ya fueron publicadas en Pavese (2015).

Introducir tecnologías en el proceso de votación sin adecuarlas a los controles necesarios puede traer nuevos problemas, algunos impensados. En esta dirección, la experiencia comparada es elocuente cuando brinda ejemplos de ataques y vulnerabilidades en la integridad del voto que no se previeron¹⁵ y, de paso, enseña a no cometer los mismos errores. Los entornos controlados, aquellos que cuentan con suficiente supervisión por parte de las autoridades de aplicación inhiben la aparición de riesgos –aunque no los anula, por cierto–.¹⁶

Ante esta situación, se considera que ciertos requisitos son básicos y exigibles para crear y fortalecer un contexto controlado y “amigable”. Estos pueden agruparse alrededor de:

- > Presencia del Estado como garante del sufragio y como regulador del proceso de modernización: la adopción de tecnología debe mantener las características centrales del voto –universal, secreto, libre, igual y directo–. Y el Estado debe velar fuertemente por el cumplimiento de cada una de estas premisas, asumiendo su rol central en la regulación normativa de los procesos adoptados, con especial énfasis en la libertad y privacidad del votante, y sin que exista posibilidad alguna de que su identidad pueda ser vinculada a su sufragio.
- > Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los organismos electorales: para poder controlar y garantizar la integridad del proceso electoral. Estos organismos deben actualizarse y robustecer su repertorio de instrumentos en materia de tecnología y auditorías técnicas.
- > Celo extremo en la fiscalización y control para garantizar confianza y exactitud de resultados.
- > Respaldo físico del voto: cualquiera sea el sistema de votación electrónico adoptado, este debe incorporar un comprobante físico de votación –en papel que permita luego la comparación

15. Cf. Brunazo; Cortiz (2006), Caporusso (2010).

16. Cf. Hernández (2011).

entre votos digitales y votos impresos a través de auditorías previas y posteriores al acto electoral—. El recuento manual de los votos impresos en una auditoría *ex post* es la única garantía de que los sufragios puedan ser verificables a través de un mecanismo independiente de la informática.

- > Consenso político en su adopción para reforzar la legitimidad del proceso electoral y, sobre todo, de sus resultados: idealmente, su introducción debe realizarse fuera del período electoral, ya que vulnera los principios de equidad en la competencia política.
- > Infraestructura de telecomunicaciones suficiente: la introducción del voto electrónico requiere de una infraestructura de telecomunicaciones medianamente desarrollada que asegure los correspondientes canales de interconexión y/o transmisión de la información. En general, la aplicación de nuevas tecnologías ha sido un proceso largo y gradual con numerosas pruebas de ensayo y error, por lo que el nivel de desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones debe ser evaluado como condición de posibilidad para la incorporación de estos instrumentos de sufragio sostenidos tecnológicamente.
- > Extensa e intensa campaña de difusión pública: la incorporación de tecnología como la que aquí se analiza debe ir acompañada de una profunda, masiva y temporalmente extendida campaña de concientización ciudadana. La programación para la capacitación debe dirigirse especialmente hacia los grupos de electores con mayores dificultades para usar medios informáticos, tales como adultos mayores y personas con discapacidad. La omisión de esta tarea significaría ignorar el derecho a la igualdad de oportunidades y acrecentaría las posibilidades de marcar una división basada en la desigual capacidad de adaptación al uso de nuevas tecnologías.
- > Transparencia: la transparencia del proceso debe estar garantizada mediante auditorías al *hardware* y al *software* del sistema de votación elegido. Una licitación para proveer la informatización debe contar con un repertorio de requisitos técnicos

y someterse a la auditoría y pruebas de calidad por parte del órgano electoral competente antes, durante y después de los comicios. En síntesis, la transparencia en los mecanismos de contratación y en la rendición de cuentas son centrales.

- > Actualización de las normas existentes en materia de seguridad: el vertiginoso desarrollo de la tecnología informática abre las puertas a nuevas posibilidades de delitos electorales. Por eso, resulta imprescindible que las leyes acompañen el proceso de modernización, se adapten a los nuevos requerimientos tecnológicos y, de ese modo, estos “nuevos delitos” se preven- gan. La reforma legislativa no sólo debe alcanzar a los marcos reguladores de los órganos pertinentes, sino también sentar las bases para la creación de mecanismos de control y seguimiento específicos para estos casos.
- > Control de los costos: introducir tecnología al acto electoral requiere de una fuerte inversión. Para ello se debe efectuar un diagnóstico adecuado y realista de los costos operativos y de mantenimiento que requerirá el cambio de los instrumentos de votación, en particular sobre el impacto que estas modifi- caciones puedan acarrear sobre el presupuesto público.¹⁷

A modo de conclusión

La experiencia de la aplicación de la BUE en CABA fue considerada satisfactoria por los medios de comunicación y tuvo gran aceptación social. El Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Alejandro

17. Un debate por el costo de las máquinas se dio en Brasil, en medio del juicio político que enfrentaba la presidenta Dilma Rousseff. En una nota del 30 de noviembre de 2015 se afirmaba que Brasil no realizaría sus elecciones municipales en octubre de 2016 con las máquinas por falta de presupuesto, hecho que no ocurre desde 2000 (Brasil247.com, 2015). Por su parte, el presidente del Tribunal Superior Electoral, Dias Toffoli, contraargumentó que las nuevas urnas implicaban un gasto inferior al Fondo Partidario y se mostró esperanzado en que tanto el gobierno como el Congreso garantizarían los recursos para seguir adelante con el voto electrónico (Veja.com, 2015). Finalmente, el Tribunal Superior Electoral confirmó que los comicios se realizarían con voto electrónico (Nodal, 2015).

Amor, sostuvo que “más del 93% no tuvo inconvenientes para votar con la BUE, más del 68% consideró al sistema más ágil que la boleta de papel y más del 90% demoró menos de cinco minutos en emitir el sufragio”.¹⁸

No obstante estas apreciaciones positivas, resulta conveniente actuar con prudencia. Consideramos que CABA no resultó un ejemplo para seguir en cuanto a la estrechez de los tiempos para consensuar el proceso entre los actores políticos,¹⁹ así como para difundir, capacitar y llevar adelante un procedimiento pautado de auditorías y controles. Lo mismo puede decirse de la desprolija ejecución para la llevar adelante la licitación pública de contratación que permitió su incorporación a las elecciones porteñas.

Tanto los comicios nacionales como el variopinto escenario electoral provincial han mostrado la necesidad de debatir sobre una fase del proceso electoral hasta ahora ausente en las viejas demandas de reforma política. Se trata de fortalecer el escrutinio, tanto provisorio como definitivo, mediante la adopción de mecanismos que faciliten la tarea de las autoridades de mesa y mejoren la rendición de cuentas por parte de los organismos electorales.²⁰ Algunas de las falencias detectadas en este sentido requieren de la erradicación de errores humanos a la hora del conteo, omisiones o trampas en la confección de las actas de escrutinio, demoras en el envío al centro de cómputos y su posterior carga de datos. Y este es un punto en que la BUE –si bien controlada con el uso de diversos *testing* y auditorías– puede aportar su potencial, aunque, vale aclarar, no sea el único remedio disponible frente a este problema.

Bibliografía

Brasil247.com: “Por falta de dinero Brasil volverá a elección manual en 2016”, Brasil, Brasil247.com, 30 de noviembre, 2015, disponible en: <https://es.brasil247.com/es/247/sociedad/6796/Por-falta-de-dinero-Brasil-volver%C3%A1-a-elecci%C3%B3n-manual-en-2016.htm>

18. Cf. *Noticias Terra* (2015) y *Clarín* (2015).

19. Cf. *Infobae* (2015).

20. En 2015, Poder Ciudadano solicitó a la Justicia Nacional Electoral que publicara las actas oficiales de escrutinio y los resultados en formato abierto. Cf. Poder Ciudadano (2015d).

Brunazo, Amílcar; Cortiz, María Aparecida: *Fraudes e defesas no voto eletrônico*. São Paulo, All Print, 2006.

Cadena3.com: “El voto electrónico debutó en La Falda y Marcos Juárez”, Córdoba, *Cadena3*, 7 de julio, 2015, disponible en: <http://www.cadena3.com/contenido/2015/07/05/El-voto-electronico-debuto-en-La-Falda-y-Marcos-Juarez-148073.asp>

Caporusso, Letizia: “*Il voto elettronico come processo sociale*”, *Tesis de Doctorado*, Trento, Universidad de Trento, 2010.

Clarín.com: “La experiencia del voto electrónico antes y después”, Buenos Aires, *Diario Clarín*, 5 de julio, 2015, disponible en: http://www.clarin.com/elecciones_2015/experiencia-voto-electronico-despues_o_1388261531.html

Hernández, Héctor: *Fiscalización Informática del Voto Electrónico. Guía para la actuación profesional*, Córdoba, Tinta Libre Ediciones, 2011, disponible en: http://www.elperitoinformatico.com.ar/libro_fiscalizacion.asp

Infobae.com: “Poder Ciudadano advierte sobre la implementación del voto electrónico en la Ciudad”, Buenos Aires, *Infobae*, 12 de enero, 2015, disponible en: <http://www.infobae.com/2015/01/12/1620497-poder-ciudadano-advier-te-la-implementacion-del-voto-electronico-la-ciudad>

La Mañana de Córdoba.com.ar: “UCR y PRO cuestionan validez del voto electrónico en Marcos Juárez”, Córdoba, *Diario La Mañana de Córdoba*, 8 de julio, 2015, disponible en: <http://www.marcosjuarez.com.ar/noticias.php?Seccion=1&Codigo=8884&Desde=Archivo>

Noticias.terra.com.ar: “El voto con boleta electrónica tuvo amplia aceptación”, Buenos Aires, *Noticias Terra*, 8 de julio, 2015, disponible en: <http://noticias.terra.com.ar/argentina/el-voto-electronico-tuvo-amplia-aceptacion-de-acuerdo-a-lo-informado-por-la-defensoria-del-pueblo,5f0f6db362a444ae3ac7f47aea037fc3wg2oRCRD.html>

Pavese, Rosario: “No hay sistema perfecto”, *PanAm Post*, 2 de setiembre, 2015, disponible en: <http://es.panampost.com/editor/2015/09/02/impedira-el-voto-electronico-el-fraude-en-argentina/>

Poder Ciudadano: “Apreciaciones acerca del proceso de implementación del voto por boleta única electrónica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 27 de enero, 2015a, disponible en: <http://poderciudadano.org/observaciones-y-apreciaciones-acerca-del-proceso-de-implementacion-del-voto-electronico-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>

- “Análisis y recomendaciones de la observación electoral Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias”, Salta, 12 de abril de 2015, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2015b, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Informe-Poder-Ciudadano-BUE-PASO-Salta.pdf>
 - “Análisis y recomendaciones de la observación electoral Elecciones generales”, Salta, 17 de mayo de 2015, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2015c, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/Informe-final-Observaci%C3%B3n-Electoral-Salta-2015.pdf>
 - “Poder Ciudadano solicita la publicación de las actas de escrutinio por parte de la Justicia Electoral”, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2015d, disponible en: <http://poderciudadano.org/poder-ciudadano-solicita-la-publicacion-de-las-actas-de-escrutinio-por-parte-de-la-justicia-electoral/>
- Tula, María Inés; Diéguez, Gonzalo; Eyherabide, Úrsula: “Repaso por las experiencias con voto electrónico en Argentina”, en Tula, María Inés (Coordinadora), *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Ariel, 2005.
- Tula, María Inés; De Luca, Miguel: “Lista sábana, preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina”, en *Postdata, Revista de Reflexión y Análisis Político*, Año 4, N° 5, páginas 97-146, Buenos Aires, 1999, disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/lista-sabana-preferencias-y-tachas-algunas-reflexiones-a-proposito-de-la-reforma-electoral-en-la-argentina-maria-ines-tula-miguel-de-luca/>
- Veja.com: “Novas urnas custam menos que Fundo Partidário, diz Toffoli”, Brasil, Veja, 1 de diciembre de 2015, disponible en: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/novas-urnas-custam-menos-que-fundo-partidario-diz-toffoli>



Caso 6

El voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires

Delia Ferreira Rubio

La transparencia es fundamental para generar confianza en el sistema electoral, fortalecer los procesos democráticos y garantizar la legitimidad de los electos. Esa búsqueda de transparencia abarca la totalidad de los elementos e instancias del proceso electoral, desde la emisión de los documentos y la confección de los padrones, hasta el recuento definitivo de los votos.

Cuando se decide la aplicación de un sistema como el del voto electrónico, para generar la confianza ciudadana es necesario evitar los apresuramientos, las desprolijidades y la improvisación en el marco normativo para aplicar, en las licitaciones para la contratación de la tecnología, en las auditorías del sistema, en la capacitación de los actores y en la implementación de los procesos de emisión y conteo de los votos. La aplicación del voto electrónico para la elección de autoridades locales en la Ciudad de Buenos Aires dejó muchos flancos abiertos en este sentido, empezando por la negación de la naturaleza misma del sistema. Se sostuvo que el sistema aplicado no era de voto electrónico, sino de boleta electrónica, un cambio de nombre al solo efecto de saltar la necesaria aprobación de la Legislatura de la Ciudad.

La implementación de un sistema de voto electrónico –como cualquier otro sistema electoral– debe garantizar el derecho al secreto del voto, la igualdad de trato en la oferta electoral, la transparencia del proceso de recuento y la posibilidad de un control efectivo sobre el proceso. La adopción

de sistemas de voto electrónico –en cualquiera de sus variantes, incluida la llamada “Boleta Única Electrónica”– debe ser analizada con detenimiento no sólo pensando en los problemas que supuestamente soluciona, sino en los que puede generar.

Moderno y rápido parecen ser los nuevos valores democráticos. Pero aun admitiendo que lo fueran, no se pueden dejar de lado otros valores prioritarios para la calidad de la democracia electoral. Moderno y rápido, pero sin garantía del secreto del voto, resultan una mala combinación. Venezuela y su sistema de voto electrónico es una buena prueba de ello. Moderno y rápido, pero no transparente, tampoco contribuyen a la legitimidad de las elecciones. El abandono del voto electrónico por decisión del Tribunal Constitucional Alemán lo dejó bien claro. Moderno y rápido, pero no auditable, no contribuyen a la integridad de las elecciones. Los estándares internacionales en la materia son unánimes en el sentido de que se debe permitir la auditoría profesional y política de todo el sistema. Moderno y rápido, pero privatizado, ponen en riesgo de dependencia la operación fundante de la legitimidad democrática.

¿Cuentan con capacidad técnica suficiente los organismos electorales argentinos para controlar eficientemente un sistema de voto electrónico? No, y en los distritos que han implementado sistemas de votación electrónica, lo que se ha visto es la creciente privatización de las etapas del proceso electoral y la tercerización de los controles en entidades académicas que, no han visto o no han querido ver, las falencias del sistema.

Tampoco los partidos políticos están en condiciones de defender eficientemente sus derechos. En algunos casos ni siquiera se les proporcionó acceso a la información necesaria. La fiscalización de un sistema de voto electrónico no se satisface con la “presencia de un fiscal informático” viendo cómo se encienden las máquinas. En los sistemas de voto electrónico, la manipulación es menos visible y puede llevarse a cabo con la intervención y conocimiento de muy pocas personas.

Terminado el proceso electoral 2015, es casi seguro que la Argentina debatirá la modificación del sistema electoral, tanto en el orden nacional como en los distritos. Para que la eventual reforma contribuya a mejorar la calidad y confiabilidad del sistema debería abarcar no sólo el análisis del instrumento de emisión del voto (boleta única papel o voto electrónico), sino también aspectos como la administración electoral, el financiamiento

de las campañas, el escrutinio provisorio –hasta 2015, sin valor legal, pero con gran peso político y en manos de una dependencia del Poder Ejecutivo–, la publicidad de las actas de escrutinio de mesa, entre otros aspectos.

Si se propicia la adopción del voto electrónico se deberían respetar algunas garantías mínimas:

- i) Cualquier sistema de voto electrónico que se pretenda imponer debe garantizar efectivamente el secreto del voto. Esa garantía debe ser real a los ojos de cualquier elector y efectiva desde el punto de vista tecnológico.
- ii) Se debe evitar la privatización del proceso electoral. La dependencia técnica de los organismos de control representa un grave riesgo para la limpieza de los comicios y la legitimidad de los electos. Los organismos de control electoral deben contar con la capacidad técnica y los recursos económicos necesarios para ejercer su función con plena independencia.
- iii) El sistema debe garantizar la más amplia auditoría por parte de los partidos políticos y la ciudadanía. Los expertos en informática, las organizaciones de la sociedad civil o incluso los ciudadanos individualmente tienen derecho a la información técnica necesaria para analizar el sistema en su integridad.
- iv) La transparencia y auditabilidad debe incluir el proceso de recuento de votos en la mesa de votación, en la carga de datos y contabilización del escrutinio provisorio y en el escrutinio definitivo. La información debe estar disponible para toda etapa del proceso en que se incorporen mecanismos electrónicos, sea para impresión y lectura de códigos, transmisión de datos, cómputo y publicación de estos.
- v) La información sobre los resultados de mesa, escrutinio provisorio y definitivo deben permanecer disponibles en Internet en forma accesible, amigable, en formato utilizable y en tiempo real. La importancia y utilidad de esta información no termina dos días después de la elección.



Caso 7

Publicidad ilegal: El uso electoralista de la publicidad oficial

Fernando Bracaccini
Rosario Pavese

1. Introducción

La utilización ilegal de la publicidad oficial para promover y fortalecer la imagen de los propios funcionarios públicos que deben administrarla, constituye una práctica habitual que se repite en todos los niveles de gobierno de nuestro país. El uso de esta herramienta de comunicación gubernamental carece de normativa específica que regule su utilización en la mayoría de las jurisdicciones, tanto en lo que refiere a sus contenidos como a su distribución. Esta omisión de los poderes legislativos locales, subnacionales y del Congreso Nacional fomenta prácticas poco transparentes y que evidencian fuertes confusiones conceptuales entre Estado y partido de gobierno.

Las elecciones de 2015 no han sido una excepción a esta práctica, motivo por el cual la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Poder Ciudadano llevaron adelante una campaña pública denominada “Publicidad Ilegal”¹ en contra del uso electoralista de la publicidad oficial y denunciaron que los gobiernos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, San Luis y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estaban emitiendo

1. www.publicidadilegal.org

publicidad oficial para apuntalar la imagen de los candidatos Scioli, De la Sota, Rodríguez Saá y Macri, respectivamente.

Estos casos, desde ya, no constituyen prácticas aisladas, sino ejemplos de la utilización sistemática de la publicidad oficial con fines electorales para beneficiar a los funcionarios públicos que compiten por cargos. En buena medida, esta práctica se debe a la ausencia de normas claras que regulen la materia, pero también a la falta de control de parte de los entes públicos que deberían fiscalizarla.²

2. La regulación de la publicidad oficial

En el ámbito provincial no existen normas que regulen cuáles deben ser los contenidos de la publicidad oficial, ni las pautas estéticas y de estilo que deben seguirse para las comunicaciones de gobierno. Tan solo la provincia de Tierra del Fuego cuenta actualmente con normativa en este sentido, aunque únicamente regula la distribución y no los contenidos de la pauta oficial.³ A nivel municipal, solamente Villa General Belgrano, en Córdoba; San Carlos de Bariloche, en Río Negro y Morón, en la Provincia de Buenos Aires, cuentan con este tipo de ordenanzas.⁴ Esta última es la única norma del país que regula tanto los contenidos como la distribución de la publicidad oficial y que, además de establecer pautas objetivas, estipula criterios para la definición de los contenidos y la forma de los mensajes.⁵ En particular, prohíbe expresamente que la publicidad oficial “genere confusión con los símbolos o imágenes empleados por cualquier partido político u organización social” o que “contenga orientación partidaria a través de contenido proselitista”, hasta tal punto que prohíbe que la propa-

2. Entidades de control interno y externo, jueces y fiscales electorales y penales, autoridades administrativas electorales, entre otros.

3. Decreto N° 183/08 de la Gobernación de Tierra del Fuego.

4. Nos referimos aquí a la Ordenanza N° 1757/14 del Municipio de Villa General Belgrano de la provincia de Córdoba, a la Ordenanza N° 2636/15 del Municipio de San Carlos de Bariloche de la provincia de Río Negro y a la Ordenanza Municipal N° 13994/11 del Municipio de Morón.

5. Dicha ordenanza fue creada mediante un proceso participativo que incluyó la realización de una Audiencia Pública y diferentes instancias de participación ciudadana. Poder Ciudadano sugirió la inclusión de artículos que restringieran el uso de los colores partidarios y el nombre e imagen del funcionario, entre otras cosas. Cf. Poder Ciudadano (2011) y Diario Popular (2011).

ganda exhiba la imagen, nombre y/o la voz de funcionarios públicos o haga cualquier tipo de referencia a ellos.⁶

Ahora bien, la ausencia de normas específicas que regulen la cuestión en la mayoría de las jurisdicciones no significa que la publicidad oficial pueda ser utilizada de cualquier modo. A nivel nacional, por ejemplo, el Artículo 1° de la Constitución Nacional que establece el principio republicano de gobierno impide que los recursos públicos –entre ellos, la publicidad oficial– sean utilizados en beneficio de un funcionario, ya que supone la diferenciación entre Estado y gobierno.

En otra instancia, si bien no se trata de una norma específica sobre el tema y se circunscribe a la propaganda emitida para difundir cuestiones sobre ética pública, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública⁷ establece en su Artículo 42: “La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, no pudiendo constar en ella: nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos”. Por su parte, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual⁸ establece que la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) como organismo de aplicación de esta ley, “dispondrá, previa consulta al Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, los topes de publicidad oficial que podrán recibir los servicios de carácter privado comercial o sin fines de lucro atendiendo las condiciones socioeconómicas, demográficas y de mercado de las diferentes localizaciones”.⁹ Asimismo, establece que para la inversión publicitaria oficial, el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de esta, atendiendo los objetivos comunicacionales del mensaje en cuestión.¹⁰ Sin embargo, al día de hoy esto no ha sido reglamentado.

6. Artículo 6 inc. g, e y f de la O.M. N° 13944/11.

7. Ley N° 25188/99.

8. Ley N° 26522/09.

9. Artículo 76 Ley N° 26.522/09.

10. Poder Ciudadano consultó al AFSCA sobre estas disposiciones. Cf. Poder Ciudadano (2014b).

El uso de la publicidad oficial con fines electoralistas significa utilizar para beneficio personal recursos que deberían destinarse a objetivos públicos, lo que hace posible encuadrar esa conducta como un hecho de corrupción.¹¹ A partir de ello, conductas de esta naturaleza pueden ser encuadradas en el marco del delito de malversación de caudales públicos previsto en el Artículo 261 del Código Penal, que sanciona al “funcionario que empleare en provecho propio o de un tercero, trabajos o servicios pagados por una administración pública”.¹²

3. La publicidad oficial en campaña electoral

El conjunto de normas que regulan la campaña electoral persigue el objetivo de generar pisos mínimos de equidad para la expresión de mensajes e ideas entre todos los candidatos, dando lugar a un debate democrático previo a la elección de candidatos que permita al elector decidir su voto de manera libre e informada.¹³ Detrás de todas las normas en la materia, se erige la idea de igualdad en las posibilidades de acceso a los cargos públicos prevista en el Artículo 23 inciso C de la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, este cuerpo normativo se funda en que la posibilidad de los candidatos de comunicar sus propuestas no puede depender de cuestiones tan poco relevantes para el sistema democrático como su capacidad de recaudar dinero. El Estado debe asegurar una protección especial de la libertad de expresión en el debate electoral y adoptar medidas activas frente a cualquier situación fáctica que imposibilite el libre y real acceso a la expresión de ideas de los candidatos. En efecto, dentro del régimen de alta garantía que corresponde al derecho a la libertad de expresión, el marco electoral y de partidos políticos requiere de un estándar aún más alto de protección.¹⁴

11. Artículo 19 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

12. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Capítulo 9 de este Informe.

13. Cf. “Canese, Ricardo vs. Paraguay”, Corte IDH, 31/8/2004”, párrafo 88.; y CNE, “Asociación por los Derechos Civiles y otros s/ acción de amparo c/ Estado Nacional”, considerandos 12.º y 13.º. Cf. Corte IDH (2004) y ADC (2013).

14. Gargarella (2010). Cf. Corte IDH (2004), párrafo 90.

En definitiva, la Ley Electoral busca fomentar la expresión y contraposición de ideas para asegurar, a todos los candidatos, las posibilidades de comunicar su pensamiento, pero también para asegurar que, en el debate público, estén contrapuestas todas las ideas y que así los electores puedan elegir de modo informado cuál es el candidato que mejor los representa. Para esto, el régimen electoral establece limitaciones de tiempo y modo en la campaña electoral. Los candidatos no pueden emitir la cantidad de publicidad electoral que deseen ni hacer actos públicos por fuera de los períodos habilitados.¹⁵

En el marco de las Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), se permite hacer campaña electoral en el período comprendido entre los treinta días previos a la fecha de la elección y las cuarenta y ocho horas anteriores a ese día.¹⁶ En el caso de las elecciones generales, el período de campaña electoral se inicia treinta y cinco días antes de la elección y finaliza cuarenta y ocho horas antes del inicio de los comicios. En consecuencia, todos los actos de campaña deben realizarse en el período mencionado. La ley prohíbe la realización de actos de campaña por fuera del período establecido¹⁷ y prevé sanciones para la agrupación política y la persona física responsables en caso de transgresión de dichos términos.¹⁸

El período de campaña electoral habilitado para la emisión de publicidades en medios de comunicación audiovisual es aún menor. En el caso de las PASO, se inicia veinte días antes de la elección y finaliza dos días antes,¹⁹ mientras que en el caso de las elecciones generales se inicia veinticinco días antes y también finaliza a las cuarenta y ocho horas previas

15. La campaña electoral se encuentra regulada en el Título III, Capítulo IV bis del Código Electoral Nacional, y se entiende por tal al “conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado, las que se deberán desarrollar en un clima de tolerancia democrática”.(Artículo 64° bis CEN).

16. Artículo 31 Ley N° 26571/09.

17. Artículo 64 bis *in fine*.

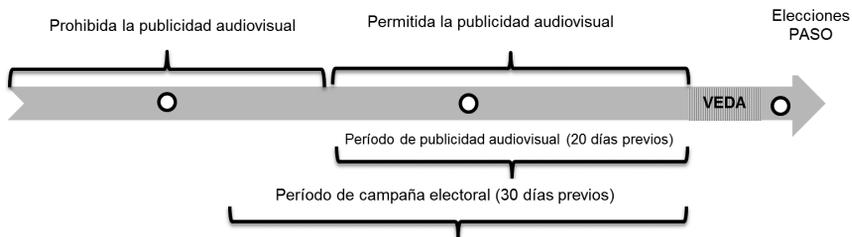
18. Artículo 128 *quater* Código Electoral Nacional (CEN en adelante).

19. Artículo 31 Ley N° 26571/09.

al acto electoral.²⁰ Asimismo, se encuentra prohibida la contratación de publicidad audiovisual por parte agrupaciones políticas, por sí o a través de terceros,²¹ y se establece un sistema de asignación estatal de espacios en medios audiovisuales para cada agrupación política.²²

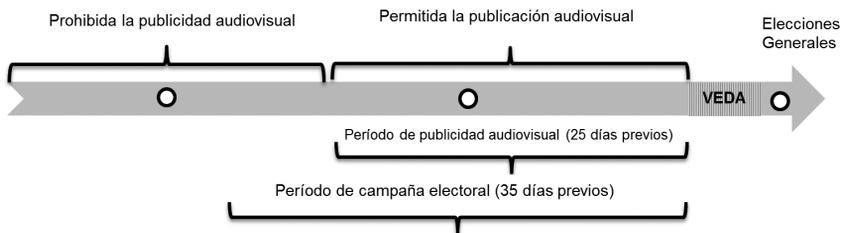
Los plazos para las PASO y para las elecciones generales pueden sintetizarse de la siguiente forma:

Esquema 1: Régimen temporal de la emisión publicitaria para las PASO



Fuente: Elaboración de los autores con base en la normativa vigente

Esquema 2: Régimen temporal de la emisión publicitaria para las Elecciones Generales



Fuente: Elaboración de los autores con base en la normativa vigente

20. Artículo 64 bis CEN.

21. Artículo 34 Ley N° 26571/09.

22. Artículo 43 Ley N° 26215/06.

El sistema de asignación de cupos para la emisión de publicidades audiovisuales se estructura a partir de criterios objetivos de distribución y busca repartir esos espacios de manera igualitaria entre los candidatos. La administración equitativa de “minutos de aire” se encuentra a cargo de la Dirección Nacional Electoral (DiNE) del Ministerio del Interior y Transporte, y se calcula y distribuye de la siguiente manera:

- > 50% de los cupos se asigna de manera igualitaria entre todas las agrupaciones que oficialicen precandidatos;
- > 50% restante en proporción a los votos obtenidos por cada agrupación en la última elección para la categoría de diputados nacionales;²³
- > El cupo total de cada agrupación será a su vez dividido en partes iguales entre todas las listas internas;²⁴
- > El orden, día y canal correspondiente a cada agrupación se decide por sorteo público.²⁵

En consecuencia, los partidos políticos sólo pueden realizar campaña electoral audiovisual durante el período permitido y deben limitarse al uso de los espacios asignados gratuitamente a su agrupación política, teniendo prohibida la contratación de publicidad adicional. Como se ve, la ley establece un complejo sistema de reparto del tiempo destinado a la publicidad audiovisual en la campaña electoral, con base en criterios de igualdad y con el fin de reducir asimetrías en la capacidad de adquirir espacios publicitarios.

En virtud de la relevancia de los objetivos perseguidos por la norma, se establecen sanciones para las agrupaciones, personas y/o emisoras de radio o televisión que contraten espacios publicitarios por fuera de dicho régimen²⁶ y para aquellas que se excedan de los cupos otorgados por

23. Artículo 43 *septies* Ley N° 26.215/06.

24. Artículo 35 *in fine* Ley N° 26.571/09.

25. Artículo 35 Ley N° 26.571/09 y Artículo 43° *septies* Ley N° 26.215/06.

26. Artículo 34 Ley N° 26571/09.

la DiNE.²⁷ Ello es así, dado que todo acto que vulnere este régimen trae aparejados efectos muy nocivos para el desarrollo del proceso electoral, ya que supone que un candidato obtenga mayores espacios para la difusión de sus mensajes que el resto, lo cual redundaría en una sobrerrepresentación de sus ideas y una subrepresentación de las de sus competidores.

La libre competencia electoral y el libre debate requieren de pisos mínimos de equidad en la distribución de los espacios televisivos y radiales para que los candidatos hagan oír su voz y los electores puedan informarse debidamente antes de decidir su voto. En este sentido, la Cámara Nacional Electoral ha afirmado que “el propósito que subyace en los sistemas de financiamiento y regulación de las campañas electorales tiende a garantizar la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral, y la neutralidad de los poderes públicos”.²⁸

En consecuencia, la utilización de publicidad oficial de tipo electoralista, que promueva directa o indirectamente la imagen de un candidato, además de constituir un acto de corrupción y configurar un delito penal, es una violación al régimen que regula la campaña electoral. Se trata de verdaderos actos de campaña en los términos del Código Electoral Nacional (CEN), al ser publicidades realizadas con “los fines de captar la voluntad política del electorado”.²⁹ Pero además de vulnerar el período temporal para la campaña electoral general, suponen una violación del régimen legal para la publicidad en medios audiovisuales, ya que significa la emisión de publicidades de ese tipo por fuera de los cupos previstos en la ley. Esta vulneración significa alterar el régimen igualitario de distribución de espacios publicitarios y genera asimetrías en la capacidad de expresar su voz y la de otros candidatos, distorsionando el régimen de campañas electorales y la libre competencia y, en definitiva, afecta gravemente el debate democrático.

En general, este tipo de prácticas ilegales buscan encontrar respaldo legal en el Artículo 64 *quater* del CEN que establece que “durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener

27. Artículo 128 *ter* CEN.

28. CNE, “Partido Nueva Izquierda s/ control de informe de campaña en elecciones primarias”, 31/3/15, Considerando 7°.

29. Artículo 64 bis CEN.

elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales”. Lo que se pretende es escudar publicidades oficiales que indirectamente promocionan candidatos bajo el pretexto que *no piden el voto de manera expresa*.

Admitir una interpretación de esa naturaleza, que tolere las publicidades oficiales que induzcan y promuevan el voto de manera indirecta – aunque sin pedir expresamente el apoyo a un candidato –, significa aceptar un verdadero fraude a la Ley Electoral, ya que el voto puede ser promovido por muchas vías y no sólo mediante un pedido literal hacia la ciudadanía, como se hace en los *spots* publicitarios que vemos comúnmente en la televisión.

Esta ha sido la reciente interpretación de la jueza Servini de Cubría sobre la materia, tras la denuncia presentada por ACLIJ y Poder Ciudadano en el contexto de las elecciones presidenciales PASO de 2015, por el uso abusivo de la publicidad oficial anteriormente mencionado. La jueza afirmó que, como consecuencia de la inexistencia de una norma que regulara de manera integral el uso de la publicidad oficial, era muy difícil diferenciar cuáles eran publicidades legales y cuáles no. *Esta interpretación, claro está, ignoró todo el conjunto de normas que hemos repasado previamente*.

Más allá de eso y pese a que en las publicidades mencionadas era evidente la promoción de la imagen de esos cuatro candidatos en pleno contexto electoral, el juzgado consideró que el Artículo 64 *quater* del CEN “no prohíbe la publicidad de los actos de gobierno durante la campaña electoral, ni siquiera la regula exhaustivamente, sino que se limita a prohibir que contenga elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio, circunstancia que entiendo no se configura en la especie”,³⁰ interpretación que dejó a estas propagandas fuera del ámbito de lo prohibido.

Se trata de una interpretación equivocada que se desentiende del hecho de que las publicidades en cuestión suponen el uso abusivo de elementos no prohibidos expresamente con la intención de eludir la prohibición del CEN, y así fraguar la norma y las regulaciones electorales, provocando

30. Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1, Secretaría Electoral - Control Patrimonial, Expte. N° 5325/15.

graves asimetrías entre los candidatos en cuanto a sus posibilidades de expresarse en el marco de la campaña electoral. Según la interpretación de la jueza Servini de Cubría, en la medida en que una publicidad no diga “vote al candidato X”, los gobiernos podrían hacer prácticamente cualquier cosa –promover su imagen, usar la estética de sus partidos, promocionar su gestión, hacer consideraciones de política partidaria– con los medios públicos de comunicación, como la publicidad oficial o la cadena nacional.

Esto pareciera no ser admisible a partir de las regulaciones electorales que hemos repasado y, además, significa admitir la comisión de actos que constituyen hechos de corrupción y que se encuentran penados por la ley.

Si bien es cierto que la existencia de una ley que regulara los contenidos de la publicidad oficial permitiría mayor claridad al respecto, lo cierto es que las normas vigentes conducen a descalificar este tipo de conductas.

4. Conclusión

El uso electoralista de la publicidad oficial constituye un acto de corrupción al significar el abuso del poder para utilizar recursos públicos en beneficio personal y configura el delito de malversación de caudales públicos. Además, supone un fraude a la Ley Electoral que vulnera de un modo significativo todo el régimen regulatorio de la campaña electoral y, en especial, el referido a la distribución de los espacios para la emisión de publicidades audiovisuales.

La consecuencia de esta violación del régimen electoral supone la generación de grandes desigualdades entre los candidatos en la posibilidad de expresar sus ideas y, en particular, frustra las posibilidades de que tenga lugar el debate democrático buscado por el cuerpo normativo vigente, ya que tolerar el uso abusivo de la publicidad oficial significa aceptar la hegemonía de los mensajes de algunos candidatos y la sub-representación de las ideas de otros.

Si bien el marco normativo vigente rechaza este tipo de conductas, es imperioso reformar el Artículo 64 *quater* del CEN para evitar interpretaciones restrictivas que terminen por desnaturalizar el régimen electoral, pero, fundamentalmente, es urgente la aprobación de una ley que regule el

uso de la publicidad oficial, tanto en lo referido a su distribución como sus contenidos, dando por tierra con la discrecionalidad imperante.

Bibliografía

- Asociación por los Derechos Civiles (ADC): “Asociación por los Derechos Civiles y otros s/ acción de amparo c/ Estado Nacional” (Expte. N° 5307/12 CNE), FALLO N° 5053/2013, 2013, disponible en: <http://cdno1.ib.infobae.com/adjuntos/162/documentos/006/732/0006732091.pdf>
- CNE, “Partido Nueva Izquierda s/ control de informe de campaña en elecciones primarias”, 31/3/15, disponible en: http://www.electoral.gov.ar/pdf/fallo_100001842013CA1.pdf
- Código Electoral Nacional, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “Canese, Ricardo vs. Paraguay” Corte IDH, 31/8/2004”, Costa Rica, Corte IDH, 2004, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf
- Diario Popular.com.ar: “Debate en Morón para regular la publicidad oficial en el municipio”, Buenos Aires, *Diario Popular*, 13 de julio, 2011, disponible en: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/94542-debate-moron-regular-la-publicidad-oficial-el-municipio>
- Gargarella, Roberto: “Constitucionalismo versus Democracia”, en Gargarella, Roberto (Coord.): *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2010, T.I, páginas 23-40.
- Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N.º 1, Secretaría Electoral -Control Patrimonial, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otro s/ denuncia infracción Artículo 64º bis y ter CEN”, Expte. N° 5325/15, 10 de septiembre de 2015, disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Denuncia-Publicidad-Ilegal-ACIJ-y-Poder-Ciudadano.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU): Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC), Nueva York, ONU, 2006.
- Pavese, Rosario: “Variaciones en el formato de entrega de información Pública: el caso de la publicidad oficial”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2014, disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/InformeVariacionEntregaPublicidadOficial-PoderCiudadano.pdf>

Poder Ciudadano: “Nuevos datos sobre publicidad oficial 2013- 2014”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2014a, disponible en: <http://poderciudadano.org/libros/InformePOJGM14.pdf>

— “Publicidad Oficial: Uso y Abuso”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2014b, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2014/09/Publicidad-Oficial-2014-Poder-Ciudadano.pdf>

— “Morón sancionó una ordenanza para la regulación de la publicidad oficial”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2011, disponible en: [www.poderciudadano.org/moron-sanciono-una-ordenanza-para-la-regulación-de-la-publicidad-oficial-local/](http://www.poderciudadano.org/moron-sanciono-una-ordenanza-para-la-regulacion-de-la-publicidad-oficial-local/)

Secchi, Pablo, Pavese, Rosario: “De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial”, en Jornet, Carlos; Dessein, Daniel (comps.): *Tiempos turbulentos, medios y libertad de expresión en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Ariel, ADEPA, 2014, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/De-que-hablamos-cuando-hablamos-de-publicidad-oficial-art.-del-libro-Tiempos-Turbulentos.pdf>

Secchi, Pablo: “Los desafíos de la transparencia en el financiamiento político en Argentina”, Poder Ciudadano, 2015, disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/Informefinanciamiento-PoderCiudadano.pdf>

Caso 8

La “transición gubernamental”: entre el Estado y la democracia

Maximiliano Campos Ríos

1. Introducción

La democracia como régimen político ha logrado expandirse en el mundo y en la región en los últimos años. En el Cono Sur, en particular, se ha dado con fuerza durante los últimos treinta años, período en donde todos los países de la región han celebrado elecciones más o menos libres con intervalos regulares, después de décadas de interrupciones cívico militares.

Asimismo, la sucesión de los respectivos gobiernos en democracia ha llevado a la alternancia entre distintos partidos políticos. Si tomamos sólo los países de la región: Chile, Brasil, y Uruguay, en todos han gobernado, por lo menos, dos partidos, incluso tres, como en el caso de la Argentina, Chile y Paraguay.

Si bien la alternancia refuerza la idea de una democracia más o menos fuerte y, en ese sentido, ofrece un testimonio de la fortaleza del régimen, también significa un esfuerzo colectivo para que el Estado mantenga vigente las principales políticas públicas, es decir, pone a prueba su solidez.

Cada nuevo gobierno tiene siempre la potestad de generar nuevas políticas, decidir sobre programas en curso, definir el destino y la continuidad de políticas públicas, e incluso, plantear la necesidad de reformular otras.

La asunción de un nuevo presidente de un color político distinto al anterior plantea una serie de cuestiones para las que la democracia no ha dado respuestas aún. Varios puntos son relevantes para tener presente:

- > La disponibilidad, sanción de leyes o marcos regulatorios que obliguen a dar información de gestión y de los circuitos administrativos al nuevo gobierno. En definitiva, información pública que no siempre se encuentra formalizada y consolidada.
- > El nivel de institucionalidad del país, que asegura estabilidad de las principales instituciones: funcionarios de carrera, un Poder Judicial independiente que se mantenga a lo largo del tiempo a pesar de los ciclos electorales y un Poder Legislativo con capacidad de control efectivo.
- > La cultura política extendida, que lleve a los principales dirigentes políticos a mantener relaciones institucionales a pesar de las diferencias políticas.

2. Antecedentes en la Argentina

Nuestro país no tiene grandes ejemplos ni herramientas en la materia. Córdoba ha avanzado en los últimos meses¹ en proyectos preliminares para institucionalizar un proceso de transición a nivel provincial. El objetivo es claro: fortalecer la democracia a partir de la generación de herramientas claras para que cada nuevo gobierno que asuma tenga la información que necesita, pero, sobre todo, que el gobierno saliente pueda rendir cuentas de lo actuado.

El proceso de Córdoba es aún sólo un proyecto.² A nivel nacional, es poco lo que se ha avanzado y, únicamente, tres transiciones debieron contar con un marco legal e institucionalizado por tratarse de cambio de color político: 1989, 1999 y 2015. Estos procesos han dependido siempre de la voluntad del gobierno saliente, de la afinidad y de la cercanía entre los funcionarios de los distintos partidos y la predisposición del presidente. Ni Alfonsín ni Menem fueron un problema en la transición y dieron orden de un trabajo en conjunto para, sobre todo, evitar problemas mayores al Estado, más allá de sus diferencias.

1. Diciembre de 2015.

2. Cf. COPEC; CIPPEC (2015).

En 2015, presenciamos, quizás, el proceso más desordenado y caótico de transición presidencial que obliga a pensar una agenda de trabajo conjunto entre quienes se van del gobierno y quienes asumen, con foco en tres aspectos centrales: la información importante y relevante en materias sensibles; el estado de cuentas públicas, presupuestos, contrataciones y designaciones; y, por último, programas y proyectos en ejecución. Esto será, sin duda, una base mínima pero sólida para que quien asuma pueda tomar decisiones importantes.

Más allá de las leyes de transparencia y de ética pública, nuestro país tiene mucho aún por avanzar: no cuenta con protocolos, ni siquiera con tradiciones en materia de transición, y no es posible que este proceso quede librado a la voluntad de los gobernantes. Sancionar nuevos marcos regulatorios, así como readecuar prácticas políticas de hecho será un buen comienzo, al menos, para ordenar las transiciones gubernamentales en todos los niveles y, sobre todo, para salvaguardar la información y los bienes estatales de los cambios de signo político. Esto debe incluir un trabajo en distintos niveles, pero también en diferentes poderes y áreas de los Estados en cuestión.

3. Experiencias regionales y hemisféricas

A nivel regional o hemisférico, son varios los programas y las propuestas que se desarrollan en materia de transición gubernamental. Tres ejemplos sirven para ilustrar el proceso, a pesar de los diferentes matices y antecedentes políticos, históricos e institucionales: Puerto Rico, Canadá y Brasil.

Puerto Rico es uno de los ejemplos más interesantes por su armado institucional en materia de transición gubernamental. En 2002, sancionó la Ley para Regular el Proceso de la Transición del Gobierno de Puerto Rico,³ norma que fija y establece la forma y el proceso que regulan la transición de gobierno en la rama ejecutiva, ya sea intra partido e inter partido. Su objetivo es lograr una transferencia ordenada en beneficio del servicio que cada agencia o corporación pública desarrolla. Los fundamentos mis-

3. Ley N° 197/02.

mos de la ley señalan que, históricamente, las transiciones se han llevado a cabo sin disposición legal alguna que los regulase. No obstante, este tránsito es de vital importancia para las instituciones democráticas, en tanto las primeras decisiones de cada nuevo gobierno se basarán en la información que obtenga durante dicho proceso. Así, la continuidad de las políticas, pero, sobre todo, la importancia del traspaso de información, son la base del nuevo gobierno, y cobra importancia el hecho de que el proceso de transición sea ordenado, pero, especialmente, reglado de forma explícita.

Puerto Rico fundamenta la necesidad de una norma para este proceso en una idea básica central de la democracia: la continuidad. La democracia no sólo debe garantizar a los ciudadanos el acceso a los servicios más esenciales: los esfuerzos deben extenderse a la garantía de *continuidad de estos*, cuidando que su provisión no sea afectada por el cambio del partido que ejerce el poder.

La ley puertorriqueña marca que el gobernador saliente, como los secretarios y jefes de todas las agencias, así como todos los directores de las corporaciones públicas, *tienen la obligación y deber ministerial de participar en el proceso de transición* del Gobierno. Para esto, tanto el gobierno, entrante como el saliente deben constituir un comité de transición, que será el encargado de llevar adelante el proceso. Asimismo, la ley establece que funcionarios de Gobierno estarán presentes y deberán participar en el “comité saliente”, mientras que el gobernador entrante puede designar hasta diez integrantes de su comité.

Otro punto importante es que esta ley prevé la confección de un documento de la transición que debe incluir la cantidad y el estatus de los empleados públicos, estatus y planes de cada área y agencia del Gobierno, de las retribuciones y la situación financiera de estas; copia del inventario de propiedad y bienes, de las acciones judiciales en las que el Estado está comprendido; copia de reglamentos y memorandos de las áreas y agencias; un listado de leyes aprobadas; los planes de acción emprendidos; copia de los contratos vigentes al momento de la transición.⁴

Canadá es otro buen ejemplo que gira en torno a protocolos e instituciones. A pesar de las diferencias y de no pertenecer estrictamente a

4. <http://www.transicion.pr.gov/2012/Pages/default.aspx>

la región, es una excelente experiencia para tener presente. En 1999, el *Public Policy Forum*⁵ (Foro de Políticas de Públicas) constituyó un equipo de diecisiete personas, quienes habían participado individualmente como asesores o funcionarios en distintos procesos transicionales para identificar las mejores prácticas o actividades necesarias para una sana transición gubernamental. Esto constituyó el primer paso para avanzar en procesos institucionales sobre la transición en dicho país.

Por el tipo de organización del sistema político, un sistema parlamentario, la transición canadiense entre un gobierno y otro puede responder tanto a un acto eleccionario –como en Puerto Rico o en nuestro país– como a un cambio en el liderazgo de un partido político. El Poder Legislativo tiene en dicha nación un rol mucho más activo. El primer ministro es, en este sistema, quien tenga la autoridad del partido más fuerte en la Cámara de los Comunes del Parlamento canadiense. Así, la transición encuentra un vínculo con la elección de los representantes. Durante el período de transición del caso canadiense, la atención recae en el gobernador general y en el primer ministro. La toma de decisiones depende de los cambios que se produzcan y de la reestructuración de los ministerios y las áreas, se reafirman los servicios públicos, en gran medida, por el rol central del Gabinete en el Gobierno.

En los últimos años, Canadá ha avanzado tanto en materia institucional como de gobierno, y es normal que un nuevo líder reciba, al asumir el mando del Gobierno, instrucciones, protocolos, herramientas y un claro material de apoyo para la gestión por parte de los más altos funcionarios salientes. La preparación de un nuevo líder abarca la designación de un equipo o comité de transición, o la preparación de un líder con tiempo suficiente. El proceso y el trabajo del equipo de transición inician sus actividades –sobre todo, en cuestiones puntuales de la transición–, incluso mucho tiempo antes del acto eleccionario. Aquí, varias cuestiones tienen importancia para el trabajo colaborativo: la plataforma de un líder electo, si incluye o no cambios en la estructura del Gobierno (o Gabinete), quiénes figuran como posibles ministros o secretarios, si tiene o no un equipo de recursos humanos realmente preparado, si se darán alianzas con otros

5. <http://www.pforum.ca/>

partidos y quiénes serán parte de estas. La transición, en este caso, es más compleja y puede insumir entre seis y doce meses. La agenda preparatoria de la transición canadiense es de alta complejidad, contiene desde guías de procedimientos hasta informes con análisis y políticas propias de cada organismo.

A partir de 1999, estas prácticas han cobrado fuerzas luego de las recomendaciones del *Public Policy Forum*. Para que la transición sea efectiva, es fundamental el aporte de los funcionarios con cargos más relevantes: el primer ministro saliente y su equipo de funcionarios, el primer ministro entrante y su equipo de futuros funcionarios, sus asesores y su posible secretario de Gabinete.

Estos equipos trabajan en forma combinada, centralmente alrededor de algunas decisiones de vital importancia:

- > La agenda formal de entrega de poder;
- > Los arreglos necesarios para dejar saldadas las obligaciones con el personal saliente de la administración, tales como la disposición de sus archivos oficiales y personales, indemnizaciones o pagos y, en caso de transición federal, todo lo referido a la salida de los inmuebles, entre otras cuestiones;
- > La disposición de las decisiones gubernamentales más urgentes, que tienen que ser ejecutadas antes del cambio formal de poder.

El proceso de transición depende, en gran medida, del secretario de Gabinete, quien es el responsable de esta. Tal responsabilidad incluye asegurar que el primer ministro que asume tenga la tranquilidad de contar con las herramientas necesarias para la gestión desde el primer día de gobierno. Asimismo, los registros e informes que el primer ministro saliente y los miembros de su Gabinete desarrollen en función de la transición son también su cometido. Asimismo es función del secretario de Gabinete dar inicio a la planificación del proceso de transición, generalmente, entre ocho meses y un año antes del acto electoral.

Durante todo este período, el secretario de Gabinete es quien lidera y organiza los esfuerzos para que todo el aparato estatal –incluida la

administración pública— desarrolle y decida las necesidades de asistencia técnica del proceso. Entre los funcionarios centrales de esta área —quince en total—, siete se ocupan del soporte técnico y administrativo, mientras que el resto trabaja en la planificación.

La secuencia inicial y básica en la planificación de la transición canadiense identifica los siguientes momentos:

- i) El inicio, de ocho a doce meses antes del acto eleccionario, que dará lugar a la efectiva transición.
- ii) Un segundo momento, que tiene lugar entre tres y cuatro meses antes de la transición y es la etapa de la planificación intensiva.
- iii) Entre la asunción del Gobierno y la convocatoria al Parlamento, se identifica el período en que el gobierno entrante trabaja de forma muy estrecha con la administración saliente.

Durante la transición gubernamental, el nuevo líder electo y su equipo se concentrarán en los desafíos más urgentes y en los ligados al personal y a la organización general del Gobierno. Asimismo, en la práctica y, más allá de lo formal, *el gobierno saliente no toma decisiones de fondo que puedan afectar el futuro del nuevo gobierno, sin un acuerdo entre ambos*. Se entiende que esto último es un hecho fundamental, en tanto la transición es, en gran medida, un acto político central de la democracia, y debe comprenderse como un proceso de construcción de relaciones entre el equipo entrante y los funcionarios que quedan en la administración pública.

De esta forma, la transición canadiense se basa tanto en la cuestión política como en la importancia institucional y gubernamental de contar con un proceso ordenado y planificado de traspaso de funciones, no sólo para el desarrollo del futuro gobierno, sino por su impacto sobre las políticas públicas y, por tanto, para la ciudadanía.

Brasil es, quizás, el modelo que nos resulte más cercano para encarar una agenda de trabajo en nuestro país, no sólo por su proximidad, sino por las similitudes políticas y sociales que esta nación ofrece, por lo que algunos puntos importantes de su proceso de transición podrían ser aplicados en la Argentina.

El caso brasileño tiene ciertas particularidades y similitudes con los casos anteriores. La transición de Brasil fue institucionalizada a partir de 2002 con el Decreto Presidencial N° 4199, que disciplinó la información a los candidatos y partidos políticos, y permitió así el requerimiento de información importante. Este Decreto fue producto de la decisión del Presidente Fernando Henrique Cardoso, quien expresó la voluntad de producir una transición sin tensiones, interrupciones o crisis, sin importar quién fuese el ganador de la elección de ese año. A mediados de 2002, un nuevo Decreto –el N° 4425– definió el proceso de transición, estableciendo que cada ministerio era responsable de la elaboración de los “libros de transición” y de la creación del “portal de transición” en Internet, que serían ofrecidos al equipo del candidato electo.

Una de las características centrales del proceso brasileño es la idea de que el jefe del Poder Ejecutivo, al término de su mandato, pueda informar a su sucesor y a la ciudadanía sobre los proyectos y programas en funcionamiento, y así permitir definir cuáles deberían tener continuidad. Por su parte, antes de asumir la nueva gestión, el sucesor puede conocer, avalar y recibir del jefe del Poder Ejecutivo en funciones aquellas informaciones necesarias para la elaboración y la implementación del nuevo programa de gestión.

Pero el proceso brasileño se basa en una serie de decretos, leyes y herramientas centrales que deben ser analizados por separado:

- > La Ley N° 10609/02, que dispone sobre la institución de equipo de transición y establece que el presidente electo de la República está facultado para instituir un equipo de transición;
- > El Decreto N° 4199/02 reglamenta la prestación de informaciones institucionales relativas a la Administración Pública Federal, a partidos políticos, alianzas y candidatos a la presidencia de la República;
- > El Decreto N° 4425/02, que obliga a los ministerios a elaborar un libro de transición que debe contener información sucinta sobre decisiones tomadas en el periodo reciente, lista de entidades con las cuales el Ministerio se relaciona

frecuentemente, lista de las comisiones del Congreso con las cuales el Ministerio interactúa, versión actualizada de la agenda del Ministerio;

- > El Decreto N° 7221/10 es el que define la transición gubernamental en sí misma. Enumera los principios de esta basados en la colaboración entre gobierno actual y el electo, la transparencia en la gestión pública y el planeamiento de acción gubernamental. Asimismo, se define la creación y puesta a disposición de futuras autoridades y de la ciudadanía del “portal de transición”. Este fue desarrollado en el ámbito de la Casa Civil⁶ para diseminar bases de datos y unificar el acceso a documentos, legislación, *links*, entre otras fuentes de información. Al mismo tiempo, se plantea la existencia de la “Agenda 100”, conformada por los compromisos asumidos por el Gobierno, relativos a exigencias legales, acuerdos internacionales, agenda parlamentaria y aspectos coyunturales que, de no cumplimentarse, podrían generar rupturas unilaterales de acuerdos y contratos, o incluso multas y sanciones legales o problemas diplomáticos. Finalmente, se presenta la “Guía de Servidor”, instrumento de permanente consulta para todos aquellos integrantes del nuevo gobierno que no estén familiarizados con las normas legales que regulan la relación del servidor público con la administración. Esta consta de información sobre la admisión de nuevos servidores, su nombramiento, contratación, remuneraciones, funciones o posibles cambios.

En Brasil, el Estado, por tanto, provee toda la infraestructura necesaria para el desarrollo adecuado y transparente de sus tareas durante el proceso y le otorga a la Casa Civil la responsabilidad de coordinar el proceso. La Oficina de Transición, costeadada por el Tesoro Nacional y el Banco de Brasil, dentro del Centro de Formación y Entrenamiento de este

6. <http://www.casacivil.gov.br/>

último, tiene su sede en Brasilia y cuenta con oficinas y salas de reunión acordes a las necesidades del futuro gobierno. A esto, se suman los cargos que disponen los comités de transición, que tienen una duración máxima de setenta y cinco días durante el proceso de transición y la posibilidad de extenderse diez días más luego de la asunción del cargo por parte de las nuevas autoridades.

Como dato innovador, Brasil también promovió el manual *Apoyo para la transición municipal*, apostando a lograr que esta herramienta sirviera para mejorar los trasposos de funciones en los municipios. Así, Brasil apunta a reglar e institucionalizar el proceso de transición, no sólo para el Gobierno Federal, sino también para todos los estamentos del Estado.

4. Conclusiones

Es claro que los países que han avanzado en la regulación del proceso de transición gubernamental han centrado su atención en la necesidad pública y en la posibilidad de nuevas formas de institucionalización democrática, dejando de lado los intereses partidarios.

Tres décadas después del retorno de la democracia y de la alternancia política, nuestro país se enfrenta al dilema de avanzar en nuevos procesos administrativos que den cuenta del crecimiento institucional y democrático, pero, sobre todo, republicano, que ha atravesado, innegable pero incompleto aún, a la luz de lo acaecido en diciembre de 2015 con la transición presidencial. Dar un debate amplio y comenzar a trabajar en nuevas herramientas que doten de mayor transparencia e institucionalización el proceso de transición servirá como base para evitar errores del pasado y avanzar hacia nuevos procesos republicanos.

El proceso de transición es y debe pensarse como un proceso político y no sólo administrativo –si bien el proceso administrativo subyace a todo el proceso político, este no es más que un conjunto de pasos y protocolos necesarios para su realización–. El propósito esencial de la transición regulada y entendida como proceso político es permitirle al nuevo gobierno formar su equipo y hacerse cargo de las funciones gubernamentales, conocer la realidad del Estado en profundidad para basar sus posibles medidas en datos concretos, avanzar en la continuidad o no de programas y políticas, y poder contar con un diagnóstico del estado general de la administración

general del Gobierno. Conocer esto permite que el nuevo gobierno genere certidumbre interna y externa, pero, sobre todo, que pueda decidir sobre la base de información fiable.

A su vez, quien deja el Gobierno capitalizará aquí la posibilidad de rendir cuentas, incluso en términos de *accountability*, hacia la sociedad, al tiempo que entre las áreas los poderes del Estado. Dará cuenta de lo hecho, de lo proyectado y de lo verdaderamente urgente para el nuevo gobierno.

Pero también, este proceso es vital en la burocracia estatal: para quien asume, porque brinda la posibilidad de conocerla en profundidad sabiendo qué áreas fortalecer, cuáles mejorar y cuáles deben ser reestructuradas; para los empleados públicos, porque un proceso ordenado evita los problemas fruto de la incertidumbre y permite establecer lazos de colaboración *a priori* de la nueva gestión, facilitando la tarea de los nuevos funcionarios.

Debemos repensar nuestra democracia y avanzar hacia un camino que nos permita contar con una base sólida, duradera, que, más allá de los cambios de signos políticos, nos permita asumir de una vez por todas no sólo que, en democracia, empezar siempre de cero es un riesgo innecesario, sino que la continuidad de lo que está bien hecho y la mejora de lo que se hizo mal son los verdaderos procesos de institucionalización de cualquier Estado republicano.

Bibliografía

Altman, David; Castiglioni, Rossana: “Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985-2000”, en *Developing Economies*, Vol. XLVII, N° 1, 2008, pp. 1-25, disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/enhanced/doi/10.1111/j.1746-1049.2007.00053.x/>

Amorim Neto, Octavio: “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, *paper* presentado en *Latin American Studies Association*, Chicago, septiembre 24-26, 1998, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Amorim.pdf>

— “Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers”, PhD Dissertation Thesis, Department of Political Science, San Diego, University of California, 1998.

Brasil, “Poder Ejecutivo - Estructuras Básicas e Organogramas”, Brasilia, Secretaria de Modernizacion Institucional - Presidência da República, 1989.

Camou, Antonio: “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2008.

Consejo para la Planificación de la Provincia de Córdoba (COPEC); Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC): “Protocolo de Transición Gubernamental”, Córdoba, 2015, disponible en: <http://www.copec.org/wp-content/uploads/2015/12/Protocolo-de-Transicion-Gubernamental.pdf>

De Riz, Liliana; Smulovitz, Catalina: “Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino”, Buenos Aires, Documentos CEDES, N° 37, 1990, disponible en: http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_c/Doc_c37.pdf

Kessel, John: “The Presidency & the Political Environment”, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 2001.

Lanzaro, Jorge (comp.): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>

Leiras, Marcelo: “Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente”, en *Contribuciones*, Volumen 1, Buenos Aires, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, 2002, pp.7-56 .

Linz, Juan: “Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo: *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, 1994.

Mainwaring, Scott; Shugart, Matthew: “Juan Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, en *Desarrollo Económico*, Volumen 34, N° 135, Buenos Aires, octubre-diciembre, 1994, pp. 397-418.

Martínez Nogueira, Roberto: “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”, en Acuña, Carlos (comp.) *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2010.

- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe: "Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", Baltimore and London, Johns Hopkins University Press, 1986, disponible en: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/ODonnell_Transitions.pdf
- O'Donnell, Guillermo; Oszlak, Oscar: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento GE CLACSO/Nº 4, Buenos Aires, 1981, disponible en: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- Orlandi, Hipólito; Olivieri Alberti, Alicia: "Las instituciones políticas de gobierno", en Orlandi, Hipólito (comp.): *Las instituciones políticas de gobierno/1*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- Orlandi, Hipólito: "La evolución histórica de las instituciones políticas de gobierno", en Orlandi, Hipólito: *Las instituciones políticas de gobierno/1*, Buenos Aires, EUDEBA, 1998.
- Oszlak, Oscar: "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Documento CEDES/G.E CLACSO, Volumen 8, julio, Buenos Aires, 1977, disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf>
- Palermo, Vicente: "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno", en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, IDES, Buenos Aires, vol. 40, Nº 159, octubre-diciembre, 2000 pp.493-518.
- Pressman, Jeffrey; Wildavsky, Aaron: "Complejidad de la acción conjunta", en *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, España, 1998.
- Suárez, Waldino: "El gabinete en América Latina: organización y cambio", en *Contribuciones Nº 1, Año II*, Buenos Aires, KAS-CIEDLA, 1985.
- Tamayo Sáez, Manuel: "El análisis de las políticas públicas", en Bañon, Rafael; Carrillo, Ernesto. (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- Thompson, Kenneth (ed.): *Presidential Transitions: The Reagan to Bush Experience*, University Press of America, Lanham, 1992.



Capítulo VI. Entrevista a Alberto Föhrig

“Cuando el Estado resulta capturado por el narco, no hay más discusión sobre calidad democrática, instituciones; todo eso pasa a segundo plano”

Perfil biográfico

Me llamo Alberto Föhrig, soy Doctor en Ciencia Política y enseño en la Universidad de San Andrés desde hace veinte años. Además, trabajo temas de seguridad, de narcotráfico y criminalidad compleja desde hace quince.

PODER CIUDADANO: En 2015, etiquetas como narcotráfico, crimen organizado, narcocriminalidad, narcoestado, tuvieron un lugar central en la agenda mediática y es lo que la ciudadanía escucha todo el tiempo. ¿Cuáles son las dimensiones estructurales para tener el mapa de la situación de la Argentina?

Yo soy comparativista dentro de la Ciencia Política, por lo tanto creo en las comparaciones. Ahora, cuando uno hace política pública, es muy útil compararse, pero también es muy importante tener un diagnóstico propio, porque la comparación es una caracterización imperfecta; lo que hace falta es tener una caracterización específica, concreta de cómo es un fenómeno. Creo que la Argentina adolece de eso. En esta materia, no alcanza con mirarnos a ver si somos o no somos México o Colombia, sino que tenemos que saber cómo somos nosotros. Eso se ve dificultado porque hay mucha opacidad en una miríada de estadísticas. En el caso del narcotráfico, existe la dificultad adicional de que es una cuestión rodeada de una supuesta dosis de secretismo, por lo que está casi justificado que no se hable de datos concretos. En los últimos años, he tratado de mirar esa pintura y he tratado

de contribuir a tener una imagen nuestra. Diría en ese sentido, que hay tres características del mercado de drogas que tienen tres consecuencias políticas que son específicas para la Argentina. Desde mi mirada, estas tres características específicas del mercado son: primero, nuestro país es un exportador significativo de drogas, de cocaína en particular, y eso implica muchísimas cosas. La primera es la existencia de bandas sofisticadas que operan localmente. Pongamos un ejemplo público: en el caso Carbón Blanco, donde el líder de la banda es un abogado, con domicilio en un “buen” barrio, es decir, un señor abogado que exportó varias toneladas de cocaína en los últimos diez años. Eso se corresponde poco con el estereotipo del nene en el búnker y Los Monos, en Rosario. No tiene absolutamente nada que ver con aquello: es gente sofisticada, transnacionalizada, que posee un eslabón en la producción y un eslabón en el comercio minorista externo. Por lo tanto, ahí hay un conjunto de problemas que tiene que ver con la exportación. ¿De cuánto es esa exportación? No conocemos exactamente esa cifra, pero sí sabemos que lo que se incauta es una proporción de lo que se exporta, y las incautaciones han subido a la largo de la última década de manera significativa: hasta 2004/2005, se incautaban por año dos toneladas de cocaína en la Argentina; del 2004 al 2010, eso creció un 600% y pasamos a incautar doce toneladas. El promedio mundial de interdicción, según las Naciones Unidas, se ubica entre el 27% y el 28% de lo que circula en un territorio; esto es lo que los Estados, en promedio, incautan. Francamente, creo que la Argentina está por debajo del promedio mundial: supongamos que nuestro país incaute el 20% de lo que circula, si hay doce toneladas incautadas, son sesenta toneladas de cocaína que pasan todos los años por acá. Ahora, la siguiente pregunta es: ¿Sesenta toneladas es mucho o es poco? Europa, de manera combinada, consume, por año, ciento cuarenta. Estamos complicados con el tema exportación. Esto para dimensionar la primera característica del mercado de drogas.

Segunda característica del mercado de drogas: parte de lo que se exporta compra servicios localmente, son cadenas muy tercerizadas que adquieren servicios de todo tipo, sobre todo de protección: le pagan a policías, a aduaneros, cada puesto de control tiene su pago. Y pagan una parte en efectivo y, usualmente, entre un 30% y un 40% en cocaína. ¿Eso qué efecto produce? Que el que recibe ese pago, para monetizarse, debe venderlo en el mercado interno, por lo tanto vemos una expansión de consumo interno

como segunda característica. Otra vez: ¿De cuánto es, exactamente, esa expansión? Hay unas cifras bastante imperfectas de la SEDRONAR,¹ pero, para tomar datos oficiales, la Argentina entre 2010 y 2014 duplicó sus consumidores de paco. Esto, obviamente, trae muchos y muy serios problemas: impacta a chicos pobres básicamente y causa estragos severos; no es consumo social. Entonces, segunda dimensión del mercado de drogas: tenemos consumo y problemas de consumo y vamos a padecer inconvenientes de consumo graves en la Argentina por décadas. No es el perfil de consumo europeo, acá la gente toma mucha droga, hay gran cantidad de droga recreativa. No estamos hablando del consumo porque eso es una parte pequeña, la adicción es sólo una porción reducida del consumo. Hay mucha gente, mucha más de la que uno imagina, que toma drogas.

Tercera dimensión del fenómeno de drogas: es el tema de la fabricación o producción, que es lo que se ha debatido mucho. La Argentina produjo, entre 2000 y 2009, ciento cincuenta y nueve laboratorios y esos son datos del SEDRONAR: el 67% de estos está en la provincia de Buenos Aires; un 5%, en Santa Fe y el 14% se encuentra en la Ciudad de Buenos Aires. Cuando se fabrica, hay otro problema: se necesitan insumos. La Argentina tiene una industria farmacéutica y química muy importante, legal, tradicional, histórica –con más de un siglo–, y no existen muchos países con industria farmacéutica y química en América Latina. Eso pone a nuestro país en un mapa estructural de proveedores de ciertos insumos que no se hallan disponibles en cualquier lado. Entonces, la Argentina fabrica y por eso las alzas en paco, por ejemplo, y el crecimiento de la fabricación de sintéticos, como la efedrina. Esto es una manifestación de una gran cantidad de procesos de triangulación de precursores para la cocaína y para las drogas sintéticas. Y estas, obviamente, son el futuro. La cocaína será una droga de nicho, como dicen los colombianos; es como el *champagne*: nunca va a desaparecer, pero la toma poca gente. Los sintéticos son *boom* en China, *boom* en Tailandia, en general en toda Asia. Son drogas de productividad, es decir, estilo *Breaking Bad*.²

1. Nota del Compilador: Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico.

2. <http://www.amc.com/shows/breaking-bad>

¿Cuáles son, a partir de este análisis, las consecuencias que interesan políticamente derivadas de estas características?

Primero, captura estatal, todo esto compra y genera corrupción. No quiero ser tremendista, pero hay que repensar la agenda de corrupción y transparencia, que no tiene que ver con, por ejemplo, licitaciones. Esto es otro “deporte”, muy sofisticado, con herramientas muy sofisticadas, con gente que pone plata en Macao y nadie se entera jamás; eso ya opera acá y hay gente que recibe mucho dinero derivado de ese movimiento. Captura estatal en donde la Policía ha explotado. Y eso es sólo el comienzo. Hay toda una agenda para pensar la corrupción en la parte burocrática del Estado que no tiene nada que ver con los clásicos de prostitución y juego. Es decir, no sólo la Policía, sino Aduana, Migraciones, etc.

Otro tema clave en captura es la del Poder Judicial. El caso del juez Reynoso,³ habría otro juez federal en Salta que está con juicio político y que se encontraría destituido por su vinculación con el narco. El fiscal general de San Isidro, Novo, suspendido y enfrentando un juicio político.⁴ Esos son sólo los casos que conocemos. La Justicia Federal es un problema en muchos sentidos y este es uno de los más complicados.

¿Qué programas tenemos para prevenir la captura? El 80% de los incidentes internos que tiene el FBI son de *loyalty*, una manera elegante de decir captura, es decir, gente que recibe dinero de estas redes. Por eso hay que pensar en una agenda para ayudar al Estado a blindarse frente a este avance, se debe desarrollar una agenda cooperativa, en el largo plazo, sobre cómo contribuir para que el Estado se blinde. Porque cuando el Estado resulta capturado, no hay más discusión sobre calidad democrática, instituciones; todo eso pasa a segundo plano. Debemos crear una estrategia compleja, de organizaciones no gubernamentales (ONG),

3. Nota del Compilador: Se refiere al juez federal de Orán, en la provincia de Salta, Raúl Reynoso, procesado por asociación ilícita, vinculada con la liberación de narcotraficantes a cambio de dinero. Cf. CIJ (2015).

4. Nota del Compilador: En noviembre de 2015, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires licenció al fiscal general de San Isidro, Julio Novo, por su presunto encubrimiento en un caso de narcotráfico, vinculado con un cartel colombiano. Cf. *La Nación* (2015), *Perfil* (2015).

de actores privados y políticos, que confluya en diversas dimensiones de un lineamiento integral para evitar captura estatal. En lo que hace a la Justicia Federal, ahí también hay una tarea enorme, exclusiva del área de Justicia que involucra pensar cómo hacer alianzas con la Corte, repensar cómo trabajar con el Poder Judicial para evitar su captura.

La segunda consecuencia política es el lavado de dinero. Estos números a los que hice referencia inyectan una cantidad impresionante de dinero que no se compara con nada que circule en la Argentina. Suele comparárselo con el negocio de las armas, pero en nuestro país no hay un negocio de las armas o por lo menos es muy marginal. Estamos hablando de ceros, y ceros y ceros detrás de la unidad, es decir, por lejos de la actividad ilegal más lucrativa que existe en la actualidad. Y eso produce un impacto tremendo en términos de lavado de dinero. ¿Cuánto hay en la Argentina? Tampoco sabemos. La Unidad de Información Financiera (UIF) posee algo más de doscientos empleados,⁵ hace dieciséis años que existe y hay seis condenados por lavado de dinero en la Argentina, entre ellos un carnicero. Diría que ahí hay un problema. En cuanto a las cifras conocidas de lavado, sabemos que por año, Perú lava u\$d 11.000.000.000.- y Costa Rica, un país muy pequeño, u\$d 4.000.000.000.-. Diría que la Argentina está más cerca de Perú que de Costa Rica, es decir, hablamos de mucho dinero. Si consideramos una eficiencia nula del Estado en materia de lavado, hay un tema para reflexionar.

¿Cuál es el problema con el lavado de dinero? Mucha gente cínica señala que más allá de todo, entra más plata. El inconveniente es que compra legitimidad y no me refiero al lugar común de los narcos pagando la fiesta de quince años o los remedios de alguien, no es eso de lo que estamos hablando. El narco entra al negocio de la construcción y construyen medio Puerto Madero, con un esquema que podemos resumir en lo siguiente: “Este lo hago yo solito, el segundo lo hago yo solito, el tercero negociamos, el cuarto vos hacés lo que yo te digo”. Está lleno de casos donde el dinero del crimen organizado desplaza no sólo a actores estatales, sino a actores del mercado. Ahí hay toda una agenda con actores privados, porque el eje no es sólo condenar –ámbito donde, obviamente

5. Nota del Compilador: Diciembre de 2015.

hay un problema de eficiencia–, sino, sobre todo, evitar el desembarco de actores de diferentes países que se compran todo el campo; por ejemplo, en Colombia adquirieron dieciocho millones de hectáreas. Entonces, el segundo tema es el del lavado de dinero, que es gigantesco y genera problemas muy graves en algunas cadenas, como en la inmobiliaria, en la productiva del campo, en la construcción; todas situaciones que van a traer dificultades importantes.

Y la tercera consecuencia es la del financiamiento de la política. En ella, todo esto entra desde abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo. Nos preocupamos todos, me incluyo, por el financiamiento nacional y mientras hablamos, en el Municipio “X” hay un “chaboncito” que está haciendo sus primeros pinitos en estos temas y compra poder político local, haciendo un acuerdo con el Intendente –de esto no hay datos oficiales, obviamente–, por ejemplo, sobre las habilitaciones municipales para hacer construcción. En el Conurbano hay una larga lista de excepciones en el Código de Edificación, con lugares que crecen muy desproporcionadamente. Entonces, tenemos un problema de financiamiento que hay que analizar desde una lógica muy distinta a la que suele utilizarse. Yo creo que en el financiamiento no hacemos nada. Lo que se mira desde la Justicia es absolutamente menor, desconectado de la realidad, porque la realidad del financiamiento de la política es muy compleja, es local y lo que se está empezando a dar es que, dentro de las estructuras de los partidos, quienes cumplen la función de recaudación, señalan que ahora no les piden dinero desde abajo. En las campañas, antes había un encargado de juntar dinero. Ese tipo era el más buscado, todos querían ser amigos de él, porque era el que daba plata. Ahora, el valijero recauda dinero para el candidato presidencial, pero los de abajo ya no van a pedir plata arriba, sino que la consiguen de otro lado.

Nuevamente, sin ser tremendistas, tenemos que repensar toda la agenda de financiamiento de la política, donde es muy importante lo local y lo provincial. La provincia de Buenos Aires no tiene ley de financiamiento de la actividad política y una campaña allí sale u\$d 20.000.000.-, valor base por cada candidato, por tres candidatos estamos hablando de u\$d 60.000.000.-. En el Conurbano ninguna campaña sale menos de u\$d 4.000.000.- o u\$d 5.000.000.-. Tenemos dos o tres candidatos por localidad, sólo hay que sacar cuentas.

Esto no quiere decir que estas estructuras no coloquen dinero “arriba” en la política. Recordemos a Forza y sus aportes a la campaña de Cristina Kirchner.⁶ Eso se relaciona con el tema de sintéticos de los que hablábamos antes. Esos son los exportadores, los grandes, pero hay otro plano que es el de la banda local, y eso se está expandiendo mucho en la Argentina. Todo esto dinamita los términos en los cuáles pensamos y debemos pensar las agendas.

¿En qué momento de la línea de la cooptación del Estado estamos en la Argentina?

Para analizar estos procesos, una herramienta muy útil es la que conduce a pensar diferentes etapas, los que trabajan estos temas las llaman: fase predatoria, parasitaria y simbiótica.

Fase predatoria: es parte de lo que estamos viendo. El narco llega a un territorio, expulsa gente, pelea y se arma una estructura. Hay bandas de Santa Fe que están yendo a Córdoba y hacen eso: llegan a un barrio, sacan treinta casas, expulsan a la gente, se instalan y tienen un territorio. Pasa en el Conurbano, pasa la Ciudad de Buenos Aires. La Villa 1-11-14 y la Villa 31 tienen problemas graves de bandas que se disputan el territorio. Estamos en la fase predatoria.

Fase parasitaria: el parásito necesita del huésped. Creo que también hay indicios importantes de estas connivencias que ya mencionamos. Esta fase implica que hay un actor de criminalidad organizada que aporta recursos y compra voluntades. Ese es el escenario de la captura.

Fase simbiótica: los dos se necesitan para subsistir. Yo creo que la Argentina está, todavía, en condiciones de evitar la fase simbiótica, es su desafío estratégico y hoy eso se puede hacer, pero requiere de coordinación. Vale aclarar que, en estas fases, no estamos hablando sólo de la relación entre política y narcotráfico, sino de política, mercado y narcotráfico. ¿Es posible desarrollar el negocio de la minería en el centro de México de forma “autónoma”? No hay ninguna chance, porque el negocio de la minería ya es de los narcos, es simbiótico, se necesita hacer una simbiosis con el narco para sacar oro allí.

6. Nota del Compilador: sobre este tema, ver Capítulo VIII del Informe 2014.

Por esto, la simbiosis es siempre triangular: política, mercado y criminalidad organizada. En la Argentina, ese vínculo no existe todavía en las fases simbióticas. ¿Hay problemas en los mercados? Ya está comenzando a haber. La cosa más obvia de por qué ganan en los mercados es debido a que venden por debajo del costo, hacen *dumping* interno, desplazan no sólo porque amenazan, sino porque venden más barato. Los mingitorios baratos de Colombia, hermosos, los vende alguien que tiene un corralón que lava plata, por lo que no le importa vender un producto estadounidense de alta calidad a un precio irrisorio, porque no pierde.

¿Dónde estamos nosotros? Tenemos fase predatoria desarrollada, tenemos incipientes procesos de la fase parasitaria y no hemos llegado a la fase simbiótica. Y, claramente, hay que evitarla.

Pensando en los estándares y en las experiencias internacionales para evitar ese desarrollo, ¿Cuáles serían esos modelos que pueden ser más exitosos? ¿Cuál sería el parámetro para realizar una comparación con nuestro país?

No existe un único parámetro de comparación, creo que hay que ir política por política y ver que existen algunas cosas que funcionan bien y pensar –vuelvo al punto–, qué funcionaría acá. No alcanza, desde mi visión, con copiar algún modelo y decir: “Esto funcionó en Medellín y lo adopto”. Lo más importante en la experiencia comparada es que se pueden observar algunos avances y, sobre todo, prevenir la expansión. No hay política “narco cero”, siempre vas a tener algo. El punto es encapsular el proceso, mitigarlo, limitarlo, que no llegue a todo el Estado, que se pueda identificar a ese actor puntualmente, no esa institución; es la diferencia entre corrupción estructural y corrupción individual. Para ponerlo en esos términos, uno debería seguir pensando que va a tener corrupción individual y prevenir la corrupción estructural. Lamentablemente, eso en algunas Policías ya no es posible.

Ejemplos de cosas que se pueden hacer hay muchos. ¿Existe gente que evita la captura estatal? Sí, en muchos lugares, pero eso se hace reinvirtiendo todo el tiempo a las instituciones. ¿Cuáles políticas son adecuadas? Poseer una buena agencia de criminalidad organizada, que esa agencia tenga gente capacitada, que rote, que esté sometida a controles muy estrictos, sistemáticos, sorpresivos. Para que no se coopte también a esa

gente, se tiene que cambiar la agencia cada cuatro años. La *National Crime Agency*⁷ del Reino Unido fue reinventada en los últimos diez años, tres veces. Entonces, hay que revisar todos los argumentos que hemos compartido sobre estabilidad institucional: allí no se necesita estabilidad institucional, por el contrario, se precisa movilidad, flexibilidad.

Con las Policías ocurre lo mismo. ¿Hay casos y episodios de reforma policial que funcionan? Sí. La Policía Nacional de Colombia estaba totalmente tomada por el narco, hoy parece que no es así. Hay lugares que bajaron los niveles de violencia. Medellín es un caso extraño, que se cita mucho, pero no es el caso paradigmático porque hubo un acuerdo. Creo que la Argentina no tiene que hacer acuerdos con los narcos y hay gente que cree que sí, y esto es una discusión.

En la plataforma electoral del PRO, devenida agenda gubernamental, el tema estaba planteado, alrededor de tópicos como la creación de una agencia, radarización, modificación del Código Penal, delación premiada, entre otras cosas. ¿Cuál es tu mirada sobre esos elementos en la agenda gubernamental?

Entiendo que la creación de una agencia con las características de las que hablamos antes es fundamental y esa es una tarea que requiere mucha sofisticación por parte del Estado.

La cuestión de la militarización no ha sido parte de la agenda del PRO, sí del Frente Renovador. En términos comparativos, coincido con esa idea de que las tareas vinculadas con la prevención del lavado de dinero son de Inteligencia Criminal, porque es una tarea de prevención de captura estatal y eso no tiene que ver con tanques. Lo que no quiere decir que no haya que tener fronteras que funcionen mejor que las que tenemos. Uno se pregunta cómo hoy no pasan más cosas, cosas más graves. Pero la ilusión de que porque se blindan las fronteras, se solucionan problemas es un error, no sólo por la situación en la que estamos, sino porque, además, ningún país del mundo lo logra. Estados Unidos es la nación con mayor capacidad de interdicción del planeta y el primer consumidor mundial.

7. <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/>

Es importante el tema de los radares. Hay muchos frentes y hay que educarse en la frustración en este tema: existen muchas políticas públicas, ninguna de las cuales dará 100% de resultados, pero si se implementan todas puede ser que se mitigue algo.

Junto con eso, existen políticas que tienen valor: no sólo deben abordarse las de control, sino también las de prevención; y existe poca prevención en la Argentina. Las políticas de prevención no tienen que ver con sellar fronteras, con militares, sino con brindar información. Por ejemplo, hay ONG colombianas que se dedican, en los recitales, a testear pastillas para que los jóvenes no consuman algo más dañino que lo que creen consumir.

Esos son los debates que hay que tener en la Argentina y que no están completamente introducidos todavía; son debates muy ásperos, difíciles, pero que hay que tener.

¿Hay alguna otra cuestión de la agenda gubernamental que sea importante o que se esté omitiendo en este tema?

Probablemente el Gobierno avance en separar las políticas preventivas y de salud en adicciones, del tema criminalidad organizada y todo eso va a ir a la agencia. Así, instituciones como la SEDRONAR, tal como la conocemos, dejarían de existir.

Otro tema se vincula con la Justicia: los jueces no saben o no pueden investigar correctamente la criminalidad económica. Carbón Blanco, por ejemplo, el señor de la calle Melián, tenía sesenta empresas armadas. En realidad, cuando uno lo ve, son conglomerados muy complejos desde el punto de vista económico. Entonces hay una agenda pendiente con el Poder Judicial. Imaginemos un juez federal de provincia: por un lado, tenemos a Zunilda Nirempenger,⁸ que es una buena jueza, que no se corrompió y le habían ofrecido u\$4.000.000.-; pero ¿Y los otros? En temas de operaciones complejas en muchos lugares, no tenemos posibilidades de llevar adelante una investigación a las alturas del problema. Ahí hay mucho por hacer.

8. Nota del Compilador: Jueza federal de Primera Instancia, Sáenz Peña, provincia de Chaco.

Bibliografía

Centro de Información Judicial (CIJ): “Narcotráfico: procesaron al juez federal de Orán, Raúl Reynoso, por ser jefe de una asociación ilícita, concusión y prevaricato”, Buenos Aires, CIJ, 30 de noviembre, 2015, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-19185-Narcotr-fico--procesaron-al-juez-federal-de-Or-n--Ra-l-Reynoso--por-ser-jefe-de-una-asociaci-n-il-cita--conкуси-n-y-prevaricato.html>

La Nación: “Indagarán al fiscal general de San Isidro por encubrimiento”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 18 de setiembre, 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1828969-indagaran-al-fiscal-general-de-san-isidro-por-encubrimiento>

Perfil.com: “La Corte bonaerense licenció al fiscal general de San Isidro, acusado de encubrir narcos”, Buenos Aires, *Diario Perfil*, 18 de noviembre, 2015, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/La-Corte-bonaerense-licencio-al-fiscal-general-de-San-Isidro-acusado-de-encubrir-narcos-20151118-0054.html>



Caso 9

Flujos ilícitos, beneficiario efectivo

*Germán Emanuele
Iñaki Albisu Ardigó*

En las redes internacionales de blanqueo de fondos derivados de la corrupción, en las redes de financiamiento del terrorismo y en los aparatos de lavado de dinero, los verdaderos beneficiarios son personajes ocultos que obtienen la mayor parte de los dividendos sin mostrar el rostro, constituyéndose en los “ganadores ocultos” del juego de la corrupción. Las preguntas para realizar aquí son: ¿Qué es un beneficiario efectivo?, y ¿Por qué es importante comprender esta figura para la lucha en contra de la corrupción?

En términos legales, los “beneficiarios reales o efectivos” son aquellas personas físicas que tengan “como mínimo el veinte (20) por ciento del capital o de los derechos de voto de una persona jurídica o que por otros medios ejerzan el control final, directo o indirecto sobre una persona jurídica, u otros entes asimilables”.¹ Desde la perspectiva de la corrupción, son las personas que se benefician individualmente con el poder que se les ha encomendado escondiéndose detrás de un entramado complejo de empresas (nacionales, internacionales, privadas), fideicomisos, paraísos fiscales y otras estructuras. Un ejemplo simple de un beneficiario efectivo puede ser un funcionario público que favorece a una empresa de la cual es dueño o accionista de modo anónimo. En la práctica, el beneficiario efectivo suele esconderse detrás de representantes jurídicos, utiliza secretos bancarios y

1. Unidad de Información Financiera (UIF), Resolución N° 229/11.

comerciales, y coopta vacíos legales y complejidades del sistema financiero internacional para hacerse de los bienes en cuestión.

Existe una lista extensa de acciones que puede desarrollar un beneficiario efectivo para ocultar su participación en una empresa, las que dependen del país donde esté operando y de los vacíos legales existentes. Los beneficiarios efectivos, por ejemplo, pueden utilizar intermediarios, familiares o testaferros que actúen como dueños formales de empresas legalmente constituidas, girando fondos a través de estas compañías para que lleguen por su intermedio a los beneficiarios efectivos. Estos giros pueden realizarse externamente –es decir, de la empresa del representante a la cuenta bancaria/empresa del beneficiario efectivo– o internamente –si el beneficiario efectivo forma parte de la Comisión Directiva de la empresa o es accionista de esta–. En algunas jurisdicciones, personas jurídicas (empresas) pueden ser dueñas o directoras de otras empresas, por lo que incluso podría esconderse detrás de una empresa para complicar esfuerzos para exponer su participación.

En muchos países, las normas contra el lavado de dinero han hecho innumerables esfuerzos para identificar y controlar estos entramados, pero siguen existiendo muchos lugares en el mundo con condiciones especiales –muy propicias y ventajosas– para este tipo de operaciones y, en muchos casos, resonantes y actuales de corrupción –sea el de lavado de dinero de HSBC,² los sobornos en la FIFA³ o el caso sobre Previsión Social en Honduras–,⁴ los corruptos han utilizado estos países para su beneficio. Las naciones que cuentan con dichas condiciones “favorables” se caracterizan por disponer de altos niveles de discreción bancaria y comercial, lo que permite realizar transferencias entre empresas sin divulgar información sobre estas a los Estados donde se realizan dichas transacciones. Adicionalmente, estos son países y territorios donde la constitución de una empresa nueva es relativamente fácil o barata, permiten que esta se realice a larga distancia o a nombre otra persona; así, son partes clave dentro de

2. Zaiat (2015).

3. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Capítulo VII de este Informe.

4. Cf. Meléndez (2015).

los entramados de beneficencia efectiva, por su rol fundamental en la creación de “empresas fantasmas”.

Una empresa fantasma creada en el extranjero puede ser utilizada para transferir, de variadas formas, fondos al beneficiario efectivo. Estas pueden servir para girar fondos directamente al beneficiario o para girarlos a una empresa doméstica de la cual el beneficiario es dueño legal. En otros casos, para despistar o complicar posibles investigaciones, se puede utilizar un entramado complejo a través de múltiples países y de empresas –tanto reales como fantasmas– para blanquear fondos provenientes de la corrupción a beneficiarios efectivos.

La complejidad del sistema financiero mundial, las diferencias entre las regulaciones financieras domésticas y las dificultades de la cooperación internacional en torno a investigaciones financieras, hacen que los beneficiarios efectivos sean personas difíciles de identificar. Actualmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) estimaba en 2008 que anualmente se “lavan” entre u\$d 800.000.000.000 y u\$d 2.000.000.000.000 a través de redes financieras multinacionales.⁵ Este es un tema particularmente problemático en nuestro país. La Red de Justicia Fiscal –una red internacional independiente que realiza investigaciones sobre temas fiscales–⁶ estima que u\$d 500.000.000.000 pertenecientes a argentinos se encuentran fuera del sistema financiero: casi un 65% localizado en establecimientos financieros en los Estados Unidos, u\$d 90.000.000.000.- están en el país y u\$d 215.000.000.000.- están *off shore* en el sistema de *private banking*⁷ que gestionan los bancos globales, y el resto del dinero está repartido en inversiones inmobiliarias.⁸

Cuando hablamos de combatir la corrupción y perseguir a los responsables, tanto para que respondan ante la Justicia como para recuperar

5. Cf. UNODC (2008).

6. <http://www.taxjustice.net/about/who-we-are/>

7. *Private banking* es el conglomerado de servicios de inversión, ahorro y otros servicios financieros ofrecidos a *High Net Worth Individuals* (HNWI) o individuos de gran patrimonio”, por parte de algunos bancos internacionales que generalmente incluye servicios personalizados al individuo y en algunos casos mayor discreción.

8. Cf. iProfesional (2015).

los recursos obtenidos a través de prácticas corruptas, estamos hablando de implementar mecanismos y protocolos administrativos que faciliten la detección de la participación de personas políticamente expuestas (PPE) o con poder decisorio dentro del Estado, en las empresas privadas, los fideicomisos y los negocios inmobiliarios. Contar con esta información es fundamental para descubrir redes de financiamiento ilícito. Sin embargo, el problema de los flujos ilícitos y del verdadero beneficiario trasciende fronteras: si un beneficiario efectivo se ve amenazado por normas domésticas, simplemente se mueve a un territorio que le ofrezca un ambiente menos desfavorable.

El rol central de los beneficiarios efectivos en el funcionamiento de las redes de lavado de dinero y de flujos ilícitos llevó a la génesis de una serie de compromisos internacionales para tratar de identificarlos, monitorearlos y controlarlos de una manera cooperativa entre países. En 2014, luego del trabajo concertado de varias naciones y organizaciones internacionales, el grupo de países que integran el G20⁹ formularon y adoptaron los Principios de Alto Nivel sobre Transparencia del Beneficiario Final del G20 para “proteger y preservar la transparencia del sistema mundial” y para “prevenir el mal uso de personas jurídicas para la corrupción y la evasión de impuestos”.¹⁰ Estos principios significaron un claro compromiso de las economías más grandes del mundo con la implementación de medidas que transparenten a los beneficiarios efectivos dentro de sus países.

En 2015, Poder Ciudadano comenzó a trabajar el tema de beneficiario efectivo dentro del marco de la campaña *Unmask the Corrupt*,¹¹ un proyecto global de Transparencia Internacional (TI), enfocado especialmente en los países pertenecientes al G20. El objetivo del proyecto fue adoptar los Principios G20 sobre Beneficiario Efectivo y desarrollar un índice del nivel de cumplimiento de estas naciones.

9. Creado en 1990, el G20 es un foro internacional de las veinte economías más grandes del mundo, en el que se discuten y toman medidas coordinadas frente a crisis económicas y diplomáticas. Sus integrantes son: la Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea del Sur, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, el Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Europea.

10. G20 Anti-Corruption Working Group (2014).

11. <https://unmaskthecorrupt.org/>

A continuación, se analizan estos principios que han permitido –sobre la base de un número significativo de consultas a expertos del sistema financiero y fiscal argentino–, desarrollar un análisis comprehensivo sobre el estado de cumplimiento de estos estándares en nuestro país.

1. La Argentina y el cumplimiento de los Principios G20 sobre Beneficiario Efectivo, un camino por recorrer

El Principio 1 busca establecer una definición oficial de “beneficiario efectivo”. La Argentina, a través de la definición que ofrecen la Unidad de Información Financiera (UIF) y la Inspección General de Justicia (IGJ), cumple del todo con este principio.

El cumplimiento del Principio 2 –vinculado con la realización de un análisis de riesgo sobre temas de beneficiario efectivo y de la puesta a disposición del público de dicha información– es parcial. Si bien expertos nacionales de la UIF han realizado evaluaciones sobre el rol y los riesgos de los beneficiarios efectivos en las redes de lavado de dinero, la Resolución N° 473/14 de la UIF establece el secreto obligatorio sobre este tipo de investigaciones. Según expertos consultados, un informe de riesgo sobre beneficiarios efectivos se está desarrollando actualmente, pero estiman que este documento no será de carácter público.¹²

Los Principios que siguen establecen que los países deberían asegurar que las personas jurídicas cuenten con información adecuada, precisa y actualizada sobre el concepto de beneficiario efectivo en el país (Principio 3) y que esta información esté disponible y sea accesible para autoridades competentes (Principio 4). Mientras que la Argentina exige que las sociedades informen sobre sus dueños y accionistas, la IGJ restringe el acceso a la información para el caso de sociedades por acciones,¹³ efectivamente restringiendo la habilidad de identificar directores y socios mayoritarios de las empresas. En cuanto al acceso de las autoridades a esta información, desde el 2005 la UIF cuenta con

12. Cf. Poder Ciudadano (2015).

13. La Resolución 1/2015 IGJ, Anexo I, Artículo 3°, dispone que la información que se le entregará a los solicitantes será “(...) Nombre y apellido de los socios de sociedades comerciales nacionales, excepto de las sociedades anónimas y los socios comanditarios de las sociedades en comandita por acciones, con más las actualizaciones inscriptas en el organismo”.

un “Registro Nacional Centralizado de Personas Jurídicas” que se utiliza para intercambiar esta información con distintos organismos. Sin embargo, a este Registro no están adheridas ocho provincias, lo que significa, en la práctica, que este no tiene carácter nacional. Por eso, en estos dos casos, puede afirmarse que la Argentina sólo cumple parcialmente con estos dos criterios.

Los Principios 5 y 6 abordan el tema de los fideicomisos, específicamente demandan que los países parte del G20 cuenten con información de beneficiario efectivo de los fideicomisos *expresos*,¹⁴ sobre todo información sobre fideicomitentes, protectores/garantes, fideicomisarios y beneficiarios (Principio 5), y que esta información esté disponible para las autoridades competentes (Principio 6). Ajustándose a los estándares internacionales, la Argentina exige a todos los fideicomisos registrarse en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) e incluir información sobre las personas involucradas, el carácter que revistan y cualquier modificación que surja durante el desenvolvimiento del fideicomiso. Esto aplica para administradores fiduciarios nacionales y extranjeros, para residentes en la Argentina que son agentes de procesamiento o beneficiarios de fideicomisos extranjeros, así como para cedentes de los derechos de contratos de fideicomisos nacionales. El acceso a esta información, sin embargo, cumple sólo parcialmente con el Principio 6. Mientras que la información sobre fideicomisos se exige y la UIF reconoce la posibilidad de compartir esta información con otras autoridades competentes, la norma no establece plazos para que el administrador fiduciario brinde esta información.

El Principio 7 recomienda que los países obliguen a instituciones financieras y sujetos obligados –incluyendo a proveedores de servicios para fideicomisos y empresas– a identificar y tomar medidas razonables para verificar a los beneficiarios efectivos de sus clientes. Los países deben facilitar información sobre beneficiario efectivo a estos sujetos obligados e instituciones, y también deberían asegurar la supervisión efectiva de estas obligaciones. Este principio reconoce el gran potencial de los sujetos obligados como *whistleblowers*/denunciantes de corrupción o de beneficiario efectivo. Mientras que en la Argentina instituciones financieras deben

14. Se trata de un “fideicomiso creado por una provisión específica en una escritura o en otro instrumento escrito”. Cf. Hernández Mangones (2006).

cumplir con procedimientos anti lavado, no están obligadas a llevar adelante investigaciones independientes para completar la información brindada por el cliente ni a reportar operaciones sospechosas. Los agentes no financieros, por su parte, son regidos por las mismas reglas anti lavado que aplican a las instituciones financieras, al tiempo que se les exige legalmente informar a la UIF sobre cualquier operación sospechosa.¹⁵

Los Principios 8 y 9 contemplan temas de cooperación interjurisdiccional. El Principio 8 recomienda que los países aseguren que sus autoridades nacionales cooperen con sus pares, tanto nacionales, subnacionales e internacionales. A pesar de mejoras en esta materia introducidas por la Resolución N° 30/13 que permite a la UIF compartir información con sus contrapartes extranjeros, la falta de una base de información centralizada que sea accesible para autoridades locales y extranjeras que posibilite realizar consultas sobre accionistas o controlantes, implica que todos los pedidos se deben hacer por escrito, lo cual dilata las investigaciones. En este sentido, el Principio 9 recomienda que la misma cooperación exista entre autoridades nacionales tributarias competentes y las autoridades tributarias extranjeras. Mientras que la inexistencia de un registro central de carácter nacional de beneficiario efectivo reduce la velocidad con que se comparte información, las autoridades argentinas están habilitadas para compartir información sobre propietarios y accionistas que obtienen sus oficinas con otros entes tributarios. La Argentina es signataria de la *Convención sobre asistencia mutua administrativa en asuntos fiscales* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,¹⁶ la cual exige a Estados parte a compartir información fiscal con el fin de identificar evasión de impuestos y facilitar la recuperación de estos fondos. Nuestro país también forma parte de agrupaciones internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), cuyo objetivo es impulsar la cooperación internacional en asuntos fiscales, compartiendo información necesaria para luchar contra el lavado de dinero y la evasión tributaria.

El último Principio G20 sobre beneficiario efectivo cuenta con el cumplimiento total de la Argentina. Este recomienda que los países

15. Artículo 20 Ley N° 25246/00.

16. Cf. OCDE (2011).

trabajen activamente para disminuir el mal uso de la personería jurídica con el fin de obstruir la transparencia, lo que incluye prohibir el uso de acciones al portador y nuevas “acciones al portador” –o el aseguramiento de que estas no sean mal utilizadas– y la adopción de medidas para identificar el mal uso de estas por parte de accionistas o directores nominales. En la Argentina, las acciones al portador se encuentran prohibidas en el ordenamiento jurídico.

2. Conclusión

Mientras que la Argentina cumple en gran medida con los estándares propuestos por los Principios G20 para el Beneficiario Efectivo, sigue existiendo mucho para mejorar. En primer lugar, el Registro Nacional Centralizado de Personas Jurídicas, si bien significa un gran avance en esta materia para nuestro país, aún no comprende a todas las provincias, lo que debilita su potencial para el fin que le da sentido. Por otro lado, en materia de acceso a la información debe derogarse la Resolución N° 1/15 de la IGJ que lo vulnera en materia de beneficiario efectivo. Esta medida ayudaría a identificar a los beneficiarios efectivos de forma más eficiente.

Más allá de las recomendaciones técnicas que puedan realizarse, lo fundamental en este aspecto es que *la información de la que dispone el Estado sobre riesgos en materia de beneficiario efectivo se haga pública*. La publicación de esta información permitiría reconocer los vacíos y los peligros actuales, aumentando y mejorando la calidad del debate público sobre el fortalecimiento de la integridad del sistema financiero argentino. Paralelamente, el Estado debería poner sus energías en incentivar las buenas prácticas de los sujetos obligados mediante guías de apoyo para el cumplimiento de normas internacionales sobre lavado de dinero y declaración de actividades sospechosas.

La lucha para descubrir, identificar y exponer a los beneficiarios efectivos es relativamente novedosa, a pesar de su uso extendido alrededor del mundo. Es importante seguir desarrollando políticas públicas que expongan a estos beneficiarios por varias razones. Por un lado, un argumento de peso es el que afirma que exponer beneficiarios efectivos protege a proveedores y comerciantes que podrían hacer negocios, no sólo con estafadores anónimos, sino con entidades terroristas o de crimen organizado. La ciudadanía

también gana al exponerse a beneficiarios efectivos: miles de millones de pesos de impuestos son evadidos anualmente por estas vías; dinero que podría ser destinado a más y mejores servicios públicos para toda la población en todo el territorio nacional. Informar sobre beneficiarios efectivos dentro empresas fantasmas o dentro de redes de lavado de dinero mejoraría la capacidad de traer a la Justicia Fiscal a los evasores que utilizan estos medios para su beneficio individual. Finalmente, proveer información sobre beneficiarios efectivos e incentivar que los sujetos obligados declaren la participación de personas expuestas políticamente (PEP) en arreglos sospechosos permitiría a la Justicia Nacional, a los equipos internacionales de lucha contra el lavado de dinero, al periodismo y la ciudadanía, exponer a los corruptos que utilizan el poder del Estado para beneficiarse efectivamente.

Bibliografía

- G20 Anti-Corruption Working Group: *Plan de acción anticorrupción G20: 2015-16*, G20, Brisbane, 2014, disponible en: http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/2015-16%20_g20_anti-corruption_action_plan_o.pdf
- Hernández Mangones, Gustavo: *Diccionario de economía*, Medellín, Universidad Cooperativa de Colombia, 2006.
- Inspección General de Justicia (IGJ): Resolución N° 1/15 IGJ, disponible en: http://www.consejo.org.ar/noticias15/files/resolucion_general_01-15.pdf
- iProfesional.com: “Llegarían a USD 500.000 millones los fondos no declarados para tentar con un blanqueo”, Buenos Aires, *iProfesional*, 12 de noviembre, 2015, disponible en: <http://www.iprofesional.com/notas/222907-Llegaran-a-us500000-millones-los-fondos-no-declarados-para-tentar-con-un-blanqueo>
- Meléndez, José: “Honduras, la corrupción subleva el país”, Ciudad de México, *Diario El Universal*, 9 de agosto, 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2015/08/9/honduras-la-corrupcion-subleva-al-pais>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): *Money Laundering and Globalization*, Ginebra, UNODC, 2008, disponible en: www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): *Convención sobre asistencia mutua administrativa en asuntos fiscales*, París, OCDE, 2011, disponible en: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/48094024.pdf>

Poder Ciudadano: *El verdadero dueño: Análisis del cumplimiento de los compromisos del G20 sobre Beneficiario Efectivo en Argentina*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/01/Informe-BO-final.pdf>

Unidad de Información Financiera (UIF): Resolución N° 30/13, disponible en: <http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/resolucion/151-resolucion-3011>

Resolución N° 229/11, disponible en: <http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/resolucion/269-resolucion-2292011>

Resolución N° 473/14, disponible en: <http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/resolucion/buscador-de-resoluciones-uif/641-resolucion-uif-n4732014>

Zaiat, Alfredo: “La denuncia fiscal contra el HSBC”, Buenos Aires, *Página 12*, 24 de mayo, 2015, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-273396-2015-05-24.html>

Capítulo VII

Corrupción y democracia en el fútbol

Guillermo Jorge

1. Introducción

En los últimos cinco años, las reglas que gobiernan a la *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA, por sus siglas en francés) –y a otras organizaciones que monopolizan la responsabilidad de organizar torneos deportivos exitosos– han ganado terreno en la agenda política internacional.

Mientras escribo estas líneas, el FIFAGATE vuelve a la tapa de los diarios.¹ La Comisión de Ética de la FIFA prohibió a Joseph Blatter y a Michel Platini –el último presidente de la FIFA y quien por años era el favorito a sucederlo, respectivamente– cualquier actividad relacionada con el fútbol por los próximos ocho años. Hace sólo dos semanas, mientras sesionaba el Comité Ejecutivo de la FIFA, varios funcionarios y algunos empresarios fueron detenidos en Zúrich a pedido de las autoridades estadounidenses, acusados de conspirar para lavar dinero proveniente de “sobornos privados”. Entre los treinta imputados en el caso, diecinueve fueron ex presidentes de asociaciones de fútbol de países de Centro y Sudamérica; dieciséis fueron altos directivos de las asociaciones de fútbol regionales –*Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football* (CONCACAF, por sus siglas en inglés), Unión Centroamericana de Fútbol (UNCAF), Confederación Sudamericana de Fútbol (conocida por

1. Diciembre de 2015.

el acrónimo CONMEBOL)– y diecisiete ejercieron cargos ejecutivos en la FIFA. ¿Treinta imputados y cincuenta y dos cargos? Sí, la mayoría ocupaba cargos simultáneos en dos o en los tres niveles (local, regional y global).

En nuestro país, mientras tanto, la elección para presidente de la Asociación de Fútbol Argentino (AFA) fue anulada por fraude. Los periodistas no logran explicar cómo, a pesar de haber adoptado todas las medidas apropiadas –incluyendo una supervisión reforzada de la Inspección General de Justicia (IGJ)–, en lugar de los setenta y cinco votos habilitados, aparecieron setenta y seis, lo que generó un “empate”. El bochornoso resultado empañó una oportunidad de transformación particular: era la primera elección luego del fallecimiento de Julio Grondona –quien presidió la entidad por más de treinta y cinco años, hasta su muerte en 2014–.

Estas noticias ya no están en la sección deportiva, sino en la tapa de los diarios y aparecen durante varios días. Este artículo propone algunos puntos de vista para pensar los principales desafíos en ambos niveles.

2. Gobernar la FIFA

La FIFA, como prácticamente todos los organismos que gobiernan a nivel global una actividad deportiva, es una organización excepcional. En el siglo XXI, prácticamente ninguna organización goza, simultáneamente, de un nivel tan alto de influencia económica, política y social y, al mismo tiempo, de tan pocas restricciones –sea en el ámbito jurídico, comercial, o aun reputacional–.

Este fenómeno es producto de un desajuste entre su crecimiento económico exponencial –basado en la explotación de derechos de televisión, *marketing* y *sponsoreos* de la Copa Mundial de fútbol– y sus estructuras de gobierno, más bien básicas, que responden a las características de una asociación sin fines de lucro.

En 2011, en un primer intento para alinear sus estructuras de gobierno con las dimensiones económicas y la influencia política que el fútbol ha alcanzado en las últimas décadas, la FIFA comenzó un proceso de reforma interna. El proceso duró dos años y fue supervisado por un Comité Independiente de Gobernanza (IGC, por sus siglas en inglés) que tuvo el privilegio de integrar, junto con colegas expertos en *governance* y *stakeholders* asociados al fútbol –*sponsors*, medios de comunicación

deportivos, sindicatos de jugadores, dirigentes de ligas y clubes, etc.—. A los dos años, luego de innumerables disputas públicas con nuestro Comité, la FIFA decidió concluir nuestra intervención como supervisores del proceso de reforma.²

Pensar en una estructura de gobierno más democrática y transparente para la FIFA no fue un proceso sencillo. En ausencia de un modelo internacionalmente aceptado para las organizaciones deportivas mundiales,³ nuestro Comité basó sus recomendaciones en una combinación de analogías con las organizaciones internacionales y con las empresas multinacionales. Compuesta por doscientos nueve asociaciones nacionales —dieciséis miembros más que las Naciones Unidas—, la FIFA tiene la estructura de una organización internacional y, por ello, utilizamos el principio de legalidad, la transparencia, la imparcialidad y la rendición de cuentas como ejes rectores. Pero observando sus finanzas —cuenta con reservas por casi u\$d 2.000.000.000.- y produce un evento cada cuatro años que genera casi u\$d 5.000.000.000.- de ingresos—, esta organización tiene la economía de una empresa multinacional. Por ello, tuvimos muy presentes las mejores prácticas en las estructuras de gobierno corporativo, controles financieros, *compliance* y funciones de auditoría.⁴

Aun así, en el IGC sabíamos que la FIFA es un híbrido difícil de encasillar. A diferencia de una empresa, esta no tiene “accionistas”, una característica que crea un vacío para la atribución de responsabilidades y desaconseja las soluciones basadas en las relaciones “principal-agente”. Por otro lado, a diferencia de una organización pública, la FIFA no depende económicamente de la contribución de sus miembros, otra característica que revierte la estructura de incentivos sobre la que se basan muchas ideas del “buen gobierno”.

Estas diferencias con otras estructuras globales de gobierno están en el corazón de la cultura del patronazgo y clientelismo en la que ha estado inmersa “la familia del fútbol” desde que este deporte se transformó en un

2. <https://www.baselgovernance.org/fifa>

3. Cf. Forster; Pope (2004).

4. Cf. Pieth (2014).

gran negocio. También explican la mayoría de los incentivos que obstaculizan, en lugar de ayudar, todo intento de reforma.

2.1. ¿Agentes sin principales?

La idea de *governance*, gobernanza o “buen gobierno” se refiere, por un lado, a la estructura de poder que determina la atribución de recursos dentro de una organización y, por otro lado, al derecho de algunos actores a responsabilizar a otros por el incumplimiento de estándares, políticas y procedimientos acordados previamente.

En el sector privado, la principal preocupación del gobierno corporativo es cómo motivar a los gerentes a actuar en aras de los mejores intereses de los accionistas en lugar de los propios, especialmente cuando los accionistas están dispersos –por ejemplo, cuando las acciones cotizan en los mercados de valores–.

En el ámbito público, el “buen gobierno” se concentra en los mecanismos de rendición de cuentas entre funcionarios públicos y votantes, una relación mediada por un conjunto complejo de frenos y contrapesos organizado en torno a los principios de separación de poderes, publicidad y transparencia de los actos de gobierno y legalidad. En ambos escenarios, los accionistas y los votantes son considerados los “principales”, mientras que los gerentes y los funcionarios públicos son entendidos como sus “agentes”.

El modelo “principal-agente”, sin embargo, no se ajusta del todo a la estructura de la FIFA. Su misión principal es “mejorar y promover el fútbol”; no actuar en el interés de sus miembros individuales. Y aunque doscientas nueve asociaciones nacionales “componen” la FIFA, no son sus dueñas. De hecho, según sus estatutos, si la FIFA fuese disuelta, “su patrimonio se transfiere al tribunal supremo del país en el que se encuentra su sede, el cual mantendrá el patrimonio en un fideicomiso como ‘*bonus pater familias*’ hasta la reconstitución de la FIFA”⁵: *la FIFA es de la FIFA*.

Por otro lado, a pesar de ser muy diversas en tamaño y estructura, todas las organizaciones tienen un voto en el Congreso de la organización.

5. FIFA (2012a:56).

Las consideraciones políticas, la dependencia de la financiación de la FIFA y la heterogeneidad de preferencias, impiden a las asociaciones miembro controlar a los funcionarios de la FIFA.⁶

Indudablemente, la FIFA ha sido muy exitosa en mejorar y promover el fútbol. El Mundial es la mayor competencia deportiva de evento único del mundo. En su última edición, en Brasil, tres mil doscientos millones de personas –casi la mitad de la población mundial– al menos encendieron sus televisores en doscientos catorce países/territorios y, alrededor del 10% de la población de todo el mundo vio el partido final completo.⁷ Los ingresos de la FIFA por la Copa Mundial 2014 rondaron los u\$d 5.000.000.000.-.⁸ El problema de la FIFA no es cómo obtiene su dinero, sino, más bien, cómo y en qué lo gasta.

La Copa Mundial le dio a la FIFA independencia absoluta de sus miembros y, en muchos aspectos, ha revertido la típica relación entre una federación y sus miembros, volviendo a las asociaciones nacionales dependientes, al menos económicamente, de la FIFA. Esta controla el acceso a cualquier competencia mundial de fútbol y todos los asuntos relacionados tanto a este deporte como a los negocios que lo rodean. El costo de dejar la organización es, por lo tanto, la exclusión de la arena internacional. Y ese es un precio que ninguna asociación nacional está dispuesta a pagar de forma individual.

Adicionalmente, la FIFA asiste económicamente a sus miembros e históricamente lo ha hecho de una forma muy discrecional. Según sus informes financieros, la FIFA reinvierte en promedio el 22% de sus ingresos⁹ en una gama de programas de desarrollo.¹⁰ En 2013, la FIFA afirmaba haber gastado más de u\$d 200.000.000 en asistencia al desarrollo del fútbol. Uno de los principales programas distribuye anualmente una suma igual

6. Cf. Geeraert (2015:141-142).

7. Cf. KantarSport (2010).

8. Cf. FIFA (2007, 2008, 2009, 2010).

9. Cf. FIFA (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012b).

10. Esto incluye el Programa de Asistencia Financiera (FAP), asociaciones miembro y confederaciones, pagos extraordinarios de FAP, programas de desarrollo de las confederaciones, Programa *Goal*, PERFORMANCE, Fútbol por la Esperanza, Programa de Asistencia al Arbitraje (RAP), otros (CIES, fútbol femenino, Fútbol para la Salud, proyecto de solidaridad), *Win in Africa with Africa*, y los proyectos *Win in*.

a cada asociación nacional.¹¹ La composición económica de esa “donación” es, por supuesto, relativa a la trayectoria futbolística de cada federación nacional. Otros programas de desarrollo del fútbol asignan montos de dinero sustanciales a asociaciones miembro específicas. Hasta el proceso de reforma, estas donaciones no estaban sujetas a controles de auditoría adecuados y generaban las bases de una sólida red de patronazgo: crea incentivos para que las asociaciones miembro inviertan tiempo y esfuerzo en obtener estos fondos y, al mismo tiempo, crea incentivos para que los funcionarios de la FIFA condicionen las donaciones, más o menos explícitamente, a cierta reciprocidad en las urnas.

“El mayor logro de Havelange como administrador de fútbol –afirma el sitio web de la FIFA– fue quizás asegurar una creciente participación en el escenario mundial de los equipos de Asia, África, la CONCACAF y Oceanía”.¹² El ex presidente Havelange se jactó reiteradamente de haber transformado a la FIFA de una organización eurocéntrica en una organización mundial. En efecto, durante sus veinticuatro años presidiendo la organización, la FIFA aumentó su membresía en más del 25% –de ciento cuarenta y cuatro a ciento noventa y siete miembros–. Esta política, continuada por Joseph Blatter, resultó en una organización que tiene actualmente dieciséis miembros más que las Naciones Unidas.¹³ En su Congreso de 2012 en Budapest, la FIFA dio la bienvenida a Sudán del Sur, que había declarado su independencia en julio de 2011, sólo unos meses antes. El “mayor logro de Havelange” se ha transformado en una política deliberada de incluir a cada nuevo posible candidato dentro la organización. Con billones de dólares de superávit y ningún límite de edad o duración del mandato, aumentar el número de miembros carentes de poder real parece la forma perfecta de asegurar la permanencia dentro de la organización a través del intercambio de favores recíprocos.

11. El Programa de Asistencia Financiera de la FIFA distribuye USD250.000 a cada asociación miembro por año desde 1998. Cf. FIFA (2014:2).

12. <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/president/pastpresidents.html>

13. Anguila, Aruba, Bermuda, Islas Caimán, Islas Cook, Islas Faroe, Guam, Hong Kong, Macao, Montserrat, Nueva Caledonia, Palestina, Puerto Rico, Tahití y las Islas Vírgenes americanas. Su última admisión, Sudán del Sur, se unió a la organización pocos meses después de declarar su independencia.

2.2. El patronazgo en la “familia del fútbol”

La FIFA es el vértice superior de una estructura piramidal. Los niveles siguientes están compuestos por: las seis confederaciones regionales, las doscientas nueve asociaciones nacionales miembros y, en la base, los cientos de clubes y jugadores profesionales a los que las asociaciones nacionales representan.

Los recursos están distribuidos en forma desigual entre los diferentes niveles. Del mismo modo, cada nivel persigue objetivos diferentes y tiene distintos incentivos para buscarlos y, aunque a veces rivalizan –por ejemplo respecto de la organización de torneos y, con frecuencia menor, en competencias electorales–, la estructura ha resultado en mecanismos de coordinación relativamente estables.

Estos mecanismos, sin embargo, no han sido construidos sobre reglas transparentes, predeterminadas, generales y programáticas –principios que informan las modalidades democráticas o pluralistas de lo que hoy entendemos como “buen gobierno”–. Los intercambios de riqueza y poder dentro de la “familia del fútbol” se rigen por una mezcla de principios jerárquicos (autoridad, obediencia) y de solidaridad (proximidad, amistad).

La estructura de gobierno de la FIFA favorece este tipo de intercambios. Aunque nominalmente está organizada como una “república”, con órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, el funcionamiento de estos órganos está lejos del escenario pluralista ideal. De hecho, más que un modelo pluralista, la FIFA refleja el de las organizaciones “corporativistas” de representación, donde los órganos respectivos están organizados en un número limitado de categorías y cada una de ellas tiene garantizado un monopolio de la representación deliberado.

Con excepción del presidente y, desde 2012, su única integrante femenina, veintitrés de los veinticinco miembros del Comité Ejecutivo (ExCo) son designados por las confederaciones. Los presidentes de las Confederaciones son, a la vez, vicepresidentes de la FIFA y, en muchos casos, también cumplen alguna función adicional en uno de los más de veinte comités *ad-hoc*. Por supuesto, la mayoría de ellos preside u ocupa un cargo directivo en una asociación nacional.

Desde una perspectiva “pluralista”, esta es una fuente permanente de conflictos de interés. En contraposición, desde una visión “corporativista”,

esta estructura favorece las consultas y la coadministración. Naturalmente, el Comité Ejecutivo es un escenario de intensivos intercambios de favores entre actores globales, regionales y locales.

Aunque formalmente los estatutos lo llaman el “órgano supremo y legislativo”, el Congreso de la FIFA está lejos de ser una asamblea deliberativa, y mucho menos, un consejo democrático supervisor de las actividades de los demás órganos. En la práctica, el Congreso se reúne sólo una vez por año para votar sobre una serie de propuestas previamente definidas por el Comité Ejecutivo. Una revisión de las decisiones de los últimos cinco años muestra que las propuestas del Comité Ejecutivo fueron aprobadas con un promedio del 94% de los votos y sin ningún debate abierto. Hasta hoy, casi ninguna propuesta ha sido presentada por las asociaciones miembro.

El presidente, por supuesto, ocupa la cima de la organización, ya que preside simultáneamente el Congreso y el Comité Ejecutivo, es el jefe de la administración y el representante legal de la organización. Irónicamente, en las pocas ocasiones en que el Comité Ejecutivo ha logrado bloquear una propuesta presidencial, Blatter alegó que, como presidente, él era incapaz de controlar a “su gabinete”.

Los funcionarios del fútbol en los diferentes niveles no sólo detentan varios cargos simultáneamente; también movilizan varios recursos a la vez. El dinero es importante, lógicamente, pero el poder y el reconocimiento parecen ser mucho más valiosos para construir una carrera y poder escalar la pirámide.

La asistencia mutua y la solidaridad son la retórica para construir relaciones basadas en el principio de reciprocidad. Los intercambios y las transacciones son habitualmente presentados como “favores” entre amigos dentro de “la familia”. Son, sin embargo, la base de un sistema bien establecido de patronazgo: relaciones entre actores de estatus y poder desiguales basadas en la retribución que cada actor espera obtener al ofrecer bienes o servicios al otro.¹⁴ Los “favores” son la “moneda” perfecta para intercambiar una multiplicidad de recursos simbólicos y heterogéneos – apoyo político, información privilegiada, contactos, obediencia a estructuras jerárquicas– que son difíciles de cuantificar en dinero. Los favores,

14. Cf. Kaufman (1974).

a diferencia de los sobornos, nunca se pagan del todo y esta circulación permanente de “deudas” y “créditos” mantiene a la familia unida y en permanente actividad.¹⁵

Naturalmente, la “familia del fútbol” no lava su ropa sucia en público. Según los estatutos de la FIFA, todas las disputas dentro del fútbol asociado deben ser resueltas internamente. Recurrir a un tribunal de justicia está explícitamente prohibido y severamente sancionado.¹⁶ A falta de autoridades independientes y neutrales, en la práctica, los conflictos han sido resueltos frecuentemente por medio del apoyo recíproco –más favores– y una reagrupación de alianzas internas.

A lo largo de los años, estos intercambios interpersonales endógenos han creado códigos operacionales no escritos: qué pedirle a quién; cómo; qué pedir a cambio; cuándo, etc. En ausencia de un contacto fluido con el mundo exterior –por ejemplo, la aplicación de criterios externos, independientes–, los límites del comportamiento ilegal o no ético se tornan borrosos al principio y, luego de un tiempo, normalizados y adoptados como modos habituales.

Con el tiempo, este conjunto de incentivos se ha transformado en un código organizacional no escrito, que ha recolectado un torrente de acusaciones de corrupción.

2.3. El FIFAGATE

La última de estas “acusaciones” es la que actualmente lleva adelante el Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ), que acusó a veinticuatro funcionarios de CONMEBOL y CONCACAF –muchos de los cuales también detentan posiciones políticas en la FIFA– y a cuatro ejecutivos de empresas que transmiten derechos de televisación de varios torneos sudamericanos y centroamericanos, de participar en un esquema para enriquecerse a través de actos de “retornos” recibidos a lo largo de veinticuatro años, desde 1991.

La investigación llevó, hasta diciembre de 2015, al procesamiento de los ex presidentes de diecinueve asociaciones de fútbol del continente

15. Cf. Cartier-Bresson (1997).

16. Cf. FIFA (2011b, 2012c, 2013).

americano, funcionarios de las confederaciones y directivos de la FIFA. La acusación es haberse asociado ilícitamente para pagar y recibir más de u\$d 150.000.000 en “sobornos” en la organización de los derechos de televisación de la clasificación al Mundial de FIFA de los países miembros de la CONCACAF, la Copa de Oro y la Liga de Campeones de la CONCACAF, la Copa América Centenario –organizada conjuntamente por la CONMEBOL y la CONCACAF–, la Copa América y la Copa Libertadores de la CONMEBOL y la Copa do Brasil, organizada por la Confederación Brasileña de Fútbol (CBF), entre otros; y luego haber lavado dicho dinero en perjuicio de las organizaciones que representan.

Muchos disputan la legitimidad de los Estados Unidos para ejercer su jurisdicción en este caso. Los comentaristas políticos especulan sobre el interés estadounidense en expandir sus intereses comerciales. Personalmente, creo que estas especulaciones son desacertadas. Como sucede muchas veces, la explicación es más lineal: Loretta Lynch, la fiscal de Brooklyn que comenzó la investigación dos años atrás, fue ascendida a procuradora general y vio una oportunidad para mostrar su impronta al frente de los fiscales federales estadounidenses con un caso de repercusiones internacionales inmensas.

Si Estados Unidos está enviando un mensaje, este no se relaciona con sus intereses comerciales directos, sino con las reglas de juego del comercio internacional: todos los países deben prohibir el “soborno privado” o “soborno comercial”. En efecto, la discusión jurídica de este caso gira en torno a si los empresarios que pagaron “comisiones” a los directivos del fútbol cometieron algún delito en sus países de origen, porque el soborno entre privados no está prohibido en prácticamente ningún país de América Latina o América Central. Adicionalmente, los directivos de la CONMEBOL, la CONCACAF y la FIFA que recibieron o exigieron esas “comisiones”, sólo cometieron delitos en sus respectivos países si se probara que perjudicaron comercialmente a las asociaciones que representan. Como todas las asociaciones, federaciones y confederaciones de fútbol han progresado económicamente en las últimas décadas, en muchos países no sería sencillo sostener el perjuicio.

En Estados Unidos, el punto de vista es diferente: todos los imputados son “agentes”. Los empresarios televisivos, de sus empresas; los directivos del fútbol, de las asociaciones que representan. Todo agente tiene una

obligación fiduciaria con su principal, es decir, debe hacer el mayor esfuerzo para proteger los intereses de su mandante (su “principal”). Negociar “comisiones” personales, sin transparentarlas, viola esas obligaciones fiduciarias.

Para los abogados de los imputados, la diferencia es semántica y, en los países en los cuales la extradición requiere “doble incriminación –que las conductas por las cuales la extradición es requerida estén prohibidas también en el país requerido–, los abogados resisten arguyendo que el soborno privado no es un delito en los países requeridos. Y no es posible asociarse ilícitamente ni lavar dinero proveniente de un acto lícito.

Aun con esta discusión jurídica de por medio, hasta el momento catorce acusados se han declarado culpables. Todos ellos aceptaron el decomiso de diferentes montos, por un total de más de u\$d 194.000.000.-, que fue reservado para satisfacer posibles órdenes de restitución a las víctimas de los delitos al momento de la sentencia.

Más allá de cómo en definitiva se resuelva, el caso puso de manifiesto una práctica –delictiva en algunos países, no delictiva en otros– que cubre “dos generaciones” de funcionarios del fútbol y empresarios televisivos que se han enriquecido extraordinariamente de una manera inaceptable para los estándares del gobierno corporativo.

Si en lugar de negociar sus comisiones directamente con los empresarios televisivos, los funcionarios hubieran ingresado todo el dinero a las organizaciones que representaban, y luego estas organizaciones –que ellos controlaban– hubieran retribuido su habilidad comercial con un bono, desde el punto de vista estadounidense no hubiera habido ningún problema. Como se ve, el problema no es el dinero, sino la transparencia en la forma de obtenerlo.

Y esto es, precisamente, lo que provocó la debacle de “Sepp” Blatter. A pesar de haber sido reelecto por quinta vez consecutiva dos días después de los primeros arrestos ocurridos en Zúrich, el escándalo lo llevó a presentar su renuncia menos de una semana más tarde. Después de unos meses, las autoridades suizas lo acusaron de apropiación indebida. Algo similar ocurrió con Michel Platini, presidente de la Unión Europea de Asociaciones de Fútbol (UEFA), quien era uno de los favoritos para suceder a Blatter en la presidencia. Y en diciembre de 2015, la Comisión de Ética creada por el Comité Independiente de Gobernabilidad, prohibió a Blatter y a Platini cualquier actividad relacionada con el fútbol por el término de ocho años.

2.4. ¿Cambiará la reforma los equilibrios tradicionales?

El proyecto de reforma que el IGC supervisó en 2012 y 2013 fue producto de la ambición personal de Joseph Blatter. En la FIFA, desde 1975, él ha sido un inteligente negociador de influencias que dominó el arte de usar el patronazgo dentro de la “familia del fútbol” para construir y consolidar su poder.

Mucho después que los observadores externos, pero antes que muchos de sus colegas, Blatter entendió que, a pesar de la salud financiera de la FIFA, la acumulación de denuncias y escándalos habían convertido a la asociación en una de las organizaciones con peor reputación en el planeta. Cuando inició el proceso de reforma, en 2011, Blatter intentaba evitar pasar a la historia como quien “no vio venir” este derrumbe. Al contrario, creyó que lograría ser recordado como quien adaptó la organización a los “nuevos tiempos”.

Las preguntas molestas de los medios, que había estado esquivando por años, ya no estaban en la sección deportiva de los diarios o canales de televisión. A medida que las acusaciones se tornaron más graves, se re-dirigieron hacia las audiencias de negocios y política. Los *sponsors*,¹⁷ la propia Confederación Suiza¹⁸ y la Unión Europea¹⁹ también comenzaron a ser cuestionados sobre sus roles y relaciones con la FIFA. Por ello, una reforma interna y autocontrolada parecía ser una respuesta racional para evitar o demorar la regulación externa y mitigar el riesgo de investigaciones futuras, más inciertas.

El Comité Independiente de Gobernabilidad que integré tuvo la misión de supervisar esa reforma. Desde ese rol, y únicamente con nuestro poder de persuasión, obtuvimos varios logros remarcables. En primer lugar, convencimos a la FIFA de instaurar un sistema de justicia interna independiente, liderado por personas de intachable reputación global. El proceso tomó casi un año, pero, una vez constituida la Comisión de Ética –ahora conformada por una comisión de investigación y una de juzgamiento– asumió, de una manera confiable para el público en general, la

17. *The Guardian* (2011a).

18. Pieth (2014).

19. *The Guardian* (2011b).

investigación y decisión sobre las diversas acusaciones que pesaban sobre la organización: la selección de las copas mundiales en Catar y Rusia, los sobornos pagados para la elección presidencial, las comisiones en el caso ISL.²⁰ El nuevo sistema respondió razonablemente bien. Más allá de la intempestiva renuncia del primer director de la Comisión de Investigación, Michel García, la Comisión sancionó a más de un tercio de los miembros del Comité Ejecutivo, varios de ellos fueron expulsados de la organización y retirados todos sus privilegios. Posteriormente, la Comisión de Ética prohibió cualquier actividad relacionada con el fútbol a los implicados en el FIFAGATE y más recientemente, a Blatter y Platini por un período que, por su edad, equivale a una prohibición de por vida. En otras palabras, creamos una estructura que no sólo sobrevivió a nuestro Comité, sino que terminó con las carreras de muchos de los máximos líderes de la “vieja guardia” del fútbol mundial.

Por otra parte, el ICG presionó fuertemente para incluir directores independientes en el Comité Ejecutivo. Luego de infinitas discusiones privadas y en la prensa, la solución de compromiso de la FIFA fue incluir un director de Auditoría y Cumplimiento, propuesto por el Comité, con derecho a asistir a todas las reuniones de la FIFA, incluyendo la del Comité Ejecutivo. Domenico Scala, la persona que detenta el cargo, ha sido crucial para iniciar una transformación en los mecanismos que controlan cómo la FIFA gasta su dinero: transparencia en las áreas por ser financiadas, criterios de selección de proyectos, auditorías sobre más del 20% de los proyectos en curso durante el 2015, reglas para homogeneizar y transparentar las remuneraciones de los funcionarios de FIFA, reglas para la financiación de las campañas presidenciales. Sin dudas, estas nuevas regulaciones, muchas de las cuales están siendo puestas en práctica en este momento, ayudarán a transformar a la organización en un lugar más pluralista, transparente y responsable.

El FIFAGATE aceleró este proceso. En agosto de 2015, un año y medio después de haber desarmado nuestro Comité, la FIFA recreó la idea y

20. Nota del Compilador: el autor se refiere a escándalo por el pago de sobornos por parte de la empresa de marketing deportivo ISL que involucró a directivos de la FIFA, situación señalada por el Comité de Ética de la FIFA en 2013. Cf. FIFA (2013b; 2013c).

estableció un nuevo Comité para profundizar el proceso iniciado en 2011. En su reunión del 3 de diciembre de 2015, el Comité Ejecutivo aprobó por unanimidad el paquete de reformas, la mayoría de las cuales retoma las propuestas realizadas dos años atrás por el IGC, que habían quedado pendientes. Las principales son:

- > Establecer un máximo de tres períodos consecutivos de cuatro años para el presidente y los miembros del Consejo de la FIFA (hoy Comité Ejecutivo), la Comisión de Auditoría y Conformidad, y los órganos jurisdiccionales.²¹
- > Incorporar un número mínimo de miembros independientes a las comisiones de Finanzas, Desarrollo y Gobernanza, que adoptan decisiones en materia comercial y económica. Las actividades de estas comisiones serán auditadas por una comisión completamente independiente de Auditoría y Conformidad.²²
- > Todos los miembros de las comisiones permanentes de la FIFA deberán someterse a un examen de integridad exhaustivo realizado por una comisión de control independiente.²³
- > Mayor representación de los grupos de interés: creación de una nueva Comisión de Grupos de Interés que incluya a

21. El IGC había propuesto un máximo de dos períodos de cuatro años consecutivos.

22. La incorporación de miembros independientes fue una de las grandes batallas del IGC. Como describí en el apartado anterior, una parte importante de los problemas de la FIFA se potencia por el hecho de que un grupo reducido de personas, que ejercen posiciones simultáneas en diferentes niveles durante décadas, adopta decisiones en permanente conflicto de interés.

23. El Comité Ejecutivo, durante la vigencia del IGC, resistió fuertemente la adopción de esta medida. Los presidentes de las confederaciones consideraban que un test de integridad centralizado en FIFA daría mayores poderes de veto al presidente para candidatos que disputaran su poder. En su lugar, propusieron inicialmente que cada confederación realizara los tests de integridad para los candidatos originados en sus países miembros. Sin embargo, la decisión finalmente adoptada, luego de nuestra renuncia, se limitó al establecimiento de una declaración jurada del candidato. La decisión recientemente adoptada por el Comité Ejecutivo, de ser aprobada por el Congreso, resultará en un cambio sustancial en el liderazgo de la organización.

miembros de los grupos de interés clave del fútbol, como jugadores, clubes y ligas.

- > Aumento sustancial de la participación de mujeres en el gobierno del fútbol.

Además de haber reflatado estas reformas, el nuevo Comité introdujo un área que el IGC no había explorado: la separación clara de las funciones políticas y de negocios de la FIFA. La propuesta consiste en que un “Consejo de la FIFA” –que sustituirá al Comité Ejecutivo– será responsable de decidir la dirección estratégica general de la organización, mientras que la Secretaría General supervisará las actividades operativas y comerciales.

El IGC, cuya única herramienta era su poder persuasivo, ayudó a la FIFA a implementar un conjunto de importantes reformas. Aquellas que no logramos introducir y que finalmente produjeron nuestra renuncia, han sido ahora –reimpulsadas por el FIFAGATE– parcialmente aceptadas y enviadas por el Comité Ejecutivo al Congreso de febrero de 2016.

Estas estructuras, sin dudas, ayudarán a la FIFA a acercarse más a los estándares de gobernanza actuales y a abandonar su modelo corporativista, plagado de conflictos de interés y falta de transparencia. Esto es más de lo que puede decirse de la mayor parte del resto de la pirámide del fútbol. Las confederaciones y las asociaciones nacionales usualmente carecen de mecanismos básicos de transparencia y rendición de cuentas. La FIFA tiene los recursos y la influencia necesarios para promover un “efecto cascada”, de arriba hacia abajo. Desde 2013, ha comenzado a exigir a las asociaciones miembro que rindan cuentas sobre los fondos de la FIFA, diseñando una política de desarrollo programático, una política de remuneraciones y normas sobre los fondos de campaña.

Estos son, sin dudas, importantes pasos hacia la “responsabilidad por la gestión”, es decir, la generación de mecanismos que brinden transparencia a las cuentas de la FIFA sobre los usos de fondos delegados a estamentos más bajos en la pirámide del fútbol. La introducción de estos mecanismos tiene el potencial de modificar los acuerdos de reciprocidad implícitos con las asociaciones miembro y, en el largo plazo, es posible que esto lleve a un cambio de conducta dentro de la pirámide del fútbol.

Si estos esfuerzos, en el largo plazo, llevarán a la “responsabilidad política” –responsabilidad por la conducta de la organización respecto de los votantes y los interesados– y a restaurar la confianza pública en la organización, aún es algo difícil de prever. Mucho de ello dependerá de que la FIFA no limite este proceso a cambiar las normas, sino que internalice la reforma como parte de un proyecto más largo dedicado a transformar la cultura de la “familia del fútbol” en relaciones regidas por principios básicos de gobernanza corporativa e instituciones democráticas.

3. ¿Y por casa?: Repercusiones en la Argentina²⁴

Por supuesto, si la reforma *top-down* iniciada por la FIFA fuera complementada por esfuerzos similares en las asociaciones de fútbol nacionales o en las confederaciones, el efecto de la reforma sería exponencialmente más rápido.

En la Argentina, el FIFAGATE no sólo ha tenido una importante repercusión mediática –cinco de los acusados son argentinos–, sino que también impulsó algunas investigaciones judiciales y discusiones políticas en relación con la administración de los negocios del fútbol.

Ya en 2012, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) puso la lupa en una práctica de fraude impositivo –aparentemente extendida– cuyo fin es ocultar la ganancia de un club de fútbol local obtenida por las transferencias de jugadores, simulando la intervención de un club extranjero. Aunque la causa judicial no prosperó, sirvió de antecedente para que, en marzo de 2015, el titular de la AFIP se reuniera con la FIFA para instrumentar un proceso que permitiera a la primera obtener información del registro de transferencia de jugadores. De ese modo, la AFIP puede acceder a las transacciones de compra-venta de futbolistas y así restringir las maniobras de evasión. Como consecuencia de dichas medidas, la AFIP llevó a cabo varias investigaciones de contratos de futbolistas celebrados con clubes del exterior, para los cuales aparentemente nunca habían prestado sus servicios, y presentó las respectivas denuncias ante la Justicia por evasión tributaria y asociación ilícita.²⁵

24. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 11 de este Informe.

25. *La Nación* (2015a).

Simultáneamente, la AFIP también tomó medidas para eliminar los intermediarios de los derechos de los jugadores de fútbol y evitar que los pases de ellos pertenezcan a empresarios o grupos económicos en perjuicio de los clubes de fútbol. Mediante la Resolución N° 3740/15, y en sintonía con la incorporación del artículo 18 bis al Reglamento sobre el Estatuto y Transferencia de la FIFA, que establece que “los contratos que se celebren a partir del 1° de mayo de 2015 inclusive podrán conceder derechos económicos únicamente a un club de fútbol o al jugador de fútbol profesional involucrado”, se estableció que los jugadores deben pertenecer a clubes o ser ellos mismos los beneficiarios del contrato.²⁶

El FIFAGATE no sólo generó la reacción de la AFIP –que denunció a los contribuyentes argentinos implicados por presunta evasión tributaria, asociación ilícita fiscal y lavado de dinero–, sino que le dio la oportunidad a la Auditoría General de la Nación (AGN) de desempolvar un informe sobre el programa *Fútbol Para Todos*.²⁷ Originalmente, uno de los objetivos de este programa, iniciado en 2009, era fortalecer la situación financiera de los clubes de fútbol, la mayoría de los cuales están fuertemente endeudados. Sin embargo, el informe muestra que en 2012, los clubes se encontraban aún más endeudados. El contrato no preveía ninguna obligación por parte de la AFA de acreditar periódicamente las acciones de saneamiento y reordenamiento financiero de los clubes. Tampoco preveía la creación de una estructura dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros que tuviera a cargo el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por la AFA. Por último, si bien se había previsto en el contrato que la Jefatura de Gabinetes de Ministros transferiría a la AFA el 50% de lo percibido por la comercialización de los derechos –mediante la venta de los espacios publicitarios a auspiciantes privados–, con el tiempo la Jefatura de Gabinete de Ministros optó por utilizar dichos espacios únicamente para emitir pautas oficiales y abonar un canon fijo a la AFA. Además de estas irregularidades contractuales, la AGN detalló inconsistencias en la rendición de cuentas en pagos realizados a empresas de diversos servicios que, en total, equivalen a alrededor del 5% del monto total del presupuesto del programa.

26. *La Nación* (2015b).

27. *El Cronista* (2015). Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 10 de este Informe.

Las intervenciones de organismos externos –la AFIP, la AGN– son gestos saludables, pero insuficientes para generar transparencia en la administración del fútbol local. La AFA debería aprovechar los vientos de cambio que soplan desde la FIFA y someterse a una reforma integral. Sin conocer en profundidad los programas de gobierno de los candidatos actuales, no recuerdo que ninguno explicara qué medidas de transparencia y democratización implementarían de resultar elegidos.

Del mismo que la FIFA, la AFA necesita incorporar reglas básicas de la democracia: límites temporales en los cargos directivos; publicar las remuneraciones y sistemas de beneficios de sus autoridades; someterse a robustas auditorías externas; permitir la participación de personas independientes del fútbol en su sistema de gobierno; establecer un sistema para administrar los conflictos de interés; establecer reglas de integridad para participar de sus cargos directivos así como para el financiamiento de las campañas de los candidatos. También, dada su significación económica, la AFA debería incorporar nociones de control interno.

El fútbol, “pasión de multitudes”, tiene un impacto social importantísimo en la Argentina. En las últimas décadas, como en muchos otros países, la violencia de las barras bravas, la asociación cada vez más capilar entre las barras y la política partidaria, la infiltración de la criminalidad organizada en el negocio de las apuestas y los escándalos en la dirigencia futbolística, nos han alejado de la idea de canalizar la energía social que el fútbol produce hacia valores comunes. Muchos jugadores de origen humilde se convierten en ídolos y modelos de vida de miles de niños y adolescentes. Pocas carreras basadas en el talento y el esfuerzo sostenido producen un ascenso social tan visible como el fútbol.

Por esas razones participé del proceso de reforma de la FIFA y por eso creo que la Argentina tiene una increíble oportunidad para ofrecer a muchísimos jóvenes un modelo de vida basado en una combinación de esfuerzos y talentos que, afortunadamente, aún abunda en nuestro país. Para ello, es prioritario introducir una reforma democrática en la AFA que permita reconstruir su reputación y le otorgue la legitimidad suficiente para conducir el fortalecimiento económico de los clubes y la profesionalización de la carrera de futbolista.

Bibliografía

Cartier-Bresson, Jean: “*Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange*”, Political Studies, XLV, 1997, pp. 463-476.

El Cronista.com: “Buscan reabrir en la AGN el informe sobre *Fútbol Para Todos* que archivó el Gobierno”, Buenos Aires, *Diario El Cronista*, 21 de mayo, 2015, disponible en: <http://www.cronista.com/economiapolitica/Buscan-reabrir-en-la-AGN-el-informe-sobre-Futbol-para-Todos-que-archivo-el-Gobierno-20150521-0044.html>

Fédération Internationale de Football Association (FIFA): *Estatutos de la FIFA*, edición julio de 2012, Zúrich, FIFA, 2012a, disponible en: <http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/01/66/54/21/fifastatutes2012s.pdf>

— “Apoyo Financiero”, Zúrich, FIFA, 2014, disponible en: <http://es.fifa.com/development/financial-support/index.html>

— “Informes Financieros de FIFA 2002”, Zúrich, FIFA, 2002, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/59/94/46/financial_report_2002.pdf

— “Informes Financieros de FIFA 2003”, Zúrich, FIFA, 2003, disponible en: <http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administrati on/01/71/44/39/113749-informefinanciero2003.pdf>

— “Informes Financieros de FIFA 2004”, Zúrich, FIFA, 2004, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/51/53/53/fifa_financial_report_s_2004_1778.pdf

— “Informes Financieros de FIFA 2005”, Zúrich, FIFA, 2005, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/51/52/69/2005_fifa_financial_report_es_1774.pdf

— “Informes Financieros de FIFA 2006”, Zúrich, FIFA, 2006, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/51/52/65/2006_fifa_ar_sp_1769.pdf

— “Informes Financieros de FIFA 2007”, Zúrich, FIFA, 2007, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/71/32/63/2007_fifa_financial_report_es_40743.pdf

— “Informes Financieros de FIFA 2008”, Zúrich, FIFA, 2008, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/03/94/23/fifa_aro8_esp.pdf

- “Informes Financieros de FIFA 2009”, Zúrich, FIFA, 2009, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/18/31/86/fifa_fro9_es.pdf
 - “Informes Financieros de FIFA 2010”, Zúrich, FIFA, 2010 disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/39/20/45/web_fifa_fr2010_esp%5b1%5d.pdf
 - “Informes Financieros de FIFA 2011”, Zúrich, FIFA, 2011a, disponible en: <http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/60/80/10/fifafinanzberichtsinternet.pdf>
 - “Informes Financieros de FIFA 2012”, Zúrich, FIFA, 2012b, disponible en: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/03/94/62/fr12_es.pdf
 - “Minutas del Congreso de la FIFA 2011”, Zúrich, FIFA, 2011b.
 - “Minutas del Congreso de la FIFA 2012”, Zúrich, FIFA, 2012c, disponible en: http://es.fifa.com/mm/document/affederation/bodies/01/83/98/01/congressminutes_2012.pdf
 - “Minutas del Congreso de la FIFA 2013”, 2013a.
 - “Declaración del presidente del órgano de decisión de la FIFA Hans-Joachim Eckert sobre el examen del caso ISL”, Zúrich, FIFA, 29 de abril, 2013b, disponible en: <http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/06/60/80/islreporteckert29.04.13s.pdf>
 - “Reacción del presidente Blatter al informe del caso ISL”, Zúrich, FIFA, 30 de abril, 2013c, disponible en: <http://es.fifa.com/about-fifa/news/y=2013/m=4/news=reaccion-del-presidente-blatter-informe-del-caso-isl-2066110.html>
- Forster, John; Pope, Nigel: *The political Economy of Global Sport Organizations*, London, Routledge, 2004.
- Geeraert, Arnout: “Football is war: the EU’s limits and opportunities to control FIFA”, *Global Affairs*, Vol.1 (2), Taylor & Francis, 2015, pp. 139-148.
- Kaufman, Robert: “The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems”, *Comparative Studies in Society and History*, 16(3), 1974, pp. 660-669.
- KantarSport (TNS Sport): *2010 FIFA World Cup South Africa. Television Audience Report*, London, U.K, 2010, disponible en: <http://www.fifa.com/mm/>

document/affederation/tv/01/47/32/73/2010fifaworldcupsouthafricatvau
diencereport.pdf

La Nación: “La AFIP intimó a tres futbolistas a que expliquen sus pasos por ‘paraísos fiscales deportivos’”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 24 de abril, 2015a, disponible en: <http://canchallena.lanacion.com.ar/1788331-la-afip-intimo-a-tres-futbolistas-que-expliquen-sus-pasos-por-paraisos-fiscales-deportivos>

— “La AFIP prohíbe a terceros en los derechos económicos de los jugadores”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 2 de febrero, 2015b, disponible en: <http://canchallena.lanacion.com.ar/1769981-la-afip-prohibe-los-intermediarios-en-el-futbol>.

Pieth, Mark: “The Responsibility of the Host Country”, en Pieth, Mark (ed.): *Reforming FIFA*, Dike Verlag, St. Gallen, 2014. pp. 23-30.

— *Governing FIFA*, Suiza, Universidad de Basilea, 2011, disponible en: <https://www.baselgovernance.org/fifa>

Theguardian.com: “FIFA Sponsor Emirates, disappointed‘ by corruption scandal“, Londres, *The Guardian*, 31 de mayo, 2011a, disponible en: <http://www.theguardian.com/football/2011/may/31/fifa-sponsor-emirates-corruption-scandal>

— “European Union turns up the heat on Fifa to tackle bribery claims”, Londres, *The Guardian*, 11 de mayo, 2011b, disponible en: <http://www.theguardian.com/football/2011/may/11/fifa-pressure-reform-bribery-scandal>



Caso 10

Fútbol para todos, negocio para pocos

Leandro Despouy

Cuando el Estado se hizo cargo de la transmisión de los partidos de fútbol en 2009, la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) más que duplicó la tarifa que cobraba a Televisión Satelital Codificada SA: en lugar de los \$268.000.000.- anuales que tenía previsto cobrar de esta empresa, recibió del Estado \$600.000.000.-, cifra que luego ascendió arbitrariamente a \$863.000.000.-.

Los datos surgen de un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) aprobado el 10 de junio de 2015 sobre Fútbol para todos, ejecutado por la Jefatura de Gabinete de Ministros. La auditoría cubre los primeros tres años y cuatro meses de este programa de Gobierno, período en el que el Estado le destinó un total de \$2.968.000.000 del Presupuesto Nacional.¹

1. Mal comienzo: un contrato irregular

El 20 de agosto de 2009, el Estado acordó con la AFA la adquisición de derechos de transmisión de torneos de fútbol en forma exclusiva por diez años. Lo hizo mediante un contrato asociativo, tramitado por fuera del reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado Nacional.

El precio inicial se fijó en \$600.000.000.- anuales sin justificación técnica. Solamente se conocía el contrato previo de la AFA con Televisión Satelital

1. AGN (2015).

Codificada SA (TSC), que preveía menos de la mitad de la cifra pactada. Por otra parte, se incluyó un mecanismo indexatorio, en contravención con la Ley N° 23928/91. El monto se aumentó nuevamente sin respaldo técnico.

Se esgrimió como supuesta justificación la situación ruinoso de los clubes de fútbol y los objetivos contractuales de fortalecerlos e impulsar el deporte argentino en el mundo. No obstante, no se presentaron estudios técnicos ni se estableció la forma de asegurar el cumplimiento. En una carta de 2012 que figura en los anexos del informe de auditoría, la propia AFA se lamenta de que, a pesar de “los cuantiosos fondos distribuidos entre los afiliados (...), se generó mayor endeudamiento y promesas contractuales en muchos casos, impagables”.²

2. Una vez arrancado el programa, más desprolijidades

El principal destino del gasto de Fútbol para Todos fue la AFA, que representó 83% de sus transferencias. Desde el inicio del contrato hasta abril de 2012, la Jefatura de Gabinete realizó erogaciones sin la debida emisión de facturas de este organismo. Además, la AFA reintegró tardíamente y en cuotas la cifra de \$14.700.000.- que cobró indebidamente por licencias que ya había cedido al Estado.

El resto del gasto corresponde a prestadores de servicios para la producción televisiva que fueron contratados de manera directa y no mediante concursos y licitaciones. En la forma de pago, también se observaron irregularidades: un total de \$189.000.000.- resultaron erogados por “legítimo abono”, un proceso excepcional que permite hacer pagos contra bienes y servicios ya recibidos, y que fue utilizado como mecanismo habitual –por ejemplo, entre 2011 y 2012, se pagaron así \$18.400.000.- a la empresa productora El Farolito–.

En cuanto a los ingresos, el programa preveía financiarse con la venta de anuncios televisivos. No obstante, a partir de marzo 2010 se comenzó a usar casi todo el espacio publicitario para pauta oficial. No se pudo encontrar acto administrativo que justificase esa decisión, que implicó la resignación de cerca de \$200.000.000.- de ingresos anuales (promedio conservador).

2. AGN (2015: 34).

Las excepciones fueron la publicidad estática y un contrato con IVECO, que se convirtió en *sponsor* exclusivo de los torneos. El Estado convino con esta empresa una tarifa anual que, sin explicación alguna, decrecía en el tiempo y se pagaba principalmente en especies (camiones y furgones). Lo más llamativo es la grosera subvaluación de la tarifa publicitaria. Tomando el menor valor vigente en 2010, sólo en aquel año el Estado podría haber percibido cerca de \$29.000.000.- en efectivo por los espacios vendidos a IVECO. En su lugar, recibió \$7.000.000.- en camiones a precio de lista.

La singular relación entre el Estado, AFA e IVECO da señales de permeabilidad a intereses ajenos, mientras que el abuso de mecanismos excepcionales, la elusión de leyes y la falta de rigor en los procesos administrativos dejan endijas abiertas para la corrupción.

3. Presión del kirchnerismo para archivar el informe de la AGN

A pesar de los significativos hallazgos del informe sobre Fútbol para Todos, los auditores que representaban a la minoría parlamentaria en el Colegio de Auditores –nombrados a propuesta de la UCR por ser la primera minoría parlamentaria de oposición–, debieron librar una lucha tenaz para conseguir su aprobación frente a la presión enorme del kirchnerismo sobre los cuatro auditores nombrados a propuesta del Frente para la Victoria. Estos últimos, primero pidieron la postergación de su tratamiento y luego votaron “archivar el informe”, lo que implicaba su no aprobación ni publicación.

Esta situación, finalmente, se definió el 10 de junio de 2015, en gran medida por el enorme impacto que tuvieron las denuncias de la Justicia norteamericana sobre los sobornos en el fútbol.

4. Conclusiones

Las irregularidades en la gestión de Fútbol para Todos llevan a la reflexión sobre los recursos que los argentinos estamos dedicando a este programa, no solamente por el monto que representan, sino por su destino. Eso es lo que investiga la jueza María Romilda Servini de Cubría en la causa por desmanejo de fondos públicos en los que están imputados los sucesivos ex jefes de Gabinete a cargo de Fútbol para Todos: Juan Manuel

Abal Medina, Jorge Capitanich y Aníbal Fernández. El informe de la AGN forma parte del expediente.

Por su parte, el Departamento de Justicia estadounidense tiene un caso que salpica a la AFA y a empresas argentinas involucradas en el negocio del fútbol –entre ellas, TyC Internacional, a través de la cual el Estado argentino tiene los derechos de la Copa América–.

Las implicancias del escándalo en el mundo del fútbol nacional e internacional³ tuvieron como efecto el “desarchivo” del informe de la AGN. Mientras tanto, en el Gobierno Nacional que presidía Cristina Fernández de Kirchner no se ponían de acuerdo: el Secretario de Seguridad de la Nación, Sergio Berni, había pedido la intervención de la AFA antes del escándalo de la FIFA, por su rol en la escalada de violencia en el fútbol; en Jefatura de Gabinete, sin embargo, nadie analizaba cesar el contrato con esta controvertida organización. La auditoría de seguimiento para el período 2013-2015 que debe realizar la AGN permitirá evaluar si se atendieron las observaciones, y en su caso establecer las responsabilidades de los distintos actores y verificar si continúa el manejo oscuro, o si se insiste en el manejo poco transparente de los crecientes fondos públicos destinados a Fútbol para Todos.

El extenso informe de la AGN fue finalmente publicado y enviado a la Justicia. Más allá de su impacto mediático, cumplió una función sumamente esclarecedora no sólo sobre lo que acontece en el fútbol, sino que además aporta pruebas decisivas sobre el manejo fraudulento de los fondos en ese espacio.

El país sigue con atención la causa que se tramita ante el juzgado por la Dra. Servini de Cubría, en la que se han nombrado veedores especiales para evaluar y procesar la numerosa y compleja documentación cuyo resultado seguramente nos traerá confirmaciones que algunos estiman que serán alarmantes.

3. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Capítulo VII y Caso 11 de este Informe.

Bibliografía

Auditoría General de la Nación (AGN): Informe de Auditoría de Gestión, Programa 46 Fútbol para todos, Jefatura de Gabinete de Ministros, período 20/08/09 a 31/12/12. Buenos Aires, AGN, 2015, disponible en: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_105info.pdf



Caso 11

Recomendaciones para una AFA transparente

*Germán Emanuele
Iñaki Albisu Ardigó*

“El riesgo de la corrupción es muy alto para demasiadas asociaciones de fútbol alrededor del mundo”.¹ Con estas palabras, Cobus de Swardt, Director Ejecutivo de Transparencia Internacional (TI) presentó un informe exhaustivo² sobre el grado de transparencia existente en doscientas nueve asociaciones de fútbol vinculadas a la *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA, por sus siglas en francés). El informe determinó que sólo catorce de estas asociaciones publicaba información sobre sus actividades diarias, sus valores y las empresas con quienes trabajan, mientras que más del 85% ni siquiera daba cuenta alguna sobre sus actividades. Dentro del informe publicado a fines del 2015, TI hizo un llamado a la FIFA para que impulsara reformas en todas las asociaciones que representa.

El debate en torno a la reforma de la Asociación de Fútbol Argentino (AFA) no es una novedad: desde sus orígenes, en 1891, esta institución ha atravesado varios procesos de reforma impulsados desde el Estado Nacional y también desde su interior. La mayor parte de estas reformas se concentraba en la modificación de la relación entre los clubes y la AFA, y en la modificación de las estructuras de poder que existían –y existen– dentro de la organización. A pesar de más de diez cambios realizados al Estatuto

1. TI (2015a).

2. Cf. TI (2015b).

desde 1915, sigue siendo necesaria una reforma integral de los mecanismos internos de rendición de cuentas y transparencia de esta institución. *El poder real de la AFA no puede subestimarse*: tiene “la última palabra” sobre un amplio universo de temas deportivos y, cada vez más, sobre contratos multimillonarios, todo detrás de un telón de secrecía y opacidad, rodeado por sospechas de corrupción, violencia e impunidad.

En 2015, tras una serie de escándalos en la FIFA, uno de los cuales comprometía a dos empresas de telecomunicaciones vinculadas a la AFA,³ y dentro de la AFA involucrando a clubes importantes, la idea de reforma se ha reflatado. En 2014, la Auditoría General de la Nación (AGN) publicó un informe mordaz sobre el programa Fútbol Para Todos,⁴ y así dio luz a muchas incertidumbres sobre el destino de gran parte de los ingresos de la AFA e hizo notar la opacidad en el manejo interno de estos fondos.⁵ Ante los cuestionamientos por parte de la opinión pública, en el 2015 muchos miembros de la AFA comenzaron a considerar una reforma para incrementar la transparencia. Durante la larga campaña para su presidencia, los dos principales candidatos –Luis Segura y Marcelo Tinelli– realizaron reiteradas declaraciones públicas sobre la necesidad de hacer participar más a los clubes en las decisiones internas de la institución y de transparentar la gestión del Comité Ejecutivo.

Cuando se cuestiona la integridad en la AFA, se apunta a indagar si sus órganos y funcionarios tienen la capacidad de detectar y prevenir hechos de corrupción, y en el caso de que esto sea así, considerar si cuentan con las herramientas necesarias para actuar en consecuencia. Basta con un análisis general de la estructura y su marco regulatorio interno de esta organización para constatar *la casi inexistencia de medidas y procedimientos que permitan realizar una gestión transparente*, como tampoco se vislumbra la existencia de una cultura en pos de la transparencia por parte de sus representantes.

3. Cf. *Clarín* (2015), *Página/12* (2015).

4. Fútbol Para Todos es un programa que fue impulsado por la Jefatura de Gabinete en agosto 2009, donde anualmente el Gobierno Nacional compra los derechos de transmisión en vivo de partidos de Primera División, Primera B Nacional a la AFA y de Copa Libertadores. Aparte del componente de adquisición de derechos, el programa incluye gastos por el mantenimiento de un sitio web para la transmisión por Internet de los partidos y los derechos relacionados.

5. AGN (2015).

Las estructuras de poder dentro de la AFA no exigen a sus funcionarios rendir cuentas por sus acciones. Por un lado, las figuras del hincha, del socio del club y del consumidor de fútbol no existen dentro de los estatutos o reglamentos de la AFA: se trata de una asociación de clubes y, por eso, el Comité Directivo rinde cuentas solamente a los clubes a través de la Asamblea. Mientras que el Estatuto establece una serie de medidas para que el presidente, el Comité Ejecutivo y el Tribunal de Cuentas respondan y reporten a la Asamblea mediante memorias oficiales, balances generales e inventario, estas se entregan exclusivamente a la Asamblea y, en algunos casos, se ponen a disposición del público en general, agregando cláusulas de privacidad para las reuniones del Comité Ejecutivo.

Como es sabido, la transparencia es un elemento clave para detectar y prevenir la corrupción. La AFA no es transparente hacia el público ni de cara a los socios de los clubes que la integran, y no existen exigencias formales para ser transparente en este sentido: bajo el Estatuto actual, la AFA no tiene la obligación de hacer público ningún tipo de información. Las compras y contrataciones que realiza tampoco son accesibles para el público en general.⁶ Salvo en raras ocasiones, donde esta información aparece en Boletines Oficiales del Comité Ejecutivo o el Consejo Federal, no está publicada dentro de la página de la AFA.⁷

A partir de 2015, el Comité Ejecutivo, el Consejo Federal y otros órganos de esta institución comenzaron a publicar boletines oficiales, minutas resumidas y editadas de cada una de sus reuniones. Adicionalmente, el Estatuto dicta que el Tribunal de Cuentas debe hacer públicos sus dictámenes a través de estos boletines, estableciendo que “nunca podrán tener carácter secreto”.⁸ En la práctica, esta información no se difunde en tiempo y forma. Por un lado, en una reunión de trabajo sobre este tema desarrollada

6. Por ejemplo, a través del Boletín Especial N° 5047 de junio de 2015, la AFA comunicó un nuevo régimen de publicación de los intermediarios registrados, en formato digital, en su página web. Asimismo, la resolución indica que se publicarían los montos por los cuales se realizaron transferencias de jugadores. Cf. AFA (2015).

7. Varias organizaciones de sociedad civil y periodistas han remarcado la dificultad de acceder a información técnica o comercial relacionada a la construcción de estadios o relacionada a contratos de seguridad para los estadios. Cf. Poder Ciudadano (2015).

8. Artículo 15, párrafo 7.

en octubre 2015,⁹ Poder Ciudadano pudo discernir lo que, funcionarios de diferentes clubes, vienen señalado en entrevistas y artículos periodísticos: la escasez de información que se brinda a los asambleístas. Los protocolos de comunicación de las reuniones no son respetados y, muy pocas veces, se entregan agendas antes de las reuniones o minutas con posterioridad, opacando las decisiones tomadas para las organizaciones ausentes.¹⁰ En cuanto al registro público de estas reuniones, a la fecha de escribir esta sección,¹¹ en la página oficial de la AFA aparece un número limitado de boletines y, los que están, no son consecutivos. Las decisiones tomadas y los temas tratados permanecen en el misterio para los hinchas.

La AFA cuenta con algunos mecanismos para luchar contra la corrupción deportiva, el tipo de corrupción que suele percibirse dentro del campo de juego: el arreglo de partidos, la influencia indebida de árbitros, jugadores o técnicos para lograr un resultado específico o la realización de apuestas deportivas por jugadores. Sin embargo, el Estatuto y los reglamentos no tienen previstas medidas para combatir la corrupción al interior de la organización: esto es, para el tipo de corrupción relacionada con la toma de decisiones por las autoridades de la AFA o el mal uso o abuso de recursos destinados a la organización o al deporte. El Tribunal de Disciplina Deportiva es la entidad responsable de juzgar e investigar acusaciones sobre casos de corrupción y/o irregularidades dentro del organismo. La normativa anticorrupción de la AFA está establecida en el Capítulo XXII del Reglamento Transgresiones y Penas. Este capítulo estipula la definición de soborno, de recompensa ilegítima y de incentivación. Se establecen penas para jugadores, clubes, árbitros, árbitros asistentes que ofrezcan o reciban sobornos,¹² recompensa ilegítima o incentivos¹³ para tergiversar el resultado de un partido, facili-

9. Cf. Poder Ciudadano (2015).

10. *Ibidem*.

11. Diciembre de 2015.

12. El Reglamento define, en el Artículo 283, al soborno como una inducción a que un jugador, árbitro o asistente de árbitro se desempeñe desventajosamente para que “actúe en forma que asegure o facilite la derrota, el empate o el triunfo de un equipo determinado”.

13. En el Artículo 284, ‘recompensa ilegítima o incentivación’ se define como una oferta de “recompensa a un jugador, sujeta a la condición de que el equipo que integre, empate o derrote

tando la derrota, empate o victoria de un equipo sobre otro, haciendo extensiva la responsabilidad a los cómplices o terceros involucrados en estos arreglos ilegítimos.

El Reglamento de Transgresiones y Penas también dispone de normas para dirigentes y clubes sospechados de corrupción. En los Artículos 73 y 74, se prevé la suspensión de cuatro meses a dos años para los clubes que sobornen o intenten sobornar u ofrecer recompensas o incentivos ilegítimos a jugadores, clubes, árbitros, árbitros asistentes u otras personas dentro de la AFA.¹⁴ El Reglamento establece la expulsión de la AFA a dirigentes que sobornen¹⁵ y la suspensión de uno a cinco años a los dirigentes que den una recompensa ilegítima.¹⁶ Finalmente, el Artículo 285 establece la suspensión o inhabilitación de uno a cinco años o la expulsión de la AFA para toda persona que no se presente ante el Tribunal de Disciplina Deportiva, “para aclarar, declarar o informar en cualquier carácter que revistiera respecto a denuncia de soborno o tentativa del mismo o de incentivación o recompensa ilegítima o tentativa de la misma”.¹⁷

Más allá de la existencia de estos mecanismos y de las normas para combatir la corrupción deportiva, pueden detectarse puntos débiles dentro de este régimen, que son preocupantes, no sólo en términos de lucha contra la corrupción, sino, sobre todo, en materia de lucha contra la impunidad. Como muestra, uno de los más graves: la Asamblea puede “decretar amnistías, indultos o conmutación de penas, con exclusión de la sanciones aplicadas en caso de [...] soborno”.¹⁸ Este mecanismo de amnistía claramente exhibe la cultura de impunidad que existe en la AFA y muestra que, a pesar de todos sus reglamentos, la corrupción puede “permitirse” obteniendo una mayoría en la Asamblea.

al adversario, siempre que el ofrecimiento tenga por finalidad estimular su empeño en el juego para que el resultado de partido beneficie a un tercer equipo en la tabla de posiciones”.

14. Si dentro de los seis años el club reincide, se lo expulsa de la AFA.

15. *Cf.* Art. 243.

16. *Cf.* Art. 244.

17. Artículo 285.

18. Artículo 9, Asamblea, Redacción definitiva - Desde la finalización del Campeonato de Primera División en junio de 2019, punto 2, inciso i. *Cf.* AFA (2014).

1. Recomendaciones para generar mecanismos de control y rendición de cuentas más efectivos dentro la AFA

Como puede observarse, tanto en la estructura normativa como en el manejo de los órganos internos, está claro que la transparencia y la lucha contra la corrupción no son prioridades en la conducción de la AFA. Para que la corrupción no manche al fútbol, es necesario que los responsables de esta institución muestren una clara actitud de intolerancia a la corrupción y promuevan, en primer lugar, la apertura de información hacia sus clubes y, a la vez, hacia los socios de estos.

A continuación, presentamos una serie de recomendaciones para generar mecanismos de control y rendición de cuentas más efectivos dentro la AFA. Estas son el producto de una serie de reuniones y desayunos de trabajo sostenidos durante 2015 con ex dirigentes de clubes, organizaciones de sociedad civil (OSC) como Salvemos al Fútbol y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), funcionarios técnicos de la AGN y periodistas deportivos.

1.1. Creación de un Comité de Investigación para analizar el vínculo de AFA y la investigación llevada adelante contra FIFA

Las acusaciones de corrupción en el caso FIFA revisten suma importancia, por lo que la AFA debería tener una actitud activa en materia de investigación sobre la relación de la entidad –o sus miembros– con el caso internacional. En función de esto, consideramos necesario que la AFA establezca un Comité de Investigación independiente que sea responsable de detectar posibles participaciones de miembros de AFA (actuales y pasados) en este caso de corrupción. El Estatuto de la AFA señala que no puede existir interferencia externa en sus asuntos internos,¹⁹ lo que significa que cualquier Comité debe ser interno. A pesar de esto, reiteramos la necesidad de que este Comité sea independiente y que tenga las capacidades apropiadas para realizar una investigación profunda, que pueda indagar sin restricciones a todos los cargos de la AFA.

19. Cf. Artículo 7.

1.2. Revisión de los contratos entre AFA y los imputados en el caso FIFA

Dos empresas de telecomunicación vinculadas a la AFA fueron acusadas de sobornar y aceptar sobornos. Esta situación habilita pensar en la posibilidad de que otros contratos que suscribió la AFA no hayan sido contraídos de forma ética o en buena fe con estas empresas. En este sentido, recomendamos revisar todas las contrataciones de servicios para asegurar que no hayan sido realizadas ilícitamente a través de sobornos u otras prácticas ilegales. Asimismo, creemos prioritario que los miembros de la Asamblea y el Comité Ejecutivo presenten declaraciones juradas para informar si tienen relación –como empleados directos o propietarios efectivos– con los servicios que la AFA contrata y haya contratado, con el objetivo de evitar posibles conflictos de intereses.

1.3. Publicación de todos los contratos entre AFA y diferentes proveedores de productos, servicios y/o patrocinadores

La AFA no es transparente acerca de sus contrataciones y proveedores. Publicando de forma regular el listado de las empresas que proveen servicios o bienes, incluyendo detalles sobre los contratos, el organismo creará un mecanismo de transparencia que permita a clubes, socios, simpatizantes, periodistas y cualquier otro tipo de interesado, informarse sobre el manejo de dichos recursos.

1.4. Transparencia en la relación entre la AFA y el Estado (contratos)

Más allá del debate sobre el impacto de Fútbol para Todos, el programa es un acuerdo millonario que involucra el uso de fondos públicos. A pesar de esto, existe muy poca información sobre los montos recibidos y la utilización que le da la AFA a esos fondos. Recomendamos fuertemente que la AFA haga transparente el propósito y uso de los fondos públicos que ingresan al organismo y sugerimos que los contratos sobre este programa se publiquen en la página web de la Asociación.

1.5. Creación de protocolos de compras y contrataciones

La AFA debería establecer un protocolo de compras y contrataciones para cualquier empresa que quiera prestar un servicio o proveer un

bien a la Asociación. Este debe ser claro y transparente, asegurar que las contrataciones no se realicen a puertas cerradas y establecer mecanismos claros que eviten prácticas como el soborno para incidir en las compras y contrataciones.

Un protocolo óptimo debería tener en cuenta:

- > La declaración de conflictos de interés y la declaración de beneficiarios efectivos²⁰ para los funcionarios de la AFA encargados de la negociación de contratos y los profesionales que prestan su firma para validar el proceso (abogados, contadores, etcétera);
- > Establecer un proceso para llevar a cabo investigaciones sobre las compras y contrataciones que se hayan llevado a cabo con incidencias de soborno o influencia indebida.

Puntualmente, recomendamos modificar el Artículo 286 del Reglamento de Transgresiones y Penas para que incluya un protocolo de interacción con la Justicia vinculado a la más reciente Ley de Deportes N° 20655/74.

1.6. Creación de un Código de Ética que contenga los elementos centrales para dar integridad a la AFA

Finalmente, consideramos de vital importancia que la AFA cuente con un Código de Ética para sus funcionarios, donde se describan claramente las obligaciones y responsabilidades de un miembro de la organización, así como los ejes centrales de las pautas de comportamiento ético a las que están obligados por el ejercicio de dichas funciones. En ese sentido, dicho Código debería contener previsiones acerca de la regulación de reuniones de interés (*lobby*), régimen de regalos, pautas de manejo de información, régimen de declaración de conflicto de intereses, entre otros puntos.

20. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 9 de este Informe.

2. Conclusión

El 3 de diciembre de 2015 marcó un día histórico en la AFA: en las elecciones a presidente, Marcelo Tinelli y Luis Segura empataron treinta y ocho a treinta y ocho votos, habiendo sólo setenta y cinco asambleístas habilitados para votar.²¹ Las acusaciones de fraude provenientes de los bandos y las negociaciones a puertas cerradas sobre cómo seguir, dejaron algo muy claro para quien mirase el proceso: *la integridad de la AFA pocas veces estuvo tan deteriorada*.

Gane quien gane el máximo cargo de la Asociación, ya existe una conciencia interna y dentro de los clubes sobre la urgente necesidad de una seria reforma institucional que solucione los problemas de fondo de la AFA. Las recomendaciones que presentamos son una pauta clara para que cualquier funcionario o candidato a ocupar cargos en la AFA demuestre su compromiso con la transparencia e integridad dentro de la institución rectora del fútbol en nuestro país. El beneficiario final de un cambio de actitud hacia la corrupción y la opacidad es el hincha, nada más y nada menos.

Bibliografía

- Asociación del Fútbol Argentino (AFA): *Boletín Especial* N° 5047, Buenos Aires, Asociación del Fútbol Argentino, junio, 2015, disponible en: http://www.afa.org.ar/upload/boletines/BOL_Comite_Ejecutivo_5047.pdf
- *Estatuto*, Buenos Aires, Asociación del Fútbol Argentino, 2014, disponible en: http://www.afa.org.ar/upload/reglamento/Estatuto_AFA.pdf
 - *Reglamento de transgresiones y penas*, Buenos Aires, Asociación del Fútbol Argentino, 2006, disponible en: http://www.afa.org.ar/upload/reglamento/Reglamento_Transgresiones_y_Penas_AFA.pdf
 - *Reglamento general*, Buenos Aires, Asociación del Fútbol Argentino, 2004, disponible en: http://www.afa.org.ar/upload/reglamento/Reglamento_General_AFA.pdf

21. Cf. Casar González (2015).

Auditoría General de la Nación (AGN): Informe de Auditoría de Gestión, Programa 46 Fútbol para todos, Jefatura de Gabinete de Ministros, período 20/08/09 a 31/12/12. Buenos Aires, AGN, 2015, disponible en: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2015_105info.pdf

Casar González, Alejandro: “Lo que se sabe: voto doble, reuniones por la unidad y el error de cálculo de ambos bandos”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 4 de diciembre, 2015, disponible en: <http://canchallena.lanacion.com.ar/1851340-lo-que-se-sabe-voto-doble-reuniones-por-la-unidad-y-el-error-de-calculo-de-ambos-bandos>

Clarín.com: “10 claves para entender el escándalo de la FIFA”, Buenos Aires, *Diario Clarín*, 27 de mayo, 2015, disponible en: http://www.clarin.com/deportes/claves-entender-escandalo-FIFA_o_1364863731.html

Página12.com.ar: “El escándalo de la FIFA y la geopolítica de los negocios”, Buenos Aires, *Página12*, 31 de mayo, 2015, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/deportes/8-273869-2015-05-31.html>

Poder Ciudadano: *Transparencia para la AFA*, Desayuno de trabajo realizado en Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 27 de octubre, 2015.

Transparencia Internacional (TI): “*Football associations publish little or no information on millions of dollars received from FIFA*”, Berlín, Transparencia Internacional, 19 de noviembre, 2015a, disponible en: https://www.transparency.org/news/pressrelease/football_associations_publish_little_or_no_information_on_millions_of_dolla

– “*The Transparency International Football Governance League Table*”, Berlín, Transparencia Internacional, 19 de noviembre, 2015b, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/football_governance_league_table

Capítulo VIII

Doce puntos para transformar nuestras instituciones: Agenda de transparencia 2016

Fernando Bracaccini
Agustina De Luca
Juan Negri
Rosario Pavese
Pablo Secchi

La Argentina no se ha caracterizado en estos últimos años por mostrar avances significativos en materia de institucionalidad democrática. Muy por el contrario, hemos sido testigos y partícipes de varios retrocesos.

Al momento de escribir estas líneas,¹ no hemos logrado avanzar en la sanción de una ley de acceso a la información pública, a más de trece años de la firma del Decreto N° 1172/03 que dio los primeros pasos en ese sentido. El acceso a la información pública, reconocido en varios tratados internacionales como un derecho humano, es complejo, varía de organismo en organismo, y su garantía no se encuentra resuelta de forma cabal en ninguno de los tres poderes del Estado.

Se han debilitado los organismos de control. Su rol se ha desdibujado y su capacidad para ejercer su tarea se ha visto deteriorada por la interferencia del poder político. Consecuentemente, no hemos logrado sancionar ni frenar la corrupción, la cual, sin embargo, vemos ocurrir a gran escala.

1. Diciembre 2015.

La independencia del Poder Judicial se ha puesto en duda. Las alianzas entre políticos y jueces, las presiones hacia y de los magistrados –y las presiones de los magistrados– han generado un clima tal que, difícilmente, la ciudadanía pueda tener confianza en la Justicia.

El uso irregular de los recursos públicos se ha descontrolado. Nos hemos acostumbrado a que los funcionarios de turno hagan un uso ilegal del mobiliario del Estado, del tiempo de sus empleados o, directamente, de fondos públicos que son re direccionados para solventar las campañas políticas.

Desde la sociedad civil trabajamos hace años por el fortalecimiento de la democracia a través de la promoción de la transparencia gubernamental y la participación ciudadana. Porque creemos firmemente que un Estado abierto, que rinde cuentas, que respeta la división entre lo público, lo partidario y lo privado, es un Estado más justo y equitativo.

El cambio de gobierno y de fuerzas en el Congreso Nacional nos pone ante una oportunidad importante. Por este motivo, Poder Ciudadano, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Fundación Directorio Legislativo hemos elaborado una “Agenda de Transparencia” para el 2016² que consiste en una selección de doce propuestas de políticas públicas para fortalecer nuestro sistema democrático.

Entre los desafíos propuestos, se destacan la regulación de la publicidad oficial, la aprobación de una ley nacional de acceso a la información pública, la reforma electoral, el fortalecimiento del sistema de justicia y los organismos de control, el nombramiento del Defensor del Pueblo, el mejoramiento de las prácticas de contratación y empleo público; la apertura del Poder Legislativo, la reforma del sistema de estadísticas.

Esta agenda pretende ser un punto de partida para la generación de políticas que fortalezcan a las instituciones de la democracia, expresando, principalmente, la necesidad de consolidar instrumentos que mejoren la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y faciliten la lucha contra la corrupción.

2. <http://agendatransparencia.org/>

Estas son las doce propuestas para una Agenda de Transparencia para la Argentina. Enterate por qué estas políticas son indispensables para avanzar hacia un sistema político más democrático.



Somos un grupo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) integrado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Fundación Directorio Legislativo y Poder Ciudadano que trabajamos desde hace años promoviendo la transparencia, el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la rendición de cuentas del Estado, cuestiones fundamentales para nuestra democracia.

Consideramos que es indispensable emprender reformas sustantivas en el sistema integral de transparencia de nuestro país. En ese marco, es esencial la aprobación de una ley nacional de acceso a la información pública, como también la promoción de iniciativas orientadas a transparentar y fortalecer el sistema de justicia, los organismos de control y las prácticas de contratación y empleo público de los distintos niveles de gobierno. Contar con gobiernos abiertos, transparentes y que rindan cuentas a la ciudadanía es un paso necesario para fortalecer las instituciones democráticas, dotarlas de mayor legitimidad y confianza pública, y contribuir a la construcción de una sociedad verdaderamente inclusiva e igualitaria en el marco de un Estado de Derecho.

Las doce propuestas que presentamos son aquellas que consideramos prioritarias para la consolidación y fortalecimiento de nuestra democracia, y configuran una hoja de ruta para que el gobierno entrante lleve adelante políticas públicas en ese sentido. La selección de estos asuntos responde a la urgencia y el carácter impostergable de su tratamiento, pero no excluye otras reformas necesarias en materia de institucionalidad, transparencia y acceso a la información pública.

1. Las propuestas

1.1. Ley de acceso a la información pública

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La Argentina es uno de los cuatro países de América Latina que aún no cuenta con una ley nacional de acceso a la información pública.
- > El acceso a la información pública es un derecho humano reconocido en tratados internacionales suscritos por la Argentina y en la propia Constitución Nacional.
- > Sin libre acceso a la información pública no puede haber rendición de cuentas ni un efectivo control de la ciudadanía sobre sus gobernantes.
- > Es considerado un “derecho llave”, que permite el acceso a otros derechos fundamentales (como salud, educación y vivienda).

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Sanción de una ley nacional de acceso a la información pública, que respete los estándares internacionales en la materia.
- > Generación de espacios de debate y participación de diversos sectores de la sociedad para el consenso del texto de la normativa.
- > Creación de un órgano garante de acceso a la información pública autónomo y autárquico.
- > Implementación de políticas de transparencia activa y producción de información accesible.

MÁS INFORMACIÓN:

- > El Decreto N° 1172/03 de Acceso a la Información Pública, sólo abarca al Poder Ejecutivo Nacional y no se cumple en su totalidad.

- > Actualmente existen numerosos proyectos para la sanción de una ley de acceso a información pública en ambas cámaras del Congreso de la Nación.
- > En marzo de 2015, se realizó un taller junto a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para debatir puntos clave que propone la Ley Modelo de la OEA, pero luego no se avanzó en el debate de los proyectos de ley.
- > Hoy en día³, dieciséis provincias cuentan con leyes de acceso a la información pública.
- > Instructivo de acceso a la información, Poder Ciudadano.⁴
- > Ley Modelo de la Organización de los Estados Americanos.⁵
- > Línea de tiempo del proceso legislativo de los proyectos de ley de acceso a la información pública.⁶
- > Informe sobre acceso a la información pública, ACIJ.⁷

1.2. Independencia del Poder Judicial⁸

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La integración actual del Consejo de la Magistratura es desequilibrada y permite la preeminencia de un sector sobre el resto, lo cual puede obstaculizar su independencia.
- > Esta situación, muchas veces, genera discrecionalidades y cuestionamientos en el proceso de designación de jueces, dependiendo los nombramientos del poder político de turno.

3. Diciembre de 2015.

4. Poder Ciudadano (2015a).

5. OEA (2010).

6. <http://timemapper.okfnlabs.org/jkeserue/foi-timeline-argentina4#14>

7. ACIJ (2013a).

8. Para ampliar este tema, ver Capítulos III y IV de este Informe.

- > El régimen de procesos disciplinarios es una herramienta importante para controlar el desempeño de los jueces, pero la falta de transparencia vigente admite su utilización para presionarlos.
- > La generación de instancias de participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito judicial contribuye a una mayor transparencia y, por lo tanto, a una mayor independencia.
- > A partir del 11 de diciembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación pasó a integrarse sólo por tres miembros, cuando legalmente debería tener cinco.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Integración de las dos vacantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante el proceso participativo previsto en el Decreto N° 222/03.
- > Sanción de una nueva ley del consejo de la magistratura que garantice una composición equilibrada y ecuanimidad en la representación de partidos políticos.
- > Implementación de concursos transparentes que aseguren la idoneidad e independencia de los jueces.
- > Sanción de un Código de Ética Judicial.
- > Ampliación de los mecanismos de participación ciudadana en la Justicia, como las audiencias públicas y los *amicus curiae*.
- > Transferencia de la administración de los fondos del Poder Judicial al Consejo de la Magistratura, como establece el Artículo 114 inciso 3 de la Constitución Nacional (CN).
- > Ampliación del control externo sobre el Consejo de la Magistratura por parte de la Auditoría General de la Nación (AGN).

MÁS INFORMACIÓN:

- > Campaña por la Reforma Judicial en 2013.⁹
- > Coalición para la Independencia Judicial.¹⁰
- > Documento Fundacional de la Coalición para la Independencia Judicial.¹¹
- > Iniciativa Concursos Transparentes.¹²
- > Manual de buenas prácticas para la selección de magistrados.¹³

1.3. Reforma electoral¹⁴

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > El sistema electoral argentino presenta falencias que necesitan ser resueltas para garantizar mayor transparencia.
- > La boleta múltiple a cargo de los partidos políticos se ha vuelto obsoleta. Muchos partidos no logran proveer de boletas en todo el territorio nacional, lo cual genera complicaciones para ellos y frustración para los votantes.
- > El Poder Ejecutivo, a través de la Dirección Nacional Electoral, concentra cada vez más competencias electorales, a pesar de que estas deberían estar en cabeza de la Justicia Nacional Electoral.
- > El financiamiento de los partidos carece de los controles debidos. Las campañas se extienden por fuera de lo establecido por ley y, en general, se desconoce de dónde surgen los aportes que las sostienen.

9. <http://acij.org.ar/reformajudicial/>

10. <https://www.facebook.com/CoalicionIndependenciaJudicial/?fref=ts>

11. ADC, Poder Ciudadano, CIPPEC, Unidos por la Justicia, Fundación Directorio Legislativo (2015).

12. <http://concursostransparentes.acij.org.ar/>

13. ACIJ (2013b).

14. Para ampliar este tema, ver Capítulo V y Caso 4 de este Informe.

- > Si bien se publican los telegramas del escrutinio provisorio, la Justicia Electoral no publica en la actualidad las actas oficiales de escrutinio, lo cual imposibilita el seguimiento completo de los resultados.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Discusión plural, mediante un proceso colaborativo en el cual se garantice la participación de todos los actores clave.
- > Modificación del instrumento de sufragio: paso a un sistema de boleta única, cuya modalidad debe ser definida a partir del debate propuesto en el punto anterior.
- > Discusión en torno a la creación de un órgano electoral independiente.
- > Regulación del uso de los recursos públicos para evitar su utilización indebida de parte de los oficialismos.¹⁵
- > Reforma de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.¹⁶
- > Regulación de la publicación de información en torno a los escrutinios provisorio y definitivo.

MÁS INFORMACIÓN:

- > Si bien existen varios proyectos de ley al respecto, el debate se encuentra suspendido.
- > Se observa cierto consenso entre los actores políticos, incluyendo la Justicia Electoral, con relación a que es necesaria una reforma electoral que resuelva estos problemas.
- > Los desafíos de la transparencia en el financiamiento político en la Argentina.¹⁷

15. Para ampliar este tema, ver Caso 7 de este Informe.

16. Para ampliar este tema, ver Capítulo V de este Informe.

17. Para ampliar este tema, ver Capítulo V de este Informe.

- > Informe sobre financiamiento de las campañas 2015.¹⁸
- > Observación electoral y recomendaciones PASO 2015.¹⁹

1.4. Regulación de la publicidad oficial²⁰

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La discrecionalidad en el reparto publicitario incentiva un sistema de premios/castigos mediante el cual un gobierno puede beneficiar a medios afines y penalizar a los que considera opositores. Esto constituye una amenaza a la libertad de expresión.
- > Es habitual la utilización de la publicidad oficial con fines electoralistas, con el fin de promover el voto o favorecer la imagen de ciertos funcionarios en detrimento de otros.
- > Esto atenta contra la equidad de la competencia electoral y constituye un claro uso ilegal de los recursos públicos.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Sanción de una normativa en todos los niveles de gobierno que limite la asignación discrecional de los recursos.
- > Restricción de la publicidad oficial en tiempos de campaña.
- > Prohibición de la utilización de colores partidarios para imagen institucional, como también la imagen y nombre del funcionario.
- > Establecimiento de procesos de contratación de pauta oficial que sean abiertos, transparentes y no discrecionales.

18. Poder Ciudadano (2015b).

19. Poder Ciudadano (2015c).

20. Para ampliar este tema, ver Caso 16 de este Informe.

- > Garantía de acceso a la información pública en la materia mediante la publicación de informes de rendición de cuentas de forma periódica.

MÁS INFORMACIÓN:

- > La Argentina carece de una normativa a nivel nacional que regule la publicidad oficial.
- > La Ley N° 26522/09 dictamina en su Artículo 76°: “*Para la inversión publicitaria oficial, el Estado deberá contemplar criterios de equidad y razonabilidad en la distribución de esta*”, lo cual no es respetado.
- > Campaña Publicidad Ilegal.²¹
- > Publicidad oficial, uso y abuso (2014), Poder Ciudadano.²²
- > Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de los Derechos Humanos (2011): “Principios sobre la regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”.²³
- > La censura indirecta y publicidad oficial, ADC.²⁴
- > ¿De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial?, Poder Ciudadano- ADEPA.²⁵

1.5. Lucha contra la corrupción

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La última reforma al régimen de presentación de Declaraciones Juradas Patrimoniales (DDJJ) redujo la cantidad de información

21. <http://www.publicidadilegal.org/>

22. Poder Ciudadano (2014a).

23. OEA (2012).

24. <http://www.censuraindirecta.org.ar/>

25. Secchi, Pavese (2014).

accesible públicamente, necesaria para detectar actos de corrupción.

- > Es difícil acceder a las DDJJ online de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y las del Poder Judicial no se encuentran publicadas.
- > El nuevo Código Procesal Penal de la Nación no facilita la investigación de actos de corrupción de nivel nacional.
- > Las investigaciones de delitos de corrupción no son de libre acceso a la ciudadanía, y no se admite que las OSC actúen como querellantes.
- > No existe en la actualidad un sistema nacional de protección de denunciantes, testigos, víctimas e informantes de actos de corrupción que les brinde seguridad física y jurídica.
- > No se encuentra prevista la figura del arrepentido o colaborador eficaz en casos de corrupción, herramientas de suma importancia para la investigación de estos hechos, e incluso para evitar la consumación o continuación de este tipo de delitos.
- > Se encuentran vacantes los cargos de fiscales generales y auxiliares que colaboran con la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.
- > La Oficina Anticorrupción (OA) no goza de autonomía funcional ni autarquía financiera, lo cual impacta negativamente en su independencia del Poder Ejecutivo, al que debe investigar. Además, el procedimiento de designación no garantiza que sus funcionarios no sean independientes del partido político gobernante.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Reforma del régimen de declaraciones juradas para mejorar la cantidad y calidad de información accesible por la ciudadanía.
- > Implementación de la accesibilidad online de las declaraciones juradas en los tres poderes del Estado.

- > Implementación del Código Procesal Penal de la Nación en la Justicia Federal.
- > Reforma del Código Procesal Penal de la Nación que faculte a las organizaciones de la sociedad civil para actuar como querellantes en investigaciones sobre corrupción.
- > Inclusión en el Programa de Protección de Testigos y Denunciantes en la investigación de delitos contra la administración pública.
- > Incorporación de la figura del arrepentido o colaborador eficaz en la legislación nacional.²⁶
- > Reforma de la Oficina Anticorrupción para dotarla de autonomía funcional y autarquía financiera, y de un régimen que asegure la designación de autoridades idóneas e independientes del Poder Ejecutivo.
- > Nombramiento de los fiscales adjuntos de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas.

MÁS INFORMACIÓN:

- > La implementación del Código Procesal Penal de la Nación depende de una ley que recientemente ha sancionado el Congreso. No obstante, la Ley N° 27150/15 se ha limitado a implementar el nuevo código en el ámbito de la Justicia Nacional con competencia en la Ciudad de Buenos Aires, y no en el ámbito de la Justicia Federal.
- > *UN Convention Against Corruption Civil Society Review: Argentina 2011* (inglés).²⁷
- > ACIJ y Contadores Forenses advierten un grave retroceso en el acceso a información de las Declaraciones Juradas de los funcionarios.²⁸

26. Sobre este tema, ver Capítulo IV del Informe 2014.

27. ACIJ (2011).

28. ACIJ (2014a).

- > El problema de las declaraciones juradas en la Argentina (2014). *Spot* realizado por ACIJ y Contadores Forenses.²⁹
- > 10 puntos urgentes para la agenda anticorrupción en la Argentina.³⁰
- > Delitos contra la Administración Pública (2014), Poder Ciudadano.³¹
- > Protección de testigos y denunciantes de corrupción (2014), Poder Ciudadano.³²
- > Los procesos judiciales en materia de corrupción.³³

1.6. Organismos de control³⁴

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) dejó de publicar en 2010 los informes de control de Gobierno y retiró de su página web aquellos publicados.
- > La AGN se encuentra impedida de realizar controles en tiempo real, sus informes no tienen fuerza sancionatoria y son tratados con excesiva demora por la Comisión Bicameral Mixta Revisora de Cuentas del Poder Legislativo.
- > Nunca se reglamentó el Artículo 85° de la Constitución Nacional sobre la AGN y no existe ley que regule su funcionamiento y asegure el principio de independencia en la conformación del Colegio de Auditores.

29. <https://www.youtube.com/watch?v=CgoREZv5tT4>

30. ACIJ (2014b).

31. Sobre este tema, ver Capítulo IX del Informe 2014.

32. Poder Ciudadano (2014b).

33. ACIJ, CIPCE, OCDAP (2012).

34. Sobre este tema, ver Capítulo VI del Informe 2014.

- > Hace seis años que el Congreso no designa al Defensor del Pueblo de la Nación.³⁵

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Reforma de la Ley N° 2415692, a fin de dotar a la AGN y a la SIGEN de mayor autonomía, y ampliar las facultades de la AGN para poder realizar controles en tiempo real y que sus informes sean considerados oportunamente.
- > Aprobación de una ley orgánica de la AGN, que entre otras cosas establezca que la mayoría de los miembros del Colegio de Auditores sean propuestos por la oposición.
- > Designación urgente del Defensor del Pueblo por parte del Congreso de la Nación.
- > Publicación de todos los informes de la SIGEN en su sitio web.

MÁS INFORMACIÓN:

- > La Defensoría del Pueblo de la Nación es el organismo que tiene por objeto la defensa de los derechos fundamentales y el control de la administración pública. Se encuentra establecido en el Artículo 86 de la Constitución Nacional y Artículo 2 de la Ley N° 24284/93.
- > La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía.³⁶
- > Impacto de la falta de nombramiento del defensor del pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina.³⁷

35. Sobre este tema, ver Caso 6 del Informe 2014.

36. ACIJ (2014c).

37. ACIJ, ADC, FARN, INECIP, Poder Ciudadano (2014).

- > Vinculación entre organismos de control y ciudadanía.³⁸
- > ONG presentan una acción judicial para que se designe al Defensor del Pueblo, Poder Ciudadano.³⁹
- > En busca del control perdido I. ACIJ (2005).⁴⁰
- > En busca del control perdido II. ACIJ (2005).⁴¹
- > En busca del control perdido III. ACIJ (2006).⁴²
- > En busca del control perdido IV. ACIJ (2007).⁴³

1.7. Gobierno Abierto⁴⁴

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La Argentina ingresó en 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA/OGP), y aún no se ven cambios sustanciales a raíz de su participación.
- > La Coordinación de Gobierno Abierto, dependiente de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión en la Jefatura de Gabinete de Ministros, carece de jerarquía institucional y presupuesto propio para llevar adelante políticas activas de Gobierno Abierto.
- > A pesar de la existencia de un grupo de trabajo de Gobierno Abierto, no existe un espacio real de co-creación de políticas públicas y compromisos junto a la sociedad civil, de modo horizontal.

38. Cornejo, Guillan, Lavin (2013).

39. Poder Ciudadano (2015d).

40. ACIJ (2005a).

41. ACIJ (2005b).

42. ACIJ (2006).

43. ACIJ (2007).

44. Sobre este tema, ver Caso 9 del Informe 2014.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Elaboración de un plan de acción serio y con compromisos sustanciales para la apertura y transparencia del Estado argentino.
- > Asignación de presupuesto y jerarquía institucional a la oficina responsable de contacto con la Alianza para el Gobierno Abierto.
- > Fortalecimiento de las políticas de datos abiertos, con mayor cantidad de bases de datos y mejor accesibilidad de la información.
- > Fortalecimiento del espacio de co-creación para la elaboración del plan de acción de Gobierno Abierto, incorporando propuestas de la sociedad civil.

MÁS INFORMACIÓN:

- > Actualmente, se están implementando los seis compromisos asumidos por parte del Gobierno nacional.
- > Se cambió la metodología de trabajo, limitando la participación de la sociedad civil y la capacidad de la Coordinación de Gobierno Abierto de involucrar a más actores.
- > Algunas OSC se han retirado del Grupo de Trabajo, dado que no se respetaron sus opiniones en el proceso de construcción del plan de acción.
- > Primer plan de acción de la Argentina.⁴⁵
- > Segundo plan de acción de la Argentina.⁴⁶
- > Propuestas de compromisos de la sociedad civil.
- > Declaración de las OSC participantes del proceso de Gobierno Abierto.⁴⁷

45. AGA (2013).

46. AGA (2015)

47. <https://ogpargentina.wordpress.com/2015/09/04/aclaracion-frente-la-presentacion-del-segundo-plan-de-accion-de-argentina-ante-ogp/>

- > Blog de Gobierno Abierto de las OSC.

1.8. Transparencia del Sistema de compras y contrataciones públicas

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > Existe un abuso en la utilización de mecanismos de compra y contratación alternativo a la licitación pública, como la compra directa.
- > Esto hace al sistema poco transparente, al incrementar los niveles de discrecionalidad y reducir la publicidad de los actos, lo cual habitualmente deriva en contrataciones más costosas para el Estado.
- > Aun en las compras y contrataciones realizadas mediante licitaciones públicas, no es posible acceder libremente a los contratos suscritos por el Estado.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Reforma del régimen legal de compras y contrataciones de bienes y servicios y de obras públicas, limitando la posibilidad de utilizar mecanismos alternativos a la licitación pública.
- > Transparencia de la información relativa a contrataciones alternativas, incrementando la publicidad de los expedientes mediante mecanismos sencillos de acceso y visualización que permitan el control.
- > Publicación online y accesible de todos los contratos suscritos por el Estado en el marco de compras y contrataciones de cualquier bien, servicio u obra.

MÁS INFORMACIÓN:

- > Promoviendo compras públicas para el desarrollo.⁴⁸

48. Poder Ciudadano (2010).

- > Transparencia y control social en las contrataciones públicas.⁴⁹

1.3. Congreso Abierto

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > No existe una ley nacional de acceso a la información pública que obligue al Poder Legislativo a publicar información sobre su gestión y proceso legislativo.
- > Al ser el Congreso el órgano que nuclea a diversos partidos políticos, resulta indispensable que rinda cuentas y brinde información a todos los ciudadanos sobre sus actividades.
- > Tanto la Cámara de Diputados como el Senado no responden los pedidos de acceso a la información pública de periodistas y OSC.
- > Ambas cámaras del Congreso se encuentran en un proceso judicial por negar el acceso a información pública a cuatro OSC.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Publicación de la ejecución presupuestaria actualizada de forma regular, del listado de empleados legislativos, de las resoluciones administrativas internas, de los canjes de pasajes, de las becas y subsidios otorgados por los legisladores, entre otros.
- > Garantía del libre acceso a las reuniones de comisión y sesiones plenarias en todos los casos.
- > Realización de audiencias públicas para garantizar la participación de diversos sectores de la sociedad en el proceso legislativo.
- > Modificación del reglamento interno de cada Cámara para establecer la obligatoriedad de publicación de información administrativa.

49. Poder Ciudadano (2013).

MÁS INFORMACIÓN:

- > A pesar de que el ex presidente de la Cámara de Diputados, Julián Domínguez, firmó una Carta Compromiso con cuatro OSC, no se han cumplido ninguno de los cinco puntos allí estipulados.
- > OSC, en conjunto con legisladores de diversos bloques parlamentarios, presentaron una propuesta de reglamento interno de acceso a la información pública (a falta de ley nacional), pero esta no avanzó.
- > El Congreso argentino obtuvo una muy baja calificación (7 sobre 9 congresos) en el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.
- > Declaración de Transparencia Parlamentaria.⁵⁰
- > Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.⁵¹
- > Carta Compromiso con la Cámara de Diputados.⁵²
- > Creación de un Grupo de Legisladores por la Transparencia que promueven internamente el tema.⁵³
- > Propuesta de reglamento interno de acceso a la información pública.⁵⁴
- > La Justicia ordenó a la Cámara de Diputados publicar sus resoluciones administrativas en Internet.⁵⁵

50. OpeningParliament.org (2012).

51. <http://indice2014.transparencialegislativa.org/>

52. <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2012/11/Carta-de-Compromiso-con-HCDN.pdf>

53. Directorio Legislativo (2014).

54. <http://www.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/new/2015/11/Proyecto-de-resoluci%C3%B3n-sobre-libre-acceso-a-la-info-FINAL.docx>

55. Poder Ciudadano (2015e).

1.10. Integridad del Sistema Nacional de Empleo Público

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La organización actual de la Administración Pública nacional obstaculiza la construcción de un aparato estatal moderno y eficiente, con herramientas de formación y perfeccionamiento, bien remunerado y que deba rendir cuentas de su desempeño.
- > Las contrataciones directas con intereses políticos son moneda corriente en la Administración Pública. Esto genera “burocracias paralelas”, lo cual desaprovecha conocimiento instalado y duplica salarios y puestos.
- > La mayoría de las contrataciones en el Estado son realizadas sin seguir los procedimientos previstos para asegurar la idoneidad de los empleados públicos, como los concursos públicos de oposición de antecedentes. Como consecuencia, en esos casos no existen garantías sobre la capacidad técnica del personal público, y además suele existir una flexibilización, e incluso informalización, de las condiciones laborales.
- > Han existido denuncias de empleados públicos que refieren haber sido obligados a realizar actividades político partidarias bajo la amenaza de perder sus trabajos.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Profesionalización de los recursos humanos del Estado mediante un Sistema Nacional de Empleo Público que garantice, en todos los casos, el ingreso y promoción basados en criterios transparentes y meritocráticos.
- > Publicación abierta de todas las convocatorias para ocupar cargos públicos y concursos.
- > Transparencia en materia de personal estatal, dependencia y tareas.

- > Formación de recursos humanos altamente especializados a través de la mejora de las escuelas específicas de administración.
- > Garantía de la autonomía política de los organismos autárquicos –Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Banco Central de la República Argentina (BCRA), Sistema de Medios, entre otros– en el Estado mediante directorios multipartidistas y necesidad de mayorías legislativas calificadas para remover funcionarios.
- > Mecanismos para la investigación y sanción de las autoridades públicas que ejercen presión sobre empleados estatales para que realicen actividades proselitistas.

MÁS INFORMACIÓN:

- > Hoy en día, el escalafón oficial del empleo público (Sistema Nacional del Empleo Público o SINEP) abarca solamente el 7% de la Administración Pública nacional y continúan conviviendo en la burocracia más de cincuenta escalafones y otros tantos regímenes laborales. Esta complejidad y dispersión atentan contra una estructura homogénea y eficiente.

1.11. Reforma del Sistema Nacional de Estadísticas

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > Las estadísticas oficiales constituyen información pública en los términos de la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y por lo tanto debe ser fiable, clara y accesible.
- > Son insumos esenciales para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.
- > Además, son una herramienta central para que los ciudadanos puedan controlar la gestión de sus gobernantes, al evaluar el resultado de las intervenciones estatales.

- > Tras la intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2007, se perdieron las garantías de independencia del organismo y las estadísticas públicas perdieron credibilidad.
- > Como consecuencia, la información publicada por el INDEC se encuentra fuertemente cuestionada. A partir de ello, consultoras privadas han publicado índices y estadísticas alternativas, con información divergente. Esto ha provocado un desconocimiento generalizado sobre cuáles son los índices y estadísticas correctos.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Reforma de la Ley N° 17622/68 que rige al organismo responsable de las estadísticas nacionales, para dotarlo de autonomía funcional y autarquía financiera para fortalecer su independencia.
- > Implementación mecanismos de acceso al empleo en el INDEC a través de concursos públicos de oposición de antecedentes.
- > Publicación de todas las estadísticas e informes en formatos abiertos, descargables y reutilizables en el sitio web del INDEC.

MÁS INFORMACIÓN:

- > Actualmente existen proyectos para la reforma de la Ley del INDEC con el fin de dotarlo de independencia, aunque no han sido parte de la agenda parlamentaria.

1.12. Transparencia presupuestaria

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

- > La falta de transparencia presupuestaria dificulta conocer en qué gasta los recursos el Estado.

- > Todas las etapas del ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control) son realizadas sin participación ciudadana, y la información publicada en cada una de ellas es limitada y poco accesible.
- > La Ley de Administración Financiera faculta al jefe de Gabinete de Ministros de la Nación a reasignar partidas presupuestarias, lo cual permite al Poder Ejecutivo decidir discrecionalmente el gasto, ignorando lo decidido por el Congreso.

¿QUÉ PROPONEMOS?

- > Reforma de la Ley de Administración Financiera y eliminar las facultades de reasignación presupuestaria del jefe de Gabinete de Ministros.
- > Sanción de una ley marco de transparencia presupuestaria, que establezca: altos niveles de desagregación del presupuesto; mecanismos para el acceso libre y amigable a información presupuestaria; mecanismos de participación directa de la sociedad civil en las cuatro etapas del ciclo presupuestario.

MÁS INFORMACIÓN:

- > Informes sobre Presupuesto y Derechos Humanos, ACIJ.⁵⁶
- > Video sobre Semana Presupuesto y Derechos organizada por ACIJ, octubre de 2015.⁵⁷
- > Video ACIJ sobre Presupuesto y Derechos.⁵⁸

56. <http://acij.org.ar/presupuestoyddhh/>

57. <https://www.youtube.com/watch?v=yXK71aK6omA>

58. <https://www.youtube.com/watch?v=wtit2aI1nsg>

Bibliografía

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): “Informe sobre el estado de situación ‘A un año de la vigencia de la Ley de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de Funcionarios/as Públicos/as’”, Buenos Aires, ACIJ, 2014a, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/225800745/Informe-A-un-ano-de-la-vigencia-de-la-ley-de-declaraciones-juradas-patrimoniales-integrales-de-funcionarios-as-publicos-as>
- “10 puntos urgentes para la agenda anticorrupción en Argentina. Hacia un sistema integral de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción”, Buenos Aires, ACIJ, 2014b, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2014/12/09/proponemos-10-puntos-urgentes-para-la-agenda-anticorruptcion-en-argentina/>
 - “La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: “Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía”, Buenos Aires, ACIJ – Iniciativa TPA, 2014c, disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2014/09/Informe-DP-Argentina-FINAL.pdf>
 - “Informe sobre acceso a la información pública (Decreto 1172/03). Análisis del escenario actual en materia de transparencia en el Poder Ejecutivo Nacional”, Buenos Aires, ACIJ, 2013a, disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2013/05/Informe-Completo.pdf>
 - “Recomendaciones y Buenas Prácticas en los procesos de selección de Magistrados”, Buenos Aires, ACIJ, 2013b, disponible en: <http://cursostransparentes.acij.org.ar/wp-content/uploads/2013/04/Buenas-Pr%C3%A1cticas.pdf>
 - “UN Convention against corruption. Civil Society Review: Argentina 2011”, Buenos Aires, ACIJ, UNCAC Coalition, 2011, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2012/02/13/un-convention-against-corruption-civil-society-review-argentina-2011-ingles/>
 - “En busca del control perdido I. Informe sobre la estructura y el trabajo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”, Buenos Aires, ACIJ, 2005a, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2005/12/01/en-busca-del-control-perdido-i/>
 - “En busca del control perdido II. Propuestas para la mejora del trabajo y estructura de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración”, Buenos Aires, ACIJ, 2005b, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2005/12/01/en-busca-del-control-perdido-ii/>

- “En busca del control perdido III. Informe sobre el trabajo y estructura de la Auditoría General de la Nación y propuestas para su modificación”, Buenos Aires, ACIJ, 2006, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2006/12/01/en-busca-del-control-perdido-iii/>
- “En busca del control perdido IV. Informe sobre el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación”, Buenos Aires, ACIJ, 2007, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2007/12/01/en-busca-del-control-perdido-iv/>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE); Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP): *Los procesos judiciales en materia de corrupción. Los tiempos del proceso. Estado de situación*, Buenos Aires, ACIJ, CIPCE, OCDAP, 2012, disponible en: <http://acij.org.ar/sin-corrupcion/2012/wp-content/uploads/2012/09/105040827-09-2012-Informe-Final-Arreglado.pdf>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Poder Ciudadano: “Impacto de la falta de nombramiento del Defensor Del Pueblo sobre la vigencia de los Derechos Humanos en Argentina”, Informe presentado en el 153° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, DC, 28 de octubre, 2014, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2014/10/Impacto-de-la-falta-de-nombramiento-del-DP.pdf>

Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Unidos por la Justicia, Fundación Directorio Legislativo: “Coalición para la independencia judicial”, Buenos Aires, Coalición para la Independencia Judicial, 2015, disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/56531/Justicia+y+Transparencia%2C%20Coalicion%20B3n+para+la+Independencia+Judicial%2C%202015.pdf/02259915-51bc-4092-a350-a46579e729b7>

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): “Plan de Acción Argentina”, abril, 2013, disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20ARGENTINA.pdf

– “Segundo Plan de Acción Argentina”, 2015, disponible en: <http://www.opengo-vpartnership.org/sites/default/files/Versi%C3%B3n%20final%20II%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20-%20traducci%C3%B3n.pdf>

Cornejo, Carolina; Guillan, Aranzazu; Lavin, Renzo: “When Supreme Audit Institutions engage with civil society: Exploring lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative”, Noruega, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (CMI), 2013, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2013/12/18/articulo-sobre-vinculacion-entre-organismos-de-control-y-ciudadania-con-u4-anti-corruption-resource-centre/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Fallo (2006), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Directorio Legislativo: “Se crea un Grupo de Legisladores por la Transparencia Legislativa”, Buenos Aires, Directorio Legislativo, mayo, 2014, disponible en: <http://www.directoriolegislativo.org/destacados/se-crea-un-grupo-de-legisladores-por-la-transparencia-legislativa/>

OpeningParliament.org: “Declaración sobre Transparencia Parlamentaria”, Washington, 2012, disponible en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA): “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Costa Rica, noviembre, 1969, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

– “Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública”, AG/RES. 2607 (XL-O/10), 2010, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf

– “Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial y Libertad de Expresión”, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/PUBLICIDAD%20OFICIAL%202012%20O5%2007.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU): “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, 1966, Artículo 19°, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>

- “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948, Artículo 19, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Poder Ciudadano: “Instructivo de acceso a la información pública”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015a, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2015/10/Acceso-a-la-informaci%C3%B3n-Instructivo.pdf>
- “Informe financiamiento político: Elecciones Generales 2015 (informes previos)”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015b, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2015/10/Informe-financiamiento-elecciones-generales-2015-informes-previos.pdf>
- “Observación electoral Poder Ciudadano – Elecciones PASO 2015”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015c, disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/InformeeleccionesPASOPoderCiudadano.pdf>
- “ONGs presentan una acción judicial para que el Congreso de la Nación designe al Defensor/a del Pueblo”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015d, disponible en: <http://poderciudadano.org/ongs-presentan-una-accion-judicial-para-que-el-congreso-de-la-nacion-designe-al-defensora-del-pueblo/>
- “La Justicia ordena a la Cámara de Diputados publicar sus resoluciones administrativas en Internet”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015e, disponible en: <http://poderciudadano.org/la-justicia-ordena-a-la-camara-de-diputados-publicar-sus-resoluciones-administrativas-en-internet/>
- “Publicidad oficial: Uso y abuso”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2014a, disponible en: http://www.poderciudadano.org/libros/PublicidadOficial2014_PoderCiudadano.pdf
- “Protección de testigos y denunciantes de corrupción”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2014b, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2014/06/Protecci%C3%B3n-de-testigos2014.pdf>
- “Transparencia y control social en las Contrataciones Públicas”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2013, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2013/08/TransparenciayControlSocialenlasContratacionesPublicas.pdf>
- “Promoviendo las compras públicas electrónicas para el desarrollo. Análisis comparativo Brasil, Chile y México. Recomendaciones para una agenda de incidencia e implementación en Argentina”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2010, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2010/09/para-web-informe-completo.pdf>

Secchi, Pablo; Pavese, Rosario: “De qué hablamos cuando hablamos de publicidad oficial”, en Jornet, Carlos; Dessein, Daniel (comps.): *Tiempos turbulentos, medios y libertad de expresión en la Argentina de hoy*, Buenos Aires, Ariel, ADEPA, 2014, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/De-que-hablamos-cuando-hablamos-de-publicidad-oficial-art.-del-libro-Tiempos-Turbulentos.pdf>

Caso 12

“La información no es propiedad del Estado”: El alcance de la obligación de brindar información pública en el marco de entidades bancarias

*Equipo de Poder Ciudadano
Estudiantes de la Práctica Profesional de Derecho - UBA¹*

1. Introducción

Cada obligación está necesariamente acompañada por un derecho. Los ya más que conocidos principios de transparencia institucional, soberanía del pueblo, forma republicana y publicidad de los actos de gobierno, son difícilmente entendidos sin su correlato, del –recientemente desarrollado– derecho al acceso a la información pública. El acceso a la misma permite un adecuado control de la gestión pública en pos de la transparencia y la estabilidad del orden democrático. Dada la importancia que reviste dicho derecho, del que todos los ciudadanos somos titulares, es que está protegido en nuestra Constitución Nacional por los artículos 1, 33, 41, 42, 75 inc. 22, como así también en diversos Pactos Internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración

1. Los autores del texto son estudiantes de la cohorte 2015 de la Práctica Profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que se dicta en la Fundación Poder Ciudadanos. Ellos son Diego Juan Bercholc, Guadalupe Daniela García Delgado, María Constanza Martínez Pizarro y María Estefanía Centurión Lilo.

Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²

2. El caso “Banco Nación”

En el marco de la Práctica Profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que se dicta en la Fundación Poder Ciudadano, se realizó un pedido de información al Banco de la Nación Argentina (BNA), por medio del que se solicitaba conocer datos relacionados con la recaudación por parte de dicha entidad de tasas migratorias y aeroportuarias y sobre el destino que se le daba a estos fondos.

Ante la negativa de responder, se presentó el caso en la Oficina Anticorrupción (OA), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien resolvió de manera desfavorable para el pedido realizado por la Fundación. Tras la respuesta negativa ante el Recurso Jerárquico interpuesto, se inició la correspondiente acción de amparo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, bajo el ámbito de aplicación del Decreto N° 1172/03 sobre Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional, en concordancia con la normativa constitucional que mencionáramos previamente.³

La defensa del Banco Nación para no contestar se basó en el hecho que dicha entidad no estaría comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Decreto 1172/03 Anexo VII, por cuanto la entidad no forma parte de la Administración Pública, sino que, al ser una entidad autárquica del Estado Nacional, con autonomía presupuestaria y administrativa;⁴ la aplicación de dicho Decreto sería contraria a su Carta Orgánica. Como refuerzo de este argumento, los letrados alegaron que la información solicitada está alcanzada por el secreto bancario.

2. Nos referimos al Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; al Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. “Poder Ciudadano c/ EN – Banco de la Nación Argentina – s/ Amparo Ley 16.986”, Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal: 08/10/2014 – Sala II, Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal: 24/02/2015. Cf. Poder Ciudadano (2015).

4. Art. 1 Carta Orgánica Banco Nación Ley N° 21.799/78.

Al respecto se puede decir que, tal como fue afirmado en el Dictamen del Sr. Fiscal General: “el carácter de persona autárquica nacional que reviste el banco demandado en los términos del art. 1° de la Ley 21.799, no es motivo suficiente para considerarlo excluido de la aplicación del Decreto 1172/03 (Anexo VII, art. 2°)”.⁵ De igual manera esto ha quedado ya plasmado en la jurisprudencia de la Corte Suprema, al establecer que “el deber de información exigido por los jueces de la causa no tiene fundamento en la naturaleza jurídica de la institución, pues la decisión impugnada con cita de precedentes de este Tribunal no discute la calidad no estatal del PAMI. El quo consideró aplicable el decreto 1172/03 en forma supletoria porque la información solicitada es pública así como son públicos los intereses que el demandado desarrolla”.⁶

Por su parte, *el secreto bancario no es un argumento válido* dado que este se entiende exclusivamente para los clientes, para la protección de la información que estos brindan a la entidad a raíz de las operaciones que estos realicen, y no del propio Banco Nación. En este sentido la información solicitada no pone en riesgo el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario y, al tratarse de recaudación y destino de fondos públicos, el requerimiento no puede ser negado ya que “se trata de información de carácter público, que no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina”.⁷

Por último, argumentó la defensa de Banco Nación que el Decreto N° 1172/03 no le es aplicable, debido al artículo 32 de la Carta Orgánica de dicha entidad, el cual refiere que “no serán de aplicación al Banco las normas que con alcance general hayan sido dictadas o se dicten para los organismos de la Administración Pública Nacional, cualquiera fuese su naturaleza jurídica, de las cuales resulten limitaciones a la capacidad o facultades que le reconoce la presente Carta Orgánica”. *La información que le fuera requerida es estrictamente de carácter público*, lo cual “en modo alguno impone limitación de ninguna naturaleza a la capacidad o funcionamiento de la entidad bancaria, así como tampoco implica restricción a sus prerrogativas ni menos aún a

5. Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, Sala II, febrero 24-2015. – “Poder Ciudadano c/Estado Nacional - Banco de la Nación Argentina s/amparo ley 16.986.”.

6. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Asociación por los Derechos Civiles C/ EN - PAMI (dto. 1172/03) S/ amparo ley 16.986” (2012), página 7.

7. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “CIPPEC C/ EN - M Desarrollo Social - dto. 1172/03 S/ amparo ley 16.986” (2014), página 13.

sus incumbencias tanto como operador del sistema financiero como en su carácter de entidad autárquica del Estado Nacional”.⁸ Entendiendo como el Tribunal ha sostenido que “la primera fuente de exégesis de la ley es su letra” y que “no se le debe dar un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, sino el que las concilie y conduzca a una integral armonización de sus preceptos”,⁹ siempre se debe estar a favor de la interpretación armónica de los preceptos de la Carta Orgánica del BNA y del Decreto en cuestión, en tanto regula un derecho constitucional, en cuyo marco se dispone la aplicación con jerarquía constitucional de los Tratados Internacionales antes que la exclusión de alguno de ellos. Esta interpretación armónica debe sumar el hecho de que la información solicitada hace al control de la gestión pública y no tiene, ni puede presumirse que tenga, otra finalidad más que el control por parte de los ciudadanos de los actos de gobierno.

3. Consideraciones finales

Entendiendo que, como ha dicho la Sala II en el presente caso, “la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno”, resaltamos la importancia del ejercicio de dicho derecho, como fomento de una sociedad más comprometida con la transparencia y la estabilidad del orden democrático.

En este sentido hacemos un llamado a que se dicte una Ley Nacional de Acceso a la Información, que obligue a todos los entes que tienen en su poder información de carácter público, a su publicación y promoción; entendiendo que “El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores”.¹⁰

8. Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, Sala II, febrero 24-2015. – “Poder Ciudadano c/Estado Nacional - Banco de la Nación Argentina s/amparo ley 16.986.”.

9. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “F., A. L. s/ medida autosatisfactiva” (2012), página 18, párrafo 2.

10. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “CIPPEC C/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 S/ amparo ley 16.986” (2014), página 10.

Bibliografía

- Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Asociación por los Derechos Civiles C/ EN - PAMI (dto. 1172/03) S/ amparo ley 16.986, 2012, disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=697443&interno=2>
- “CIPPEC C/ EN - M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 S/ amparo ley 16.986, 2014, disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=709804&interno=1>
- “F., A. L. s/ medida autosatisfactiva”, (2012), disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=13517&interno=1>
- Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, Sala II, febrero 24-2015, “Poder Ciudadano c/Estado Nacional - Banco de la Nación Argentina s/amparo ley 16.986.”
- Organización de Estados Americanos (OEA): “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Costa Rica, noviembre 1969, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- Organización de las Naciones Unidas (ONU): “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, 1966, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0015>
- “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 1948, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Poder Ciudadano: “Fallo favorable para Poder Ciudadano en Pedido de Acceso a la Información Pública al Banco Nación”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015, disponible en: <http://poderciudadano.org/fallo-favorable-para-poder-ciudadano-en-pedido-de-acceso-a-la-informacion-publica-al-banco-nacion/>



Capítulo IX

Entre lo dicho y lo (no) hecho. Análisis del sistema de integridad local en CABA¹

Karina Kalpschtrej

1. Introducción

El análisis de lo que ocurre en el denominado “nivel subnacional” ha crecido en importancia en los últimos años, revirtiendo la tendencia –tanto académica como de diversos actores de la sociedad civil– de poner foco únicamente en las instancias nacionales. Ese cambio de mirada ha implicado, en paralelo, algún nivel de revisión sobre las formas en que se entiende la construcción de las instituciones democráticas, discutiendo con las miradas que postulan una dinámica de “arriba hacia abajo”.

Esta revisión ha dejado en claro que dicha construcción demanda un pensamiento complejo que elabore explicaciones sobre niveles, dimensiones, interdependencias y sinergias entre lo local y lo nacional. Como segundo elemento, la “cuestión subnacional” permite verificar, de una manera más directa, el impacto en la vida de la gente, de lo que se diseña e implementa desde las instancias gubernamentales. Aunque esta cercanía no sea sinónimo de más y mejor accesibilidad a la información, sí aporta una especie de “microscopio” para comprender la realidad local, sus problemas

1. Este capítulo es un extracto revisado del informe *Sistema de Integridad Local de CABA* de Poder Ciudadano, que resultó merecedor del tercer puesto en el marco del Primer Concurso Nacional “Premio al Control Público y la Transparencia”, organizado por el Presidente de la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Asociación de Personal de los Organismos de Control (APOC) en noviembre de 2015.

y sus potencialidades, sobre todo por la reducción de las mediaciones que se dan entre la decisión política, la estatal, la burocrática y la ciudadanía.

A esto debe sumarse que, desde la década del 80, se verifican por doquier procesos de transferencia de competencias desde los niveles centrales de gobierno hacia las instancias locales –bajo formas de descentralización, desconcentración, delegación y otras modalidades–, que posibilitaron que las autoridades subnacionales adquirieran mayor poder en lo referido a la toma de decisiones, implementación y supervisión de las actividades que desarrollan en un territorio.

En lo que hace al corazón de este capítulo, aún queda por debatirse si estos procesos resultan en un aumento o en una reducción de los niveles de corrupción en comparación con los mecanismos de gobernanza central. Si bien en todos los ámbitos los funcionarios electos y los técnicos tienen que encarar la separación entre tareas públicas e intereses particulares, en el nivel local esto se ve muchas veces tensionado por el hecho de que la proximidad hace más densa la red de intereses creados, lazos familiares, de amistad o de negocios, que pueden influenciar las decisiones estatales. Adicionalmente, las remuneraciones percibidas a nivel local son, por lo general, comparativamente menores a las del nivel nacional y las instituciones locales creadas para controlar a los funcionarios no son siempre eficientes o capaces de desempeñar sus tareas en defensa de la integridad del sector público.

Si bien excede a este artículo disipar dudas sobre estos fenómenos de forma taxativa, lo que aquí se abordará permite, en primera instancia, comprender dónde debe ponerse el foco cuando se habla de integridad de un sistema de gobierno local desde una perspectiva que promueva la transparencia y reduzca las ventanas de oportunidad para los actos de corrupción.

En este artículo, presentaremos algunos de los resultados obtenidos del análisis del sistema de integridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizado entre 2013 y 2015² con el apoyo de Transparencia

2. Este Sistema de Evaluación de la Integridad Local (LIS, por sus siglas en inglés, *Local Integrity System*) es uno de los cinco pilotos iniciados por Transparencia Internacional (TI) en Capítulos Nacionales en África, América Latina, Europa y el Medio Oriente para probar

Internacional (TI), en el marco de un estudio piloto internacional sobre gobiernos locales e integridad. Con un *set* de cincuenta y dos indicadores orientados a arrojar luz sobre los actores y las funciones que definen la integridad de un sistema de gobierno,³ los resultados obtenidos se constituyen en un mapeo rápido de las asignaturas pendientes en esta materia, así como en una hoja de ruta para las reformas orientadas a mejorar la gobernabilidad local por medio del fortalecimiento de los mecanismos, instituciones y actores que velen por su transparencia e integridad.

Nos interesa resaltar dos cuestiones antes de iniciar la presentación de los hallazgos. En primer lugar, un elemento central para comprender los resultados se vincula con la tensión existente en la norma y su implementación. Cuando iniciamos el relevamiento, CABA no contaba con una ley que regulara la integridad *in toto*, sino que cada poder del Estado porteño tenía diversos –y no siempre concordantes– instrumentos para regular el comportamiento de las instituciones, sus funcionarios y la rendición de cuentas sobre la gestión. La sanción de la Ley de Ética Pública porteña en diciembre de 2013 –que se analiza en detalle en otro capítulo de este informe–,⁴ modificó sólo en parte el escenario anterior, porque la distancia entre lo dicho y lo hecho es importante, y el eje central de lo que se verá a continuación. Así, con una legislación relativamente nueva en la materia, todavía es mucho lo que puede decirse y hacerse en materia de integridad en el distrito porteño.

la relevancia y la aplicabilidad del método de evaluación del LIS en diferentes contextos nacionales y locales. Cf. Poder Ciudadano (2015).

3. La Evaluación LIS aplicada CABA abarcó cincuenta y dos indicadores en total orientados a la recolección de evidencia empírica sobre el funcionamiento del sistema. Para evaluarlos, se recogieron datos a través de diversos métodos, con énfasis en la revisión de la legislación vigente, de investigaciones sobre políticas públicas, considerando análisis existentes sobre el desempeño institucional de los actores, pedidos de información pública y entrevistas a informantes clave. Esto se combinó con un abordaje consultivo para la validación de los hallazgos y para sensibilizar e involucrar a actores clave que pudieran dar impulso a iniciativas de reformas, basadas en la convergencia de voluntad política y demanda de la ciudadanía. El abordaje consultivo se constituyó a partir de cuatro componentes: un Consejo Asesor, entrevistas con informantes clave, reuniones informativas con agentes gubernamentales y pedidos de información pública a agencias de gobierno.

4. Para ampliar este tema, ver Caso 14 en este Informe.

El segundo elemento que nos interesa puntualizar tiene un carácter, si se quiere, prospectivo. La realidad política argentina y los resultados electorales de 2015 habilitaron la posibilidad de que estos análisis –locales en su origen– sean escalables al nivel nacional y provincial. Y eso, no sólo en razón de su estructura metodológica, sino, sobre todo, sobre la base de la conjetura que señala que cada grupo político tiñe su gestión gubernamental con las formas específicas a partir de las cuales comprende los problemas, las instituciones, sus dinámicas y, por supuesto, las potenciales soluciones disponibles. Tomando esta última afirmación como una hipótesis, la mirada sobre el sistema de integridad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) puede servir de base para comprender y analizar críticamente lo que ocurra en un futuro próximo en la Provincia de Buenos Aires y a nivel del gobierno nacional.⁵ En ese sentido, las conclusiones y recomendaciones que se presentarán al final del capítulo pueden servir de base para analizar dicho porvenir.

2. Pensando los elementos de un sistema de integridad

Cuando se habla de CABA como una unidad política y de gestión gubernamental suele ponderarse, en primer lugar, la amplia disponibilidad de recursos de esta jurisdicción, que se entiende es base central para el desarrollo de instituciones, mecanismos, planes y programas sólidos orientados a la garantía de provisión de servicios básicos y de calidad a toda su población. En un registro más cotidiano: al GCBA no le faltan recursos para cumplir sus funciones. En segundo lugar, suele asumirse también como un hecho que la institucionalidad de este distrito está positivamente adaptada a las necesidades de la ciudadanía actual. Sea por su historia, sea por la adquisición de autonomía relativamente reciente, CABA cuenta con un diseño constitucional e institucional cercano a lo requerido en el siglo XXI. Ahora bien, ¿qué ocurriría con esta descripción si analizamos al distrito como un sistema de integridad y evaluamos su *performance* en diferentes áreas, actores y funciones?

En el marco de la metodología propuesta por Transparencia Internacional denominada *Local Integrity System*, se entiende que la

5. La metodología LIS se deriva de la NIS, desarrollada por TI. Cf. TI (2011).

integridad de un sistema de gobierno se refiere al “uso adecuado de los fondos, recursos, bienes y poderes, para los fines oficiales para los que están destinados a ser utilizados. *En este sentido, la integridad puede ser entendida como lo contrario de la corrupción*”.⁶

Desde este punto de partida, la propuesta de LIS permite desglosar el análisis de dos partes: una mirada sobre los actores del sistema vinculados a la integridad, que da lugar a una ponderación de las funciones que dicho sistema debe desplegar para garantizarla. Así, a nivel de los actores, se consideran tres dimensiones: i) la capacidad general para funcionar; ii) el rol que cumplen, en tanto contribución a la integridad general del sistema de gobierno local; iii) la gobernanza interna en términos de integridad, transparencia y rendición de cuentas. En el caso de las funciones que garantizan la integridad, la evaluación se despliega sobre las líneas de capacidad y eficacia, entendidas como: i) la capacidad para realizar esa función, ya sea por actores locales o en el nivel nacional; ii) la efectividad con que se lleva a cabo dicha función en la práctica.

Los resultados obtenidos se ordenan en un sistema de semáforo: el Verde corresponde a un nivel de integridad “Fuerte”; el Naranja, a una situación “Media” y el Rojo, se asocia con el carácter “Débil” de los mecanismos destinados a garantizar la integridad.⁷

Un elemento distintivo del piloto aplicado en CABA fue el desdoblamiento de los indicadores propuestos en una dimensión normativa y otra práctica o de implementación. Esta adaptación local de la metodología original descansó en una hipótesis fuerte que atravesará lo que sigue y que fue corroborada por los resultados: *la existencia de una norma no es una garantía suficiente para la integridad efectiva de un sistema de gobierno*.

A continuación, presentamos un paneo de los hallazgos del estudio referidos a aquellos elementos que deben formar parte de una agenda de reformas de corto, mediano y largo plazo, orientadas a incrementar la

6. OCDE (2005:7).

7. En este capítulo, estas diferenciaciones se traducirán en sombreados diferentes para mantener la comprensión analítica de los resultados. Así, el gris más claro corresponderá a las situaciones donde la integridad está en un nivel “Fuerte”, los intermedios a una situación “Media” y los grises oscuros al nivel “Débil”.

integridad del sistema de gobernanza local. Remitimos a quienes estén interesados en los resultados generales, a la publicación de referencia.

3. No todo lo que es norma es práctica: una mirada en detalle sobre actores y funciones

En términos generales, la existencia de normativa suele dejar a nuestras conciencias tranquilas, sobre todo a las de políticos y funcionarios. Pero esta tranquilidad es jaqueada –más fuertemente, más levemente, pero jaqueada al fin– cuando se percibe o experimenta el hecho de que en la práctica, muchas de las normas existentes no son operativas, en otras palabras, no pueden ser aplicadas, ya sea:

- i) Por su calidad: es decir, porque son incompatibles con otras normas o parciales con relación al objeto que pretenden regular;
- ii) Por su carácter trunco: cuando no son reglamentadas o cuando el legislador no previó las capacidades estatales que su letra demanda;
- iii) Por la falta efectiva de implementación: como cuando no son aplicadas aun sin adolecer de alguno de los elementos antes mencionados.

Esa brecha debería generar interrogantes: ¿será la voluntad política la que tenga que considerarse para pensar la distancia entre lo dicho (escrito) y lo (no) hecho? ¿Será la necesidad de una cultura de la integridad demandada activamente por la ciudadanía la que modifique esa “lentitud” para traducir las normas en prácticas y mecanismos efectivos que operen en la realidad? ¿Será un poco de cada una lo que está faltando?

Para avanzar en el desarrollo de potenciales respuestas a estas preguntas, empezaremos de atrás para adelante. Los cuadros que siguen resumen los resultados obtenidos del Sistema de Evaluación de Integridad Local de CABA. En ellos, la distancia entre normas y práctica aparece como un fenómeno transversal, más allá del actor y la función bajo análisis, por lo que puede decirse que este es un rasgo sistémico para revisar.

CUADRO 1: Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Tabla de puntuación de Actores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Tabla de puntuación: Ciudad Autónoma de Buenos Aires									
Capacidad					Rol				
	Recursos Adecuados	Elecciones locales	Independencia	Control del Poder Ejecutivo	Representación	Transparencia de la Legislatura Local	Rendición de cuentas de los legisladores	Integridad de los legisladores	
1. Legislatura	Ley	Recursos Adecuados	Independencia	Control del Poder Ejecutivo	Representación	Transparencia de la Legislatura Local	Rendición de cuentas de los legisladores	Integridad de los legisladores	
	Práctica	Recursos Adecuados	Independencia	Control del Poder Ejecutivo	Representación	Transparencia de la Legislatura Local	Rendición de cuentas de los legisladores	Integridad de los legisladores	
Capacidad									
2. Poder Ejecutivo Local	Ley	Funciones Claras	Recursos Predecibles	Gestión de la burocracia local	Supervisión de los proveedores privados de bienes públicos	Regulación de los comercios locales	Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo	Integridad del Poder Ejecutivo	
	Práctica	Funciones Claras	Recursos Predecibles	Gestión de la burocracia local	Supervisión de los proveedores privados de bienes públicos	Regulación de los comercios locales	Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo	Integridad del Poder Ejecutivo	
Capacidad									
3. Burocracia Local	Ley	Recursos Adecuados	Independencia	Asegurar la transparencia en la contratación pública local	Promoción de la responsabilidad social y la participación	Protección de los derechos de tierra y propiedad	Rendición de cuentas de los empleados públicos	Integridad de los empleados públicos	
	Práctica	Recursos Adecuados	Independencia	Asegurar la transparencia en la contratación pública local	Promoción de la responsabilidad social y la participación	Protección de los derechos de tierra y propiedad	Rendición de cuentas de los empleados públicos	Integridad de los empleados públicos	
Capacidad									
4. Partidos políticos y candidatos locales	Ley	Recursos Adecuados	Independencia	Agregación y representación de intereses		Transparencia de los partidos políticos y candidatos locales	Rendición de cuentas de los partidos políticos y candidatos locales	Nominación y selección de candidatos	
	Práctica	Recursos Adecuados	Independencia	Agregación y representación de intereses		Transparencia de los partidos políticos y candidatos locales	Rendición de cuentas de los partidos políticos y candidatos locales	Nominación y selección de candidatos	
Capacidad									
5. Poder Judicial	Ley	Recursos Adecuados	Independencia	Lucha contra la corrupción					
	Práctica	Recursos Adecuados	Independencia	Investigación de la corrupción					

Fuente: Elaboración propia en base a la metodología LIS.

CUADRO 2: Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Tabla de puntuación de Funciones, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Funciones		
	Capacidad	Eficacia
7. Tratamiento de los reclamos		
8. Auditoría		
9. Investigación y exposición de la corrupción		
10. Concientización y Educación Ciudadana		
11. Accountability/Control Social		

Fuente: Elaboración propia en base a la metodología LIS.

Incluso antes de la sanción de la Ley de Ética Pública, podía afirmarse que CABA contaba con marco legal y organismos necesarios para hablar de niveles aceptables de integridad sistémica. El grisado correspondiente al nivel “Fuerte” se concentra claramente en la dimensión normativa del análisis que propone LIS. No obstante, y a pesar de que en términos comparativos con otras unidades subnacionales esta descripción parece ser positiva, la presencia casi ubicua de valores “Medios” en el plano de la práctica da cuenta de que *existen importantes deficiencias en los niveles de implementación del marco legal vigente y en su efectiva aplicación en la gestión de la gobernanza interna del sistema*. Las situaciones más graves se hallaron en esta dimensión en el sistema de partidos políticos a nivel distrital⁸ y, con alto impacto para todo el GCBA, en la función de auditoría.⁹

8. Para ampliar este tema, ver Caso 13 en este Informe

9. Para ampliar este tema, ver Caso 15 en este informe.

Para continuar, el análisis por actores y funciones permitirá detallar los fundamentos de la presencia transversal de la puntuación “Media” en materia de integridad.

4. El Poder Ejecutivo de CABA: todo dentro de la ley, pero con mucha discrecionalidad

El Poder Ejecutivo de CABA cuenta con un marco normativo suficiente para el desarrollo de sus funciones, no obstante, los hallazgos indican que en la implementación destaca el *uso particular del poder discrecional otorgado por ley*. Mientras sus competencias están claramente definidas –plasmadas explícitamente tanto en la Constitución de CABA, como en, por ejemplo, la Ley de Ministerios¹⁰ y reglas complementarias–, existen zonas grises en el proceso de transformación de esas obligaciones en una planificación gubernamental realista, coherente y acorde con los recursos con los que cuenta el Ejecutivo.

Dos elementos arrojan luz sobre esta dinámica, vinculados a los Planes de Acción y el Presupuesto. Los primeros son los instrumentos en los que deberían plasmarse las líneas políticas y estratégicas de las diferentes áreas programáticas de gobierno, de forma anual o plurianual, detallada y, sobre todo, accesible a la ciudadanía. En lo que hace al Presupuesto, es el principal instrumento de trabajo del Ejecutivo local, por lo que debe ser, al mismo tiempo, accesible para la ciudadanía y tener un alto nivel de desagregación para

10. La Ley N° 4013/11 fue derogada en su totalidad el 3 de diciembre de 2015 por la Ley N° 5640, casi al cierre de este informe. Con relación a las modificaciones vinculadas con la integridad, en términos sintéticos, esta última norma reduce el número de ministerios a diez, con modificaciones en sus nombres e incumbencias, y ocurre lo mismo con las secretarías y subsecretarías que asisten de forma directa al Ejecutivo. Asimismo, amplía las funciones de la Vicejefatura de Gobierno (Artículo 9), así como las del Jefe de Gabinete de Ministros (Artículo 16), con especial referencia a los mandatos de la Ley N° 1777/05 de Comunas. También se especificaron nuevas incumbencias para el Ministerio de Hacienda, en lo relacionado con el diseño e implementación de la carrera administrativa en toda la administración central y entes descentralizados, y un conjunto de acciones específicas en materia salarial y de recursos humanos con relación a las áreas de educación y salud. El Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología absorbió funciones del Desarrollo Económico, sumando la tarea de “Formular e implementar proyectos orientados a incrementar la transparencia de la información del Estado y ejecutar proyectos de gobierno inteligente”. (Artículo 24, Inciso 9), entre otras modificaciones.

que en la instancia legislativa de su aprobación se cuente con un panorama realista de las previsiones económicas y financieras que el Ejecutivo demanda para el desarrollo de su gestión. Si bien el GCBA publica el Plan General de Acción de Gobierno¹¹ y el Plurianual de Inversiones¹² –en el primer caso, un extenso documento con información muy general y sin indicadores precisos de desarrollo temporal; en el segundo, complejos sistemas de información de difícil comprensión–, no es posible encontrar de forma homogénea los Planes de las dependencias particulares del GCBA.

Con base en el análisis propuesto por LIS, en materia de Presupuesto, llama la atención el uso que hace el Ejecutivo de la solicitud de ampliaciones y modificaciones presupuestarias.¹³ En el período analizado, este actor hizo un uso recurrente de los mecanismos legales de diseño y readecuación presupuestaria, situación en la que destacan algunos comportamientos. En primer lugar, en el debate parlamentario sobre el Presupuesto Anual, no suele contarse con información detallada y desagregada, acorde a la magnitud de los temas que se tratan, por lo que las decisiones que toma la Legislatura, son generales y sin detalles puntuales. En segundo lugar, los montos requeridos –principalmente en consideración de las expectativas inflacionarias que se estiman para la economía local– son sistemáticamente subestimados en el momento del diseño, por lo que el Ejecutivo se obliga a sí mismo a solicitar ampliaciones y reasignaciones presupuestarias que derivan, durante su ejecución, en modificaciones a lo aprobado por la Legislatura. Finalmente, la administración porteña actual se ha caracterizado por sub ejecutar presupuestos en áreas sustantivas –especialmente las vinculadas a la esfera social–. Un detalle importante en este sentido es que, por normativa, las partidas no ejecutadas durante un ejercicio por las áreas específicas se reasignan a gastos generales, perdiéndose para las funciones antedichas.¹⁴

11. GBCA (2015a).

12. GBCA (2015b).

13. Estas pueden realizarse para enfrentar gastos no contemplados en el diseño presupuestario original, así como en función de la redistribución de partidas previamente aprobadas hasta un tope total del 5%. Cf. ACIJ (2011).

14. Entrevistas con el coordinador del Área de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 5-12-2013, e investigadora IELAC/UBA, 28-11-2013.

En materia de transparencia presupuestaria, más allá de la publicación de los complejos documentos de base del Presupuesto, en 2015 el GCBA puso a disposición de la ciudadanía una modalidad gráfica de distribución presupuestaria denominada “¿A dónde van nuestros impuestos?”,¹⁵ que significó un avance en la accesibilidad a la información presupuestaria del GCBA, aunque no pueda ser tomada como sinónimo directo de apertura de información.¹⁶

Si bien estas prácticas no contradicen lo que dictan las leyes y son instrumentos bajo la competencia del Poder Ejecutivo, *la regularidad de su uso y la paradójica combinación antes señalada en materia presupuestaria minan la posibilidad de hacer predecible el uso de recursos y su efectivo control*. A eso debe sumarse el *congelamiento de la herramienta constitucionalmente garantizada del Presupuesto Participativo*,¹⁷ que no ha sido implementado desde 2004, situación que se encuentra judicializada desde 2013. La Justicia porteña dictaminó en 2014 que el GCBA debe instrumentar la implementación del “carácter participativo del presupuesto” y, además, “dar adecuada publicidad a las normas respectivas”,¹⁸ sin embargo, este mandato judicial no ha obtenido respuesta por parte del Ejecutivo.¹⁹

Para completar el análisis de este actor, la metodología LIS sondea los mecanismos efectivos de control sobre el funcionamiento de la burocracia y de los negocios a nivel local. Una vez más, si bien en términos normativos, la legislación de CABA contempla de forma clara y precisa cuáles son las funciones y competencias para el gerenciamiento y control de la burocracia local –por medio de la Ley N° 417/00 de Empleo Público– en la práctica, los mecanismos establecidos no son integralmente aplicados. A pesar de lo estipulado en materia de ingreso, desempeño y sanciones al personal de la Administración Pública, este aspecto presentaba hasta

15. <http://gcba.github.io/presupuesto-gcba/#/total>

16. Sobre este tema, ver Caso 9 del Informe 2014.

17. Garantizado por el Artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y por los Artículos 9,10, 18 y 29 de la Ley N° 70/98.

18. García (2014) y EXPTE. N° 35421/0 “García Elorrio, Javier María contra GCBA y otros sobre amparo (Artículo. 14° CCABA)” -Cámara de Apelaciones CAyT - Sala I.

19. GCBA (2004).

finales de 2015 una implementación defectuosa de los mecanismos que garantizan que el empleo público local sea estable, transparente e íntegro. Un mapeo cuantitativo mostraba que entre 2007 y 2015, la dotación de empleados públicos pasó de 125.249 a 133.937,²⁰ con una reducción de los trabajadores administrativos y un aumento en aquellos que prestan servicios a la ciudadanía. Sin embargo, estos datos no contemplan el movimiento del personal contratado,²¹ es decir, del campo por excelencia de discrecionalidad en materia de empleo público. En 2013, se estimaba que cerca del 7% del personal de la Administración Pública local se encontraba desempeñando funciones bajo esta modalidad, sin ninguna estabilidad laboral,²² en una situación que es por demás sabido que habilita el funcionamiento de un mercado de empleo clientelar.²³ Representantes sindicales señalaban, en marzo de 2015, que existía un 34,5% de trabajadores “en negro” y unos treinta mil sin categorizar en el GCBA, impedidos estructuralmente de acceder a la carrera administrativa para dar estabilidad a los puestos de trabajo.²⁴ Adicionalmente, existen complejas modificaciones para dicha carrera dentro de la Administración Pública porteña que dificultan la consolidación de un modelo que garantice la estabilidad y profesionalización del empleo estatal –incluso para aquellos cuyos puestos están de acuerdo con la normativa–, al tiempo que el mecanismo de las evaluaciones de desempeño y las sanciones derivadas del incumplimiento de funciones –largamente publicitadas por las autoridades–, no son aplicadas de la manera regular ni transparente que indica el marco normativo vigente.²⁵

En lo que hace al control de los negocios en la Ciudad, tras lo acaecido en Cromañón, se sucedieron reformas normativas e institucionales que incluyeron, en 2006, la creación de la Agencia Gubernamental de Control.²⁶ Estos cambios estructurales, modificaron la forma, pero no evi-

20. Di Santi (2015).

21. Entrevista realizada a referente sindical de CABA, marzo de 2014.

22. Jueguen (2013).

23. Cf. *Diario Registrado* (2015), *InfoGremiales* (2015).

24. ATE Capital (2015).

25. TELAM (2014).

26. Se trata de un ente autárquico que concentra el ejercicio del poder de Policía en lo referente a las condiciones de habilitación, seguridad e higiene de establecimientos privados, obras civiles de arquitectura y control de salubridad de alimentos.

taron que *la implementación continuara siendo ineficiente e ineficaz para llevar adelante dicha función de manera transparente*. Los controles que se efectúan sobre la actividad comercial porteña son, en vista de los hechos acaecidos en los últimos años –en locales bailables, gimnasios, construcciones de vivienda–, en el mejor de los casos, parciales y poco eficientes; lo que ha llevado a consecuencia fatales en algunos casos, poniendo de manifiesto la debilidad del sistema de habilitaciones y controles, desarrollado por la autoridad local.²⁷

Si los controles sobre la actividad privada no garantizan cabalmente eficiencia e integridad, otro es el problema cuando el Estado se vuelve comprador: el sistema de contrataciones públicas porteño *desarrolló, en el período analizado, un movimiento claramente regresivo, incluso y sobre todo, en su marco normativo*. En noviembre de 2013, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó modificaciones a la Ley N° 2809/08 de Contratos de Obra Pública y Redeterminación de Precios²⁸ y a la Ley N° 2095/06 de Compras y Contrataciones de CABA.²⁹ *Las nuevas normas aumentaron el rango de discrecionalidad para el accionar de los funcionarios, tendencia opuesta a las buenas prácticas en el uso de los recursos públicos y la prevención de la corrupción*. Los cambios en la Ley N° 2809/08 autorizaron el aumento del número de unidades de compras establecido para adquisiciones menores, redujeron la cantidad de requisitos para el desarrollo de contrataciones directas eliminando el techo del 5% por sobre los precios de referencia, acrecentaron el poder de la agencia estatal contratante para aumentar el valor original otorgado en montos mayores que los previstos por la ley, y, finalmente, habilitaron a la extensión de los contratos de suministros más allá de un año. En lo referido a la redeterminación de precios, al eliminar los mecanismos de control que estaban en cabeza de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires y del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de CABA,³⁰ se

27. Cf. Lipcovich (2011), Ruchansky (2010), *La Razón* (2010).

28. Modificada por la Ley N° 4763/13.

29. Modificada por la Ley N° 4764/13.

30. <http://www.entedelaciudad.gov.ar/>

le permite al Poder Ejecutivo una determinación de precios sin cotejo,³¹ situación agravada cuando es aplicable al caso de los servicios públicos. Estas modificaciones al *régimen de compras públicas abrieron, sin lugar a dudas, ventanas de oportunidades para la asignación discrecional de contratos*. Si esto era ajeno a la ciudadanía por ser uno de los procedimientos más complejos y opacos de toda gestión estatal, los hechos que tomaron carácter público durante la campaña electoral 2015, relacionados con contrataciones del GCBA y La Usina Producciones,³² pusieron a la luz el peligroso aumento de los niveles de discrecionalidad en esta materia. Los Decretos N° 556/10 y 752/10 habían delegado en los ministros y subsecretarios la potestad de definir gastos “que no pudieran ser gestionados desde sus inicios a través de los procedimientos vigentes en materia de compras y contrataciones”.³³ Con el Decreto N° 166/14, se elevaron los límites para la contratación directa hasta \$2.000.000.- para construcción de obras menores y \$3.000.000.-, para licitaciones privadas, montos que son récords en el país.³⁴

En lo referido a los mecanismos de gobernanza interna, la metodología propone analizar la transparencia presupuestaria, los mecanismos existentes para la rendición de cuentas así como los orientados a reforzar la integridad en el marco del Poder Ejecutivo. De la evaluación empírica realizada se desprende que, en lo que hace a la disponibilidad de información presupuestaria, existe una actitud proactiva. En el portal BuenosAiresData³⁵ se encuentran disponibles los presupuestos sancionados desde el 2005, en formato digital y abierto,³⁶ y lo mismo ocurre con las Cuentas Anuales de Inversión –disponibles desde 1997–³⁷ y la Ejecución

31. ACIJ, CIPCE y Poder Ciudadano solicitaron al entonces jefe de Gobierno Mauricio Macri que vetara la nueva Ley de Compras y Contrataciones y el Régimen de Redeterminación de Precios. Cf. ACIJ; CIPCE, Poder Ciudadano (2013a) y (2013b).

32. Cf. *Perfil* (2015), Riera (2015).

33. Decreto N° 556/10.

34. Pertot (2014).

35. <http://data.buenosaires.gob.ar/>

36. <http://data.buenosaires.gob.ar/dataset/presupuesto-sancionado>

37. <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/contaduria/informacion-contable/cuentas-anuales-de-inversion>

Presupuestaria –desde el 2007–.³⁸ Como se verá en el plano de las funciones, no puede decirse lo mismo de los reportes de auditoría en esta materia.

En lo que hace a la rendición de cuentas, CABA cuenta con un sistema normativo que la promueve para todos sus poderes, en especial, el Ejecutivo; obligándolo a responder no sólo a todos los requerimientos de la ciudadanía, sino también a publicar la información sobre normativa creada, modificada, así como las reglamentaciones vigentes en el Boletín Oficial,³⁹ además de la ya citada obligación respecto a la información presupuestaria y los Planes de Acción. No obstante, en la práctica, la *performance* del Ejecutivo es desigual, desplegándose en un rango que va desde profusión de información disponible, por ejemplo, en BuenosAiresData –con diversos grados de relevancia, detalle, regularidad, accesibilidad para la lectura–, hasta la irregular y/o ausente publicación de los Informes de Gestión de los Ministerios. A esto se suma que los Informes Trimestrales de Gestión que el Ejecutivo debe producir en cada una de sus áreas no son generalmente de acceso público.⁴⁰ En lo referido a la Ley N°104/98 de Acceso a la Información Pública, si bien el GCBA suele responder a los pedidos de información realizados, la pertinencia de las respuestas y la calidad de la información son muy variables entre diferentes organismos y, en muchas oportunidades, deben utilizarse las vías de reclamo para acceder a información que la norma garantiza.

5. Poder Legislativo: superar cortocircuitos y paradojas de la legislación sobre los legisladores como meta

En lo que hace a la capacidad de la Legislatura para el desarrollo de sus funciones desde el punto de vista de la integridad, la metodología LIS pone foco en los recursos de los que dispone, en las características de las elecciones locales que son las que conforman dicho cuerpo y le otorgan representatividad, así como en la independencia de este respecto del Poder Ejecutivo.

38. <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

39. <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>

40. Entrevista con investigadora del IELAC / UBA - Auditoría General CABA, 28-11-2013.

El análisis mostró que, de estos indicadores, el llamado de atención debe apuntar a: i) la normativa que regula las elecciones a nivel local –o su ausencia–; ii) el ejercicio de la independencia respecto al Poder Ejecutivo. En lo que hace a las elecciones locales, este informe cuenta con un apartado específico que indica que es una de las principales asignaturas pendientes del distrito, a nivel normativo.⁴¹

En relación con su independencia respecto del Ejecutivo, si bien la división de roles entre el poderes es en CABA clara y está constitucionalmente regulada, existen mecanismos que limitan esa autonomía y la capacidad de la Legislatura para ejercer funciones de control. En esto se incluye el uso excesivo del veto por parte del Poder Ejecutivo y el retraso en la reglamentación de la legislación sancionada –ambas prerrogativas del Jefe de Gobierno–. En lo que hace al uso del veto, han podido contabilizarse ciento veintiocho utilizaciones de este recurso por parte del Ejecutivo, desde el inicio de la gestión de Mauricio Macri hasta noviembre de 2015, aplicándose incluso a normativa que había contado con el apoyo del bloque oficialista en la Legislatura.⁴² En paralelo, la falta de reglamentación deja a las leyes en un estado prolongado de indeterminación y así las vuelve inaplicables.⁴³ Casi en el colmo de las paradojas, este ha sido el caso de la propia Ley de Ética Pública porteña. Ahora bien, sobre todo en lo relacionado con la reglamentación de las normas, el problema y sus derivaciones podría ser mitigado por la propia Legislatura, vía la sanción de una ley que estableciera, de manera taxativa, plazos adecuados para la regulación de toda legislación e instancias de supervisión y cumplimiento de dichas acciones, reduciendo el margen de discrecionalidad del Ejecutivo en esta materia. Si bien existieron propuestas en este sentido, estas, llamativamente, no lograron avanzar para alcanzar estatuto de ley.⁴⁴

En lo que hace a la capacidad de control, la Legislatura tiene como funciones el control institucional y monitoreo de las acciones y decisiones del Ejecutivo. Puede requerir la presencia del jefe de Gobierno y de los funcionarios, y en caso de ser necesario, desarrollar juicio político contra

41. Sobre este tema, ver Caso 13 en este Informe.

42. *Sardinas en el Desierto* (2015).

43. Maffia (2009).

44. Proyecto de Ley N° 1353-D-09 Acción de Hábeas Norma.

ellos,⁴⁵ solicitar informes o crear comisiones de investigación sobre cualquier tema de interés público. Además, desempeña un importante rol en el control sobre la aprobación del Presupuesto Anual de la Ciudad.⁴⁶ La distancia entre lo planteado por la legislación vigente y el ejercicio efectivo de esta función es significativa. Esto se debe tanto a la falta de experiencia de muchos legisladores en procesos de diseño y control –por ejemplo, presupuestario–,⁴⁷ como a las alianzas y arreglos políticos existentes en dicho cuerpo, que muchas veces culminan en la aprobación general de las propuestas, sin un cabal análisis de los detalles que contienen los proyectos de ley. En ese marco, el Poder Ejecutivo encuentra espacios para ejercer presión, por ejemplo, para la designación de funcionarios por parte de los legisladores antes del recambio parcial de la Cámara. Un ejemplo de esta situación pudo observarse en 2013, con la elección del Fiscal General de CABA, entre otros funcionarios judiciales.⁴⁸ Así, la capacidad de control de la Legislatura, en la práctica, *dependerá fuertemente de los arreglos políticos existentes, los que, a menudo, debilitan los mecanismos cruzados de contrapeso entre estos dos actores.*

La mirada sobre la gobernanza interna de la Legislatura pone énfasis en la transparencia de sus acciones de cara a la ciudadanía, la rendición de cuentas y en los mecanismos de aseguramiento de la integridad de los legisladores locales. En materia de apertura de información, la Legislatura publica proactivamente en su sitio web información relacionada con los procesos de compras y contrataciones, Agenda Parlamentaria, Eventos, Audiencia Públicas, Comisiones y Juntas, datos de contacto de los legisladores, así como la nómina de empleados de planta permanente y transitoria,⁴⁹ entre otras cosas. Si bien el grado de publicación es significa-

45. Dicha función se volvió efectiva en 2006. Cf. Castro (2006).

46. Ley N° 70/98.

47. <http://www.legislatura.gov.ar/vt.php>

48. Poder Ciudadano, ACIJ y ADC presentaron en noviembre de 2013 ante la Secretaría de Justicia de la Ciudad la impugnación contra los candidatos a fiscal general y asesora general tutelar de la Ciudad: Martín Ocampo y Yael Bendel, respectivamente. Estas impugnaciones sostuvieron que los candidatos “no cumplen con los criterios mínimos de idoneidad y no ofrecen las garantías de independencia que los cargos requieren”. Cf. *La Nación* (2013), Poder Ciudadano (2013).

49. <http://www.legislatura.gov.ar/>

tivo, sobre todo en la pestaña denominada Transparencia, sería importante que se incorporara información relacionada con su presupuesto interno, ejecución y la Cuenta de Inversión de este cuerpo.⁵⁰

En materia de rendición de cuentas sobre sus actividades, la normativa existente⁵¹ garantiza la representatividad, el contacto con ciudadanía y la publicidad de los actos de la Legislatura. En primer lugar, todas las sesiones de este cuerpo son de carácter público, así como las reuniones de comisión, tanto para los particulares interesados como para las organizaciones de la sociedad civil y las sesiones se transmiten en vivo por diversos medios.⁵² En lo que hace a los legisladores y su actividad, la Cámara publica un perfil de cada uno de ellos en fichas que reseñan –con diferente nivel de detalle en tanto dicha información está a cargo de cada legislador– la pertenencia a comisiones, los colaboradores y los últimos proyectos presentados.⁵³ Las Audiencias Públicas que son el principal procedimiento disponible para la realización de consultas a la ciudadanía –e incluso de carácter obligatorio en diferentes situaciones–⁵⁴ se realizan con regularidad y la información relativa a ellas, conjuntamente con la posibilidad de inscripción para participar, se publican en el sitio web oficial de la Legislatura.⁵⁵ Finalmente, en cuanto al contacto de los ciudadanos con sus legisladores, no existe un mecanismo institucionalizado que dé cuenta de su régimen, regularidad y desarrollo. El último Anuario Institucional corresponde al 2010 y las Estadísticas Parlamentarias, a 2014, pero en estas últimas, ninguno de estos elementos aparece consignado.⁵⁶

50. Entrevistas con un asesor de la Legislatura de la Ciudad: 22-11-2013 y 27-11-2013.

51. Artículo 74 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

52. <http://www.legislatura.gov.ar/online/sesiones.html> y <https://www.youtube.com/user/LegislaturaCABA>

53. <http://www.legislatura.gov.ar/legisladores.php>

54. Cuando la iniciativa cuente con la firma del 0,5% del electorado de la Ciudad o zona en cuestión –Artículo 1, Ley N° 4027/11 que modificó el Inciso F del Artículo de la Ley N° 6/98–, antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos –Artículo 63, Título Segundo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires– y en los casos en que haya que realizar estudios de impacto ambiental –Ley N° 123/98–.

55. <http://www.legislatura.gov.ar/audiencias.php>

56. Cf. Legislatura Porteña (2010); Legislatura Porteña (2014).

Sobre la integridad de los legisladores, previamente al dictado de la Ley de Ética Pública en diciembre de 2013 existían normas que regulaban distintos aspectos de este campo, sobre todo en materia de declaraciones juradas, reglamentación de regalos y sanciones a los legisladores.⁵⁷ La principal responsable dentro de la Cámara sobre estos temas es Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control,⁵⁸ que tiene bajo su responsabilidad los temas de integridad de legisladores, funcionarios y empleados de la Cámara; actividades que deben plasmarse en la Memoria Anual de la Junta.⁵⁹ Un primer llamado de atención sobre el funcionamiento de la Junta es el vinculado con el hecho de que su composición se base en una mayoría de representantes del partido en ejercicio del Gobierno, en tanto por sus funciones, debería tener una composición contra mayoritaria. En lo que hace a la publicidad de sus actividades, la Memoria de la Junta presentaba un irregular ritmo de publicación hasta mayo de 2015: mientras en 2013 no era posible acceder a esta, a mediados de 2015 se encontraba disponible sólo la Memoria 2014 y en un link que reenviaba a la página personal del Presidente de esa Junta,⁶⁰ donde podían encontrarse las memorias de años anteriores que no estaban disponibles en la web oficial. Poder Ciudadano presentó una queja respecto de esa situación que generó su modificación, aunque de manera transitoria. Al cierre de este informe, si bien la página ha sido remozada en su estética, los documentos antes señalados siguen sin encontrarse disponibles.⁶¹

Menos conocido es el mecanismo que habilita el Artículo 55 del Reglamento Interno de la Legislatura que permite a la ciudadanía realizar denuncias contra legisladores. Estas deben derivarse de la comisión de actos tales como el enriquecimiento ilícito, inconducta grave en el ejercicio de sus funciones o algún delito doloso de acción pública. Las denuncias tienen que ser presentadas en la Legislatura y giradas para su consideración a la antedicha Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control, la que cuenta con un plazo de quince días para decidir acerca de la admisibilidad

57. Reglamento de la Honorable Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, óp. cit. Artículo 52.

58. <http://www.legislatura.gov.ar/comision.php?id=59#tabs1-comis>

59. Visita el 26 de febrero de 2016.

60. <http://www.jorgegarayalde.com.ar/gestionparlamentaria.html>

61. Visita el 26 de febrero de 2016.

de esta. En caso de ser admitida, se gira a la Comisión Investigadora, aprobada previamente por el Cuerpo, e integrada por representantes de todos los bloques políticos que conforman la Legislatura. *Nuevamente, no existe información sobre este proceso en el sitio de la Junta ni en ningún otro lugar.*

6. Poder Judicial: lo que le adeudan a CABA en materia de autonomía

Desde el punto de vista que propone este estudio, el Poder Judicial porteño se encuentra en estado de transición en relación con su capacidad y rol en la investigación y persecución de delitos contra la Administración Pública local. *Esta competencia no ha sido efectivamente delegada desde el nivel nacional y su demora responde tanto a razones políticas como económicas en el vínculo entre Nación y CABA.*⁶² Así, los delitos contra la Administración Pública local son aún investigados por los Juzgados Nacionales y el Tercer Convenio de Transferencia de Competencias se encuentra estancado desde 2010. Por lo tanto, nos encontramos todavía frente a un *escenario incierto* con relación a la capacidad institucional y financiera de la Ciudad para hacerse cargo de la investigación y persecución de dichos delitos.^{63 64}

El análisis de LIS para el Poder Judicial arrojó que, si bien para su funcionamiento actual este actor cuenta con recursos adecuados –provenientes del Tesoro de la Ciudad,⁶⁵ así como de la generación de recursos propios originados en las tasas judiciales–,⁶⁶ el traspaso de las competencias

62. <https://www.jusbaires.gob.ar/cmca/informaci%C3%B3n-general/comisiones/comisi%C3%B3n-de-fortalecimiento-institucional-planificaci%C3%B3n-3>

63. Santopinto (2015).

64. <https://www.jusbaires.gob.ar/cmca/unidad-de-implementaci%C3%B3n-de-transferencia-de-competencias>

65. El Consejo de la Magistratura es quien elabora y ejecuta el presupuesto correspondiente al Poder Judicial, el cual es aprobado por la Legislatura de la Ciudad. GCBA, Presupuesto 2014, Jurisdicción 07. Consejo de la Magistratura. Cf. http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/07_consejo_magistratura.pdf. El Ministerio Público conforme a lo dispuesto por el Artículo 22 de la Ley N° 1903/05, modificada por Ley N° 2386/07, cuenta con crédito presupuestario propio, a los fines de asegurar su autarquía.

66. Estas se tributan con relación a las actuaciones judiciales que se inician y tramitan ante los tribunales del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires. Está regulado a través de

penales en materia de delitos contra la Administración Pública local desde el ámbito nacional, sin su consiguiente transferencia presupuestaria, reduciría esa capacidad por el impacto en la cantidad de juzgados y operadores necesarios para encarar esa tarea.⁶⁷ En este sentido, aunque las escalas salariales del Poder Judicial local son superiores al resto de la Administración Pública porteña, la transferencia de competencias penales demandará una inyección de recursos aún mayor.⁶⁸ Los datos relevados muestran que los ejes principales para considerar en este caso son:

- i) La ausencia de recursos específicos para tal asunción de responsabilidades en la investigación de este tipo de delitos por parte de la Justicia porteña;
- ii) La necesidad de un rediseño institucional que debe optar entre la creación de nuevos juzgados –con el consiguiente gasto presupuestario que ello implica– o la ampliación de los juzgados ya existentes –con el mismo peso presupuestario y aumento de la complejidad interna de estos–;
- iii) La necesidad de capacitaciones específicas en esta materia, con los consiguientes recursos para su implementación.⁶⁹

En lo que hace a su independencia formal, los mecanismos de selección de los jueces en CABA pueden considerarse, en lo normativo, claros y precisos. Sin embargo, y en vista a un traspaso de competencias penales que, al cierre de este artículo, se prometía como un hecho para 2016, existen asignaturas pendientes para blindar al Poder Judicial local frente a las presiones que puedan desplegarse cuando sea el responsable de juzgar los delitos de corrupción en el ámbito porteño. Un caso de especial atención es el uso del mecanismo de recusación de jueces, profusamente utilizado

la Ley N° 327/99, la cual en su Artículo 6 establece que en las actuaciones susceptibles de apreciación pecuniaria, se abonará un 2% sobre el valor del objeto litigioso que constituya la pretensión del obligado al pago.

67. <http://www.fiscalias.gob.ar/transferencia-competencias/>

68. Cf. *Noticias Urbanas* (2013), Hauser (2014).

69. De la Fuente (2011).

por la gestión del PRO en la Ciudad.⁷⁰ En ese sentido, algunos jueces han sido recusados por su pertenencia a espacios colectivos profesionales, así como por sus decisiones respecto al Poder Ejecutivo. A modo de ejemplo, un juez del Fuero Contencioso Administrativo acumulaba setecientas sesenta y tres recusaciones sólo durante la gestión del gobierno finalizada en 2015. En años anteriores, como parte de estas estrategias de presión, su juzgado quedó sin causas para tramitar,⁷¹ situación que fue revertida por el Tribunal Superior de Justicia local. Incluso estuvieron en danza proyectos de ley que habilitaban al Ejecutivo a recusar magistrados sin tener que dar razones de sus motivos.

En ese sentido, el análisis de la estructura judicial actual en CABA indica que si bien su potencial capacidad para investigar delitos contra la Administración Pública estaría claramente delimitada, situación reforzada por los mecanismos existentes de designación de jueces –aunque sea un tema que demanda un estudio profundo por sí mismo–, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial local, sobre todo en lo que hace el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, muestra tensiones que deben ser evaluadas al momento de diseñarse la estructura judicial que tenga a su cargo la persecución de los delitos de corrupción.

Al completarse la transferencia de competencias penales hacia CABA, estos elementos serán de vital importancia para que no se constituyan en los principales obstáculos para el desarrollo de las investigaciones penales locales en materia de corrupción.

7. Funciones que garantizan la integridad: organismos de control como eje de la discusión

El análisis de las funciones de supervisión y responsabilidad vinculadas con el sistema de integridad del gobierno local se centran, en esta metodología, en la gestión de denuncias, la auditoría, la supervisión centralizada por parte del Gobierno nacional, la investigación de la corrupción, la concientización y educación pública en materia de integridad, y la posibilidad de desarrollo de *accountability* social. Aquí se desarrollarán

70. Cf. Placanica (2013); Sección Política (2009); Romero (2014).

71. *Perfil* (2008).

sólo aquellos que resaltan como asignaturas pendientes urgentes en materia de integridad.

En lo que hace a la gestión de denuncias, aunque formalmente en CABA existen mecanismos e instituciones independientes especializadas en la recepción de quejas sobre el funcionamiento y las acciones de GCBA, en la práctica, la eficacia de estos mecanismos no puede verificarse por la multiplicidad de actores y esferas de intervención comprometidas en la atención de la ciudadanía. El análisis del Sistema Único de Atención Ciudadana (SUACI),⁷² que depende de la Dirección General de Atención Vecinal, muestra la multiplicidad de canales de acceso a este.⁷³ *Esta presencia y disponibilidad no se correlata con información disponible para la ciudadanía sobre el sistema, su institucionalidad y eficacia.* En primer lugar, el portal no brinda ninguna información institucional y sólo indica vías de acceso al servicio, junto con el espacio para registrar un reclamo y consultar por su estado. Un informe de la AGCBA publicado en 2014 sobre el funcionamiento informático del SUACI,⁷⁴ señaló entre sus principales debilidades la existencia de graves deficiencias en el manejo y administración del sistema, que afectan su seguridad, así como problemas en el manejo de claves y existencia de procedimientos informales de operación. Otros actores son canales de recepción de reclamos y denuncias por parte de la ciudadanía, tales como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y los diferentes agentes del Poder Judicial.⁷⁵ Si bien esta red de instituciones revela una gran capacidad para la recepción de quejas y denuncias, no es posible conocer la eficacia de estas intervenciones por ausencia de información estadística al respecto.

72. <http://suaci.buenosaires.gob.ar/suaci/index>

73. Su propio sitio web, la línea telefónica gratuita #147, las redes sociales (Facebook BA147), las oficinas de las quince sedes comunales, la aplicación para teléfonos móviles “BA147”, así como terminales de autoconsulta ubicadas en algunas estaciones de subtes de la Ciudad.

74. AGCBA (2014a).

75. Poder Judicial local, tanto el Ministerio Público de la Defensa (MPD) como el Ministerio Público Tutelar (MPT) y el Ministerio Público Fiscal (MPF), reciben denuncias de la ciudadanía, tanto en lo referido al incumplimiento de funciones por parte del Ejecutivo como en casos de vulneración de derechos y comisión de delitos.

8. Sin función oportuna y transparente de auditoría, ¿De qué hablamos cuando hablamos de integridad?

Un apartado especial merece la situación de los dos organismos de control de CABA: la Sindicatura General de la Ciudad,⁷⁶ a cargo de los controles internos del gobierno, y la Auditoría General de la Ciudad (AGCBA),⁷⁷ responsable de los controles externos de los organismos públicos porteños. Aunque desde un punto de vista normativo, CABA cuenta con una estructura formal y clara de controles, *la capacidad efectiva de estos organismos para monitorear al accionar gubernamental se reduce seriamente, en diferentes dimensiones*. Con relación a la Sindicatura General de la Ciudad, la situación se ve reflejada en un capítulo especial de este informe: allí se desarrolla la gravedad y carácter insólito de la posición de este organismo, que sostiene que sus informes, centrales para la integridad del GCBA, son de *carácter no público; discusión que Poder Ciudadano ha llevado a instancias judiciales*.⁷⁸

76. Según el Artículo 133 de la Constitución de CABA, la Sindicatura General de la Ciudad: “Dependiente del Poder Ejecutivo, tiene personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera. Una ley establece su organización y funcionamiento. Su titular es el síndico general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designado y removido por el Poder Ejecutivo, con jerarquía equivalente a la de ministro. Tiene a su cargo el control interno, presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables y financieros de la Administración Pública en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, así como el dictamen sobre la cuenta de inversión. Es el órgano rector de las normas de control interno y supervisor de las de procedimiento en materia de su competencia, y ejerce la fiscalización del cumplimiento y aplicación de estas. Tiene acceso a la información relacionada con los actos sujetos a su examen, en forma previa al dictado de estos, en los casos en que lo considere oportuno y conveniente”.

77. Según el Artículo 135 de la Constitución de CABA, la AGCBA “ejerce el control externo del sector público en sus aspectos económicos, financieros, patrimoniales, de gestión y de legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de la administración pública, centralizada y descentralizada cualquiera fuera su modalidad de organización, de empresas, sociedades o entes en los que la Ciudad tenga participación, y asimismo sobre la cuenta de inversión. Tiene facultades para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos que se hubiesen otorgado como aportes o subsidios, incluyendo los destinados a los partidos políticos del distrito”.

78. Para ampliar este tema, ver Caso 15 en este Informe.

La segunda situación de gravedad institucional respecto a los órganos de control se relaciona con el hecho de que sus herramientas, para generar cambios, deben ser oportunas temporalmente respecto de los objetos auditados. El Plan 2014 de la AGCBA –último publicado a la escritura de este capítulo– da cuenta de la realización de setenta y siete indagaciones, de las cuales el 50% fueron de gestión.⁷⁹ Ahora bien, recién en septiembre de 2015 se publicó el Balance General de la Ciudad correspondiente a 2012,⁸⁰ lo que representa un importante retraso respecto al seguimiento de la ejecución presupuestaria, así como de la posibilidad de aplicar sanciones frente a posibles irregularidades por parte de las autoridades competentes. En lo que hace a los dictámenes de la Cuenta de Inversión, la situación es más grave: el último informe disponible corresponde al 2011 y fue publicado en el mismo mes que el balance antedicho.⁸¹

Esta dilación temporal refuerza la idea de ineficacia de los controles en la práctica, generando por su carácter tardío, “climas propicios” para la comisión de delitos: *los reportes se realizan con tal retraso que posiblemente aquellos que “erraron” su accionar nunca reciban una sanción*. La Auditoría realiza cantidades importantes de advertencias y recomendaciones a partir de las irregularidades que sus informes relevan, no obstante, como un elemento adicional, estas no son tenidas en cuenta de manera sistemática y regular por la Administración Central. Cabe recordar que la Auditoría no puede emitir sanciones, sino sólo realizar recomendaciones, sin embargo lo cual de descubrirse la comisión de delitos tiene competencia para iniciar acciones legales.⁸²

9. Una pregunta/indicador a modo de conclusión

La metodología aplicada interrogaba, con uno de sus indicadores, sobre lo que consideramos es el corazón de un sistema de integridad: “¿En

79. AGCBA (2015a:22).

80. AGCBA (2015b)

81. AGCBA (2015c).

82. A estos rasgos, se suma el vacío reglamentario generado por la propia Constitución en la propia conformación del Colegio de Auditores, lo que ha llevado a la judicialización de su conformación. Entrevista con investigadora IELAC/UBA -Auditoría General CABA, 28-11-2013.

qué medida son investigados y expuestos, en la práctica, los casos de corrupción en el gobierno local?”⁸³

La respuesta que lamentablemente aún está vigente es que, hasta la fecha, no existe en el país, y menos en la Ciudad, base de datos oficial alguna que permita dar cuenta del número de causas judiciales vinculadas con delitos contra la Administración Pública ni de su situación procesal.⁸⁴ Esto, incluso, es dificultoso dentro del ámbito del Poder Judicial y para los propios operadores del sistema, por lo que la eficacia para la investigación y exposición de la corrupción es una agenda urgente que depende de la voluntad de generar información sobre esta materia por parte de los actores responsables.

En este escenario, los medios de comunicación y las OSC especializadas en la temática cumplen un papel fundamental, al menos de cara a la ciudadanía, sobre la base de la retroalimentación entre las investigaciones realizadas desde la sociedad civil –en algunos casos, traducidas bajo la modalidad de litigio estratégico– y la visibilidad y puesta en agenda que realizan los medios de comunicación sobre esas actividades. Un ejemplo puede ser suficiente para comprender la magnitud del problema con el que se enfrentan los actores que asumen la lucha contra la corrupción en el ámbito local. En septiembre de 2014, una denuncia penal por malversación de fondos fue iniciada por un exlegislador porteño contra el GCBA por la emisión de bonos durante 2012 y 2013, instrumentos que pagaron un costo financiero por la deuda tomada mucho mayor que otros instrumentos disponibles para tal fin.⁸⁵ En todos los casos, los medios de comunicación mencionan como antecedente la presentación judicial realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) contra el Gobierno porteño en 2011,⁸⁶ con relación a presuntas irregularidades en la emisión de bonos con altas tasas de interés; bonos que si bien estaban destinados a la ampliación de la red de subtes de la Ciudad fueron destinados para otros

83. Poder Ciudadano (2015:57).

84. Entrevista con Secretaría de Coordinación Institucional de la Oficina del Ministerio Público, 4-11-2013, y oficiales de la Oficina del Fiscal General –4-11-2013– y el fiscal adjunto de Delitos Económicos y Lavado de Dinero (PROCELAC).

85. Cf. Duffard (2014); InfoJus Noticias (2014).

86. *Diario Popular* (2011).

objetos. Esta causa generó el involucramiento de políticos de la oposición⁸⁷ en paralelo a que la Justicia nacional rechazara la presentación de la OSC como querellante.⁸⁸ En otro caso, en 2013, los medios de comunicación informaban sobre la pre-adjudicación de importantes obras de infraestructura de la Ciudad a parientes directos de los funcionarios vinculados con el proceso de contratación. *Una de las razones en las que se escudaron los sospechados de esta irregularidad –en septiembre de dicho año– fue en la ausencia de una Ley de Ética Pública porteña que pudiera ser aplicada.*⁸⁹

En concordancia con la definición de integridad de la cual partimos, si esta es la contracara de la corrupción, el análisis que presentamos debe funcionar como un llamado de atención para el desarrollo de una agenda de reformas que apunten, de forma progresiva pero sistemática y sistémica, a cerrar las ventanas de oportunidad abiertas para que los ejemplos anteriores existan.

El informe completo de LIS se cierra con conjunto amplio y detallado de recomendaciones⁹⁰ que invitamos a revisar, atravesadas todas ellas por la idea de que es en *la regulación operativa y en la implementación de la normativa vigente donde emergen las importantes asignaturas pendientes del distrito*. Si bien la sanción de la necesaria Ley de Ética Pública en diciembre de 2013 abrió el camino para cerrar la brecha entre normativa y práctica, la propia norma ha sido teñida por el principal rasgo debilitador del sistema de integridad local: su tardía reglamentación y su más que lenta implementación en casi todas las instancias estatales diluyeron el carácter propicio del escenario planteado con su sanción, donde la ciudadanía y las OSC podían fortalecer su rol de control sobre el funcionamiento del Estado porteño.

En este contexto, la sociedad civil y en los medios de comunicación – más allá de la lógica diferencial de cada uno– siguen constituyéndose como actores centrales en el monitoreo ciudadano de la integridad del sistema local en CABA, liderando, incluso, más allá de la disponibilidad de recursos, procesos de sensibilización de la ciudadanía con campañas y difusión de actividades sobre esta situación y temática.

87. ACIJ (2011b).

88. ACIJ (2011c).

89. Mardones (2013).

90. Poder Ciudadano (2015:66).

Entendemos que hay mucho por hacer en materia de integridad: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires merece y debe superar la situación actual de un *sistema declarativamente íntegro, pero prácticamente poco eficaz, situación esta última que sólo puede sustentarse en la anuencia o desidia respecto a la importancia cabal de la transparencia y la rendición de cuentas para la vida democrática del distrito.*

Bibliografía

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): “Guía de análisis presupuestario con enfoque de derechos para la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, ACIJ, 2011a, disponible en: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/Guia_de_Presupuesto.pdf

— “Proyecto Sur pide tomar vista en la causa de los Bonos Tango ante el uso irregular e infundado de \$2.000 millones por parte del macrismo”, Buenos Aires, ACIJ, 6 de julio, 2011b.

— “Casación investiga el Bono Tango (*Tiempo Argentino*)”, Buenos Aires, ACIJ, 17 de julio, 2011c, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2011/07/07/casacion-investiga-el-bono-tango-tiempo-argentino/>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro para la Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), Poder Ciudadano: “Ley de Contrataciones Públicas en CABA: Un retroceso en materia de transparencia”, Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Centro para la Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), Poder Ciudadano, 2013a, disponible en: <https://es.scribd.com/doc/190761192/Nuevas-leyes-de-Compras-y-Contrataciones-y-de-Redeterminacion-de-Precios-de-la-Ciudad-de-Buenos-Aires>

— “Gene2101b - Solicitud Ciudadano Al Poder Ejecutivo. Solicitud De Veto Ley N° 4763-2013 (Asoc.Civil Por La Igualdad Y La Justicia, Poder Ciudadano, Cipce)”, Buenos Aires, 2013b, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2013/12/Documento-contrataciones.pdf>

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA): “Memoria Anual 2014 de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, AGCBA, 2015a, disponible en: [http://www.agcba.gov.ar/docs/1-memoria2014AGCBA\(original\).pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/1-memoria2014AGCBA(original).pdf)

- “Proyecto 10.13.01. Sistema SUACI. Auditoría de relevamiento”, Buenos Aires, AGCBA, 2014a, disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20140507_1448---Sistema-Suaci..pdf
- “Proyecto 6.12.06. Informe Final de Auditoría. Dictamen de Cuenta de Inversión 2011”, Buenos Aires, AGCBA, septiembre, 2015c, disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151105_1578---Dictamen---Cuenta-de-Inversion-2011..pdf
- “Proyecto 6.14.01. Informe Final de Auditoría. Balance General de la Ciudad -Ejercicio 2012. Auditoría Financiera”, Buenos Aires, AGCBA, septiembre, 2015b, disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20151030_1574--Balance-General-de-la-Ciudad--Ejercicio-2012..pdf

Asociación Trabajadores del Estado (ATE Capital): “Multitudinaria medida de fuerza de los estatales en la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, ATE Capital, 2015, disponible en: <http://www.atecapitalprensa.com.ar/multitudinaria-medida-de-fuerza-de-los-estatales-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>

Castro, Ángeles: “La Legislatura destituyó a Ibarra”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 8 de marzo, 2006, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/786946-la-legislatura-destituyo-a-ibarra>

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/constitucion_1.pdf

De la Fuente, Esteban: “La transferencia de la jurisdicción: Hacia una completa y efectiva autonomía de la Ciudad de Buenos Aires”, Exposición, Jornada, Buenos Aires, 27 de abril, 2011.

Di Santi, Matías: “Michetti: <La Ciudad tiene la misma dotación de empleados [que cuando Macri asumió en 2007]>”, Buenos Aires, *Chequeado.com*, 1 de diciembre, 2015, disponible en: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/michetti-la-ciudad-tiene-la-misma-dotacion-de-empleados-que-cuando-macri-asumio-en-2007/>

Diario Popular: “Denuncian caso de corrupción contra gobierno de Macri”, Buenos Aires, *Diario Popular*, 1 de marzo, 2011, disponible en: <http://www.diariopopular.com.ar/notas/73500-denuncian-caso-corrupcion-contra-gobierno-macri>

Diario Registrado: “ATE: ‘Hoy hay más precariedad laboral que cuando asumió el PRO’”, Buenos Aires, *Diario Registrado.com*, 22 de febrero, 2015, disponible en: <http://www.diarioregistrado.com/politica/113224-ate--hoy-hay-mas-precariedad-laboral-que-cuando-asumio-el-pro.html>

Duffard, María Eugenia: “Denuncia Penal contra Macri por una deuda de la Ciudad”, Buenos Aires, *Diario Clarín*, 10 de septiembre, 2014, disponible en: http://www.clarin.com/politica/deuda-canje-bonos-ciudad-GEN-Macri_o_1209479306.html

Expte. N° 35421/o “García Elorrio, Javier María Contra Gcba y Otros Sobre Amparo (Artículo 14° CCABA)” -Cámara de Apelaciones CAyT - Sala I, disponible en: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/AMPARO-GE-PRESUPUESTO-PARTICIPATIVO-SALA-1-EXP-35421.pdf>

García Patricia: “Fuerzan jueces porteños presupuesto participado”, Buenos Aires, *Diario Ámbito Financiero*, 17 de julio, 2014, disponible en: <http://www.ambito.com/diario/749889-fuerzan-jueces-portenos-presupuesto-participado>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GBCA): “Plan General de Acción de Gobierno 2015-2017”, 2015^a, disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/presupuesto2015/05_plan_accion_gobierno2015_2017.pdf

— “Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2013-2015”, 2015b, disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/presupuesto2015/04_plan_plurianual_inversiones_publicas2015_2017.pdf

— “Presupuesto Participativo 2004”, 2004, disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/pp/prioridades2004/?menu_id=6292

Hauser, Irina: “De la Nación a la Ciudad”, Buenos Aires, *Página 12*, 14 de septiembre, 2014, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-255291-2014-09-14.html>

Infogremiales ATE: “Denuncian trabajo en negro en el gobierno porteño”, Buenos Aires, *InfoGremiales ATE*, 22 de enero, 2015, disponible en: <http://www.infogremiales.com.ar/denuncian-trabajo-en-negro-en-el-gobierno-porteno/>

InfoJus Noticias “Emisión de bonos: la denuncia penal contra Macri ya tiene juez”, Buenos Aires, *InfoJus Noticias*, 16 de septiembre, 2014, disponible en: <http://www.archivoinfojus.gob.ar/nacionales/emision-de-bonos-la-denuncia-penal-contra-macri-ya-tiene-juez-5659.html>

Jueguen, Francisco: “La trunca revolución del empleo público en la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 25 de agosto, 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1613842-la-trunca-revolucion-del-empleo-publico-en-la-ciudad-de-buenos-aires>

- La Nación.com: “Votos por caros en la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 2 de diciembre, 2013, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1643710-votos-por-cargos-en-la-ciudad-de-buenos-aires>
- La Razón “Otro derrumbe en la Ciudad: dos chicas murieron en un boliche de Palermo”, Buenos Aires, *Diario La Razón*, 10 de septiembre, 2010, disponible en: http://www.larazon.com.ar/actualidad/chicas-murieron-derrumbe-bolicho-Palermo_o_166500097.html
- Legislatura Porteña: *Informe Anual 2010*, Buenos Aires, Legislatura Porteña, 2010, disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/assets/documentos/prensa/informe2010.pdf?iframe=true&width=99%&height=100%>
- Legislatura Porteña: *Estadísticas Legislativas. Informe de Actividades 2014*, Buenos Aires, Legislatura Porteña, 2014, disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/assets/documentos/prensa/informe2014.pdf?iframe=true&width=99%&height=100%>
- Lipovich, Pedro: “Derrumbe y Milagro en Microcentro”, Buenos Aires, *Página 12*, 5 de noviembre, 2011, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-180580-2011-11-05.html>
- Maffia, Diana: “*Leyes sin reglamentación. ¿Otra forma de veto?*”, Jornada sobre Reglamentación de Leyes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de agosto, 2009, disponible en: <http://dianamaffia.com.ar/archivos/Informe-sobre-reglamentaci%C3%B3n-de-leyes.pdf>
- Mardones, Claudio: “Funcionario PRO preadjudicó a su suegro obras del túnel del Metrobús”, Buenos Aires, *Diario Tiempo Argentino*, 22 de septiembre, 2013, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2013/09/22/funcionario-pro-preadjudico-a-su-suegro-obras-del-tunel-del-metrobus/>
- Noticias Urbanas: “Ciudad contra Nación por el traspaso de fondos judiciales”, Buenos Aires, *Noticias Urbanas*, 16 de agosto, 2013, disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/ciudad-contra-nacion-por-el-traspaso-de-fondos-judiciales>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): *Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A Toolkit*, París, OECD Publications, 2005, disponible en: <http://www.oecd.org/governance/ethics/49107986.pdf>

Perfil.com: “Denuncian a Fernando Niembro por millonarios contratos con la Ciudad”, Buenos Aires, *Diario Perfil*, 2 de septiembre, 2015, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Denuncian-a-Fernando-Niembro-por-millonarios-contratos-con-la-Ciudad-20150902-0022.html>

— “Denuncian penalmente a Macri por ‘dejar sin trabajo’ al juez Gallardo, autor de varios fallos anti-PRO”, Buenos Aires, *Diario Perfil*, 8 de septiembre, 2008, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/-20080908-0033.html>

Pertot, Werner: “Permiso para gastar sin control”, Buenos Aires, *Página 12*, 3 de noviembre, 2014, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-258970-2014-11-03.html>

Placanica, Nahuel: “Gobierno de CABA recusa a juez por adherir al colectivo Justicia Legítima”, Buenos Aires, *Agencia Paco Urondo*, 13 de noviembre, 2013, disponible en: <http://www.agenciapacourondo.com.ar/secciones/sociedad/12498-gobierno-de-caba-recusa-juez-por-adherir-al-colectivo-justicia-legitima.html>;

Poder Ciudadano: *Sistema de Evaluación de la Integridad Local: Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/Sistema-de-Integridad-Local-CABA-1.pdf>

— “Impugnamos las candidaturas a fiscal general y asesora general tutelar de la Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 19 de noviembre, 2013, disponible en: <http://poderciudadano.org/impugnamos-las-candidaturas-a-fiscal-general-y-asesora-general-tutelar-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>

Proyecto de Ley N° 1353 -D -09 Acción de Hábeas Norma, disponible en: <http://dianamaffia.com.ar/archivos/e1353-2009.doc>

Reglamento de la Honorable Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en: http://www.senado.gov.ar/bundles/senadoportal/Reglamentos/6_Ciudad%20Autonoma_Legislatura.pdf

Riera, Ariel: “Niembro: <No hubo una sola contratación directa>”, Buenos Aires, *Chequeado.com*, 16 de septiembre, 2015, disponible en: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/niembro-no-hubo-una-sola-contratacion-directa/>

Romero, Carlos: “Morgues: rechazaron la recusación del PRO contra el juez Gallardo”, Buenos Aires, *Tiempo Infonews*, 29 de mayo, 2014.

Ruchansky, Emilio: “Tarde de gimnasio y derrumbe en Villa Urquiza”, Buenos Aires, *Página 12*, 10 de agosto, 2010, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-151048-2010-08-10.html>

Santopinto Sabrina: “Un fallo habilitó a la Justicia porteña a investigar casos de corrupción”, Buenos Aires, *Diario Infobae*, 12 de octubre, 2015, disponible en: <http://www.infobae.com/2015/10/12/1761697-un-fallo-habilito-la-justicia-portena-investigar-casos-corrupcion>

Sardinas en el Desierto: “Todos los Vetos de Mauricio Macri”, Buenos Aires, *Sardinas en el Desierto*, 16 de noviembre, 2015, disponible en: <http://sardinaseneldesierto.blogspot.com.ar/2015/11/todos-los-vetos-de-mauricio-macri.html>.

Sección Política: “El Ejecutivo podrá recusar jueces sin dar explicaciones”, Buenos Aires, *SecciónPolítica.com.ar*, 24 de septiembre, 2009, disponible en: <http://www.seccionpolitica.com.ar/el-ejecutivo-podra-recusar-jueces-sin-dar-causas-aid3390.html>

TELAM: “Trabajadores de ATE de la Ciudad reclamaron un aumento salarial y estabilidad laboral”, Buenos Aires, *TELAM*, 2 de julio, 2014, disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201407/69608-trabajadores--ate-ciudad-reclamo-salarial.html>.

Transparencia Internacional: “*National Integrity System background rationale and methodology*”, Berlín, Transparencia Internacional, 2011, disponible en: https://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_Background_Methodology_EN.pdf



Caso 13

A ordenar este desorden: la falta de un Código Electoral en CABA

*Rosario Pavese**

A casi veinte años de la sanción de la Constitución porteña, son varias las deudas institucionales aún pendientes. Tal es el caso del inexistente Código Electoral propio. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con plena autonomía electoral, lo que quiere decir que, al igual que en las provincias, se da sus propias reglas y define sus organismos y cronograma electoral. Sin embargo, al día de hoy,¹ la Legislatura Porteña no ha logrado consensuar y aprobar un Código Electoral que condense estas cuestiones, a pesar de ser una de sus funciones establecidas por Constitución.² Muy por el contrario, lo que rige actualmente es un enredo de normas³ de diferentes niveles que puede llegar a confundir hasta al más ávido especialista.

Empecemos por la aplicación del Código Nacional Electoral. Al existir un vacío normativo local, este es cubierto por lo dispuesto por la legislación nacional, incluyendo la Ley Nacional de Partidos Políticos.⁴ Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de CABA entendió que dichas normas nacionales sólo aplican con sus modificaciones hasta 1996,⁵ año en

* Agradezco los comentarios y aportes de Facundo Galván y Cecilia Ferrero.

1. Diciembre de 2015.

2. Cf. Artículo 82, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

3. <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/normas.php>

4. Ley N° 23298/85.

5. Cf. Causa “Nieto Suanno, María Cristina c/ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires”, Expte. N°1351/01. Sentencia del TSJ 16/7/2002.

el cual la Ciudad ganó autonomía.⁶ Esta decisión de por sí ya conlleva una dificultad para que el ciudadano comprenda cuál norma se aplica y cuál no. A su vez, las disposiciones de estas normas nacionales sólo aplican para aquellos casos en los que no haya una local.⁷

A través de los años, la Legislatura ha ido sancionando variadas leyes que regulan diferentes aspectos electorales, pero siempre por separado. Estas normativas incluyen la Ley de Regulación y Financiamiento de las Campañas,⁸ la que regula la separación de los comicios para la elección del jefe de Gobierno,⁹ que establece el registro de los electores extranjeros¹⁰ y la norma que determina el voto joven.¹¹ Recién en diciembre de 2013, la Legislatura de CABA aprobó la Ley N° 4894,¹² que atenúa este vacío normativo al establecer elecciones primarias para todos los cargos electivos en el gobierno local de CABA y la implementación de la boleta única para todos los partidos –introduciendo la posibilidad de voto electrónico–. Este hecho fue confirmado en diciembre de 2014 cuando el jefe de Gobierno sancionó el Decreto Reglamentario N° 441/14, por el cual se estableció la utilización de Boleta Única Electrónica (BUE) para los comicios de 2015, aplicada por primera vez en las elecciones generales de ese mismo año.¹³

Más allá de la falta de claridad que genera este vacío y falta de articulación normativa, se desprende otra serie de problemas de la falta de un Código Electoral local coherente. El caso del reparto de espacios audiovisuales para las campañas es orientativo en este sentido. La financiación pública para las actividades de campaña electoral de los partidos políticos se encuentra regulada en CABA por la Ley N° 268/99. Esto, sin embargo, no cubre todos los gastos relacionados con la campaña, no garantiza la distribución equitativa de los recursos necesarios para acceder a los medios de comunicación audiovisual ni la estabilidad financiera de los partidos

6. No aplica, sin embargo, el umbral del 3% para el acceso de los legisladores a la Legislatura Porteña. Cf. Araujo, Oliveros (2003).

7. Cf. Casás (2015).

8. Ley N° 268/99.

9. Ley N° 875/02.

10. Ley N° 334/00.

11. Ley N° 4515/13.

12. Ley N° 4894/13 y Anexo Decreto N° 422/14.

13. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 4 de este Informe.

políticos en tiempos no electorales. Al ser la capital del país, en las elecciones simultáneas o cercanas a las nacionales, los precios de los *spots* televisivos se elevan, por lo que, en consecuencia, los partidos que sólo se presentan a las elecciones locales y no reciben financiamiento nacional son menos competitivos a la hora de financiar sus campañas.¹⁴ Esta situación se hizo evidente en las elecciones de 2013 y generó un planteo judicial¹⁵ de parte de uno de los partidos locales participantes. Los partidos políticos que presentaban candidatos para el orden nacional recibían espacios gratuitos en los medios de comunicación aportados por el Estado Nacional, en cumplimiento de la Ley Nacional Electoral.¹⁶ Sin embargo, al no adherir CABA al Régimen Electoral Nacional en esa materia,¹⁷ los partidos que sólo presentaban candidatos en el orden local –es decir, únicamente legisladores de la Ciudad– no accedían a este beneficio, y eso generaba una situación de asimetría de recursos y oportunidades. A partir de la acción judicial planteada se llegó a un acuerdo por el cual se asignó un 30% de los minutos que iban a ser repartidos entre los seis partidos porteños con nóminas nacionales para los veinticuatro partidos que competían en la Ciudad.¹⁸

Los impactos del caos normativo también se cristalizan en un déficit de control y rendición de cuentas. La ya mencionada Ley N° 268/99 obliga a los partidos políticos a presentar informes financieros de las campañas, que se publican posteriormente en un informe resumido por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA),¹⁹ organismo a cargo del control de gastos electorales de campaña –mientras que la Cámara

14. Cf. Urgente24.com (2013).

15. Cf. CIJ (2013).

16. Decreto N° 760/2013 - Régimen de Campañas Electorales en los Servicios de Comunicación Audiovisual.

17. Cabe recordar que, contando con la Ley N° 268/99 –por demás imperfecta para regular su propio objeto–, los partidos de CABA podrían adherir a la legislación nacional; sin embargo no lo hacen.

18. La presentación realizada por Graciela Ocaña ante el Juzgado Federal con Competencia Electoral Distrito Capital Federal a cargo de la Dra. María Romilda Servini de Cubría (Expte. N° 3187/13) obtuvo resolución favorable a Confianza Pública el 16 de setiembre cuando ya se había realizado el reparto de los espacios publicitarios. Tras haber sido apelada por la DiNE, intervino la Cámara Nacional Electoral y convocó a una audiencia de conciliación en la que se llegó al acuerdo mencionado aquí. Cf. *Clarín* (2013), *Infobae* (2013), *Letra P* (2013).

19. <http://www.agcba.gov.ar/web/>

Nacional Electoral es el organismo que controla las finanzas de los partidos políticos en períodos no electorales—. De acuerdo con la Ley N° 268/99, los partidos políticos deben presentar dos informes: uno, diez días antes de la celebración de los comicios y otro, dentro de los noventa días de finalizado el acto electoral, estableciendo en ellos todos los ingresos y gastos –tanto públicos como privados– movilizadas con motivo de la campaña electoral.²⁰ Ya en 2007, Poder Ciudadano alertaba sobre la necesidad de reforma de esta ley.²¹ Actualmente sigue sin existir un formato preestablecido para la elaboración de estos informes –lo cual dificulta su análisis y comparación–, y tampoco existe regulación local o nacional que obligue explícitamente a poner a disposición del público en general la información financiera de los partidos políticos participantes, lo que, en la práctica, tampoco ocurre. Además, si los candidatos se presentan a las elecciones a través de una alianza electoral, los partidos de la coalición no están obligados a presentar informes separados: en tal caso, deberá presentarse un solo informe financiero para cada alianza. A esto se suma que, si bien los informes finales de la AGCBA donde se analizan estas rendiciones se encuentran publicados tanto en su sitio web como en el Boletín Oficial de CABA, estos no ofrecen una descripción detallada de la procedencia de las contribuciones privadas y sólo exponen sumas globales. La Auditoría publica su informe final de evaluación, sin embargo, no da a conocer los informes presentados por los partidos políticos o alianzas electorales. Poder Ciudadano ha intentado acceder a ellos en 2011 y en 2014 y, ante la permanente negativa de dicho organismo, inició una acción judicial en 2014 y solicitó, además, que dichos informes se publicasen proactivamente²² y al momento de su recepción, ya que el principal objetivo del informe previo de campaña es promover el voto informado. La AGCBA respondió recién en enero de 2015, otorgando la información solicitada, y si bien resolvió publicar los informes presentados por cada partido a los noventa días de finalizadas las

20. Artículo 17.

21. Cf. Poder Ciudadano (2007).

22. Cf. Poder Ciudadano (2015a).

elecciones, esto no se ha concretado al cierre de este Informe²³ y el reclamo de Poder Ciudadano sigue vigente.²⁴

La falta de especificidad del órgano de control también constituye un déficit que debería ser regulado mediante una normativa integral. Aunque los controles de la AGCBA son exhaustivos en otros campos, su pericia sobre campañas políticas se ha visto cuestionada por diversos actores entrevistados y sus conclusiones enfatizan en errores de documentación más que acerca de la realidad de los gastos declarados.²⁵ La propia Auditoría estableció en el Informe sobre gastos de campaña 2013 que no pudo determinar con precisión la integridad de las erogaciones realizadas por los partidos, ya que, entre otras cosas, su tarea se dificultó por: la simultaneidad de la elección local y la nacional,²⁶ la no utilización por parte de los partidos de la cuenta bancaria especial para efectuar la totalidad de las transacciones relacionadas con la campaña y por las desprolijidades en la presentación de los informes.²⁷

Con este panorama, la necesidad de encauzar el tema electoral en un Código Electoral propio parece evidente. La Comisión de Asuntos Constitucionales porteña se encontraba tratando, a fines de 2014, dos proyectos de ley para la sanción de este Código, uno de ellos presentado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad,²⁸ destacándose dentro de estos dos proyectos la propuesta de creación de un órgano especializado a cargo del proceso electoral, denominado Tribunal Electoral. En el marco de esa discusión, Poder Ciudadano debió presentar un reclamo formal, ya que ambos proyectos limitaban a tres la cantidad de observadores electorales por organización interesada en realizar esta experiencia, en una clara limitación de este derecho a la participación.

23. Diciembre de 2015.

24. Cf. Poder Ciudadano (2015b).

25. AGCBA (2011:10).

26. La Ley N° 875/02 de la CABA establece: "Artículo 1°.- El Poder Ejecutivo deberá convocar a elecciones de jefe/a de Gobierno, vicejefe/a de Gobierno y diputados/as de la Ciudad en fechas distintas a la fijada por el Poder Ejecutivo Nacional para elegir presidente/a de la Nación y vicepresidente/a de la Nación". Es decir, esto posibilita que se realicen en la misma fecha que las elecciones nacionales legislativas.

27. AGCBA (2014).

28. Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2014).

La sanción de un Código Electoral que condense todas estas cuestiones y las articule de un modo coherente sigue siendo una deuda de los poderes públicos de CABA. Se trata de una cuestión de autonomía política, pero, sobre todas las cosas sigue siendo una deuda de la Ciudad de Buenos Aires garantizar los derechos políticos de la ciudadanía porteña y ordenar de modo coherente la competencia partidaria.

Bibliografía

AGCBA: “Proyecto N° 513.01. Gastos de Campaña (Elecciones a Legisladores). Período 2013”, Buenos Aires, AGCBA, 2014, disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-Gastos%20de%20Campa%C3%B1a%20-%20Proyecto%20N%C2%B0%205.13.01.pdf>

—“Proyecto N° 5.11.09. Reporte de Auditoría Final. Los gastos de campaña, segunda vuelta. Período bajo revisión: julio de 2011, CABA”, Buenos Aires, AGCBA, 2011, disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-Gastos%20de%20Campa%C3%B1a%202011%20-EDITADO%20Segunda%20vuelta%20-%20Versi%C3%B3n%20Final.pdf>

Anexo Decreto N° 422/14, disponible en: <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/documentos/boletines/2014/11/20141114.pdf>

Araujo. María Fernanda y Oliveros Virginia (2008) “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000)”, en Revista SAAP, vol. 3, número 2, disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/3-2/Araujo%20y%20Oliveros.pdf>

Casás, José Osvaldo: “Luces y sombras sobre el régimen electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Pensar en Derecho*, Año 4, N° 7, Buenos Aires, Eudeba, 2015, pp. 71 a 124, disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/luces-y-sombras-sobre-el-regimen-electoral-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires.pdf>

Causa “Nieto Suanno María Cristina c/ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires”, Expte. N° 1351/01. Sentencia del TSJ 16/7/2002.

Centro de Información Judicial (CIJ): “Publicidad electoral: se llevó a cabo una audiencia ante la Cámara”, Buenos Aires, CIJ, 10 de octubre, 2013, disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-12298-Publicidad-electoral--se-llevo-a-cabo-una-audiencia-ante-la-C-mara.html>

Clarín.com: “Elecciones 2013 Ocaña acusa al Gobierno de prohibir espacios publicitarios a los partidos locales”, Buenos Aires, *Diario Clarín*, 19 de setiembre, 2013, disponible en: http://www.clarin.com/politica/ELECCIONES-Ocana-Gobierno-publicitarios-partidos_o_995900750.html

Decreto N° 760/13 Reglamentación del Régimen de Campañas Electorales. Decretos 501/2013 y 577/2013, disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216456/norma.htm>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: “Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Proyecto de Ley de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires, 2014, disponible en: https://www.academia.edu/11748175/C%C3%B3digo_Electoral_de_la_Ciudad_Aut%C3%B3noma_de_Buenos_Aires

Infobae.com: “Más spots: las listas ‘cortas’ porteñas contarán con espacios en TV y radio”, Buenos Aires, *Infobae*, 11 de octubre, 2013, disponible en: <http://www.infobae.com/2013/10/11/1515378-mas-spots-las-listas-cortas-portenas-contaran-espacios-tv-y-radio>

LetraP.com: “Las listas cortas porteñas tendrán espacios en TV y radio”, Buenos Aires, *Letra P*, 11 de octubre, 2013, disponible en: <http://www.letrap.com.ar/nota/2013-10-11-las-listas-cortas-portenas-tendran-espacios-en-tv-y-radio>

Poder Ciudadano: “Poder Ciudadano solicita a la AGCBA la publicación de los informes de campaña”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 7 de mayo, 2015a, disponible en: <http://poderciudadano.org/poder-ciudadano-solicita-a-la-agcba-la-publicacion-de-los-informes-de-campana/>

—“La AGCBA publicará los informes de campaña a partir de un pedido de Poder Ciudadano”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 18 de junio, 2015b, disponible en: <http://poderciudadano.org/la-agcba-publicara-los-informes-de-campana-a-partir-de-un-pedido-de-poder-ciudadano/>

—“Recomendaciones par a la reforma de la Ley 268 de Regulación y Financiamiento de los partidos políticos y las Campañas Electorales”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, agosto, 2007, disponible en: http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/91_6.pdf

Urgente24.com: “Recurso de amparo para aplazar las elecciones”, Buenos Aires, *Urgente24*, 10 de mayo, 2013, disponible en: <http://www.urgente24.com/219655-recurso-de-amparo-para-aplazar-las-elecciones>



Caso 14

Escenarios propicios sólo en el papel: la más que débil implementación de la Ley de Ética Pública de la CABA

María Emilia Berazategui

Sancionada en diciembre de 2013¹ y reglamentada en noviembre de 2014, la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – N° 4895/13–, se encuentra integrada por un total de treinta y cinco artículos, a partir de los cuales se regulan las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades que se aplican al ejercicio de la función pública en el ámbito porteño.

Si bien la sanción y reglamentación de dicha ley constituyó un importante avance en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, lo cierto es que la situación previa a la existencia de dicha norma, en términos fácticos, no se modificó de manera significativa. En este sentido, y teniendo en cuenta que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se caracteriza por tener una estructura legal e institucional moderna y progresiva con una brecha significativa entre el marco legal vigente y su implementación, en las próximas páginas nos proponemos realizar un breve pero detallado análisis sobre la efectiva implementación de dicha norma, con la finalidad de evaluar su grado de transformación de la realidad institucional que esta ha implicado.

Previamente a analizar los efectos que, en la práctica, tuvo la implementación de esta norma, es necesario recordar que, antes de 2013, la

1. Parlamentario (2013).

CABA ya contaba con normas claras en materia de integridad, tanto en lo que hace al Poder Ejecutivo como a los legisladores y funcionarios del Poder Judicial local. En ese sentido, la Ley de Ética Pública, en lo que hace a la integridad, sólo reforzó la normativa existente. A modo de ejemplo: ya el Artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que los funcionarios de la Ciudad deben presentar una declaración jurada de bienes patrimoniales tanto al momento de asumir como de cesar en el cargo. De ahí que es incorrecto sostener que previamente a la Ley de Ética Pública no existía reglamentación alguna en la materia.

Su surgimiento mismo como marco normativo puede ser criticado, ya que la norma fue sancionada, junto con otras leyes, el último día de las sesiones ordinarias de la Legislatura y de manera previa a que asumieran los nuevos legisladores. En este contexto, durante el proceso de sanción de la norma prácticamente no existió debate. A esto se suma que, entre su sanción y reglamentación, transcurrió nada más y nada menos que casi un año.

1. La Ley de Ética Pública porteña: un análisis de su joven vida

Para contar con un panorama más claro acerca de la implementación de la Ley de Ética Pública que rige en la CABA, realizaremos un análisis teniendo en cuenta los siguientes parámetros: i) Autoridad de aplicación de esta; ii) Presentación del informe anual de la Autoridad de Aplicación; iii) Presentación de declaraciones juradas; iv) Obsequios; v) Conflictos de intereses.

1.1. Autoridad de aplicación

El Artículo 23 de la Ley de Ética Pública de la CABA expresamente establece que tanto el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo como el Poder Judicial deben designar su propia Autoridad de Aplicación de la norma. Además, el Artículo 24 sostiene que la modalidad de designación del o de los miembros de la Autoridad de Aplicación será por concurso público de oposición y antecedentes; el Artículo 26 establece que sus designaciones tendrán una duración de cuatro años, pudiendo ser designados por única vez. Finalmente, el Artículo 29 enumera las funciones de la Autoridad de Aplicación, entre las cuales se destacan recibir denuncias por violaciones a la ley, registrar las declaraciones juradas patrimoniales, elaborar un informe anual de carácter público relativo a su desempeño, el cual debe ser

elevado antes del 31 de diciembre de cada año a la autoridad inmediata superior del Poder en el cual ejerce su competencia. Además, dicho informe deberá ser publicado en Internet.

En los hechos, el Poder Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo dieron cumplimiento a este mandato relacionado con la Autoridad de Aplicación de esta norma, de distintas maneras y con diferentes resultados.

En lo que concierne al Poder Judicial, conforme lo establecido por la resolución del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires² se convocó a un concurso público de oposición y antecedentes³ para cubrir el máximo cargo de la Autoridad de Aplicación de la Ley de Ética Pública. A dicho concurso se presentaron un total de cuatro candidatos y resultó ser seleccionada la Dra. Miriam Mabel Ivanega, quien había sido designada en julio del 2014⁴ de manera interina en el mismo cargo. En lo que respecta al Poder Legislativo, mediante el Decreto 97/2014, se nombró en junio del 2014, de manera interina, al Dr. Fernando Molina, a cargo de la Unidad de Aplicación de la Ley de Ética Pública.⁵ Finalmente, en el ámbito del Poder Ejecutivo, en enero de 2015 se creó, dentro de la órbita de la Secretaría Legal y Técnica, la Dirección General de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, y se nombró como titular interino a Nicolás Andrés Galvagni Pardo.⁶

Nótese que sólo el Poder Judicial dio cabal cumplimiento al mandato establecido por la norma, en relación con los medios para el nombramiento de autoridad; en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, a la escritura de este artículo, los máximos responsables de la aplicación de esta normativa, ejercen sus cargos de forma interina.

1.2. Presentación del informe anual de la Autoridad de Aplicación

El artículo 29 inciso n de la Ley de Ética Pública expresamente establece que la Autoridad de Aplicación tiene como función: “Elaborar un informe

2. CF. CESEL N° 52/2014.

3. Concurso 53/14.

4. Resolución Presidencia N° 559/2014.

5. Legislatura (2014).

6. Decreto N°24/15.

anual, de carácter público relativo a su desempeño, y elevarlo al Poder de la Ciudad de Buenos Aires en el cual ejerce competencia. Este deberá ser publicado en la página web del Poder correspondiente”. Además, el decreto reglamentario de la ley establece que el informe anual debe ser elevado antes del 31 de diciembre de cada año y que tiene que contener un detalle del cumplimiento de las funciones que la ley le asigna a la Autoridad de Aplicación.

A la fecha de redacción⁷ del presente informe, ninguna de las instancias responsables de la aplicación de la Ley de Ética Pública en los tres poderes, publicaron en Internet sus informes anuales de gestión. En el caso del Poder Judicial y el Legislativo, si se considera la asunción de los responsables de la Autoridad de Aplicación de la Ley, el año calendario para la publicación de sus informes anuales se cumplimentó en julio y junio, respectivamente. Ante un pedido de información pública presentado el 26 de febrero de 2016 la Autoridad de Aplicación de la ley de Ética Pública del Poder Judicial, manifestó que la primera parte del informe se encuentra en la página web y consistió en el listado de funcionarios que cumplieron o no con la presentación de las declaraciones juradas. Asimismo, informó que se incorporó a la página web información relativa a: antecedentes y resumen de tareas desarrolladas entre marzo de 2015 y febrero de 2016. En el caso del Ejecutivo, el enero de 2016 debía haber sido la fecha de publicación.

1.3. Presentación de declaraciones juradas

El capítulo V de la Ley es el que regula el régimen de declaraciones juradas patrimoniales. Así, su Artículo 15 establece que diversos funcionarios públicos,⁸ entre los cuales se encuentran el Jefe/a y Vicejefe/a de Gobierno, los ministros, secretarios, subsecretarios, directores generales o equivalentes del Poder Ejecutivo y los titulares de los entes descentralizados; los diputados/as de la Ciudad, secretarios/as, subsecretarios/as y directores generales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, los miembros de las Juntas Comunales, entre otros, deberán presentar una declaración jurada patrimonial integral dentro de los sesenta días hábiles desde la asunción de

7. Febrero de 2016.

8. El listado completo de los sujetos obligados a presentar declaraciones juradas se encuentra en el Artículo 6º, Ley N° 4895/13.

sus cargos y que deberán actualizar anualmente la información contenida en dicha declaración jurada al 31 de diciembre de cada año anterior y antes del 1º de julio de cada año en curso, y presentar una última declaración dentro de los sesenta días hábiles desde la fecha de cesación en el cargo.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, se publican en Internet tanto el nombre y apellido de las personas que presentaron sus declaraciones juradas en tiempo y forma,⁹ como los que incumplieron con esta obligación. Así, numerosos funcionarios públicos y miembros de comisiones de evaluación de ofertas de licitaciones públicas, incumplieron con su deber de presentar sus declaraciones juradas del año 2014.¹⁰ Si bien el listado completo de estas personas se encuentra disponible en Internet, no existe información vinculada a las sanciones administrativas que la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública prevé que se aplique en estos casos, como, por ejemplo, la intimación por parte de la Autoridad de Aplicación para que presenten las declaraciones juradas en el plazo de 10 días hábiles¹¹ o la posibilidad de ser sancionados o removidos de sus cargos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función.¹²

El Poder Judicial, al igual que el Poder Ejecutivo, publicó en Internet¹³ un listado unificado en el cual se encuentra el nombre y apellido tanto de los sujetos obligados que cumplieron con su obligación de presentar sus declaraciones juradas, como de aquellos que incumplieron con dicho deber. El listado en cuestión fue actualizado por última vez el 19 de febrero de 2015, y no existía información alguna sobre las sanciones administrativas que la ley de Ética Pública prevé que se apliquen en estos casos.

En lo que respecta al Poder Legislativo, las declaraciones juradas de los miembros de la Cámara no se encuentran publicadas en la web de la Legislatura, en la que tampoco es posible hallar datos sobre la Autoridad de Aplicación. Y tampoco existe información al respecto en la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control, cuya competencia es “dictaminar y resolver todo asunto relativo a: 1. La conducta de los diputados,

9. http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/declaraciones_en_tiempo_y_forma_o.pdf

10. http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/declaraciones_pendientes_o.pdf

11. Cf. Artículo 22 Ley 4895/13.

12. Cf. Artículo 30 Ley 4895/13.

13. Dirección General de Informática y Tecnología (2014).

recibiendo y conservando las declaraciones juradas de bienes y recursos con descripción de activos y pasivos, que se presenten, conforme al artículo 52¹⁴ del Reglamento Interno de la Legislatura.¹⁵

1.4. Obsequios

La Ley de Ética establece un régimen específico para la recepción de obsequios a funcionarios públicos. Así, el Artículo 13 de la norma expresamente dice: “Los sujetos comprendidos en la presente ley no podrán recibir, fuera del régimen aquí previsto, regalos, obsequios o donaciones, sean consistentes en cosas, servicios o de otra índole, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones”.¹⁶ Dentro de las exclusiones del régimen, se destacan los reconocimientos protocolares de gobiernos u organismos internacionales, los gastos de viajes y estancias para el dictado de conferencias, investigaciones o cursos académicos-culturales pagados por gobiernos u organismos internacionales e instituciones de enseñanza y los regalos que se realicen por razones de amistad, afinidad o relaciones de familia, con motivo de acontecimientos en los que es frecuente realizar regalos.

Respecto a esta última causal de exclusión (otorgamiento de obsequios por razones de amistad, afinidad o familia) el decreto reglamentario de la ley establece que los regalos no pueden superar el monto de un mil unidades fijas.¹⁷ Además, la Autoridad de Aplicación puede determinar que ciertos obsequios ingresen al patrimonio de la Ciudad y el Poder Ejecutivo debe determinar su destino o afectación específica en cada caso, debiendo siempre asignarlo a fines de salud, acción social y educación, o al patrimonio histórico cultural si correspondiere.

En la actualidad, no existe información alguna en Internet sobre la existencia de algún registro de regalos por parte de la Autoridad de Aplicación o sobre algún tipo de actuación en relación con este tema.

14. <http://www.legislatura.gov.ar/comision.php?id=59#tabs1-proyectos>

15. Cf. Legislatura Porteña (2010).

16. Artículo 13 Ley N° 4895/13.

17. A la fecha, el valor de cada unidad fija es de \$7.70.- según el Boletín Oficial.

1.5. Conflictos de intereses

El capítulo III de la Ley de Ética regula las incompatibilidades y conflicto de intereses que caben en el ejercicio de la función pública en el ámbito de la CABA. El Artículo 6 de la norma enumera a todos los sujetos comprendidos dentro de las disposiciones de ese capítulo, entre los cuales se encuentran el Jefe/a y Vicejefe/a de Gobierno, los ministros, secretarios, subsecretarios, directores generales o equivalentes del Poder Ejecutivo y los titulares de los entes descentralizados; los diputados/as de la Ciudad, secretarios/as, subsecretarios/as y directores generales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; y toda persona que integre comisiones de evaluación de ofertas o de adjudicación en licitaciones públicas o privadas de compra o contratación de bienes o servicios en que intervenga la Ciudad.

Además, los Artículos 7 y 8 de la ley establecen una serie de incompatibilidades e inhabilidades por el plazo de un año para los sujetos mencionados en el Artículo 6. Entre las incompatibilidades enumeradas en el Artículo 7, se destacan las siguientes: ser proveedor por sí o por terceros del organismo de la Ciudad donde desempeñe sus funciones; representar, patrocinar a litigantes o intervenir en gestiones judiciales o extrajudiciales contra la Ciudad, salvo en causa propia. Respecto a las inhabilidades, el Artículo 8 de la norma expresamente establece: “Aquellos funcionarios que hayan tenido intervención decisoria en la planificación, desarrollo y concreción de privatizaciones o concesiones de empresas o servicios públicos, tendrán vedada su actuación en los entes o comisiones reguladoras de esas empresas o servicios”.

Actualmente, no existe información alguna respecto a la intervención de la Autoridad de Aplicación en casos de incompatibilidades e inhabilidades.

2. Conclusiones

Sobre la base del análisis de los parámetros seleccionados, se puede afirmar que desde su sanción hasta la actualidad, la implementación de la Ley N° 4895/13 es sumamente débil ya que, en la práctica, no se visualizaron grandes cambios y ninguno de los tres poderes la cumple en su totalidad. Así como se señalara más arriba, sólo el Poder Judicial realizó un concurso público de oposición y antecedentes, dando cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 24 de la ley, para designar al titular de la autoridad

de aplicación. Sumado a esto, no es posible contar con información sobre los informes anuales que estas autoridades designadas ya deberían haber hecho públicos en la web de cada Poder.

Además, en lo que respecta a la presentación de las declaraciones juradas, no existe información de fácil acceso sobre ellas ni sobre la efectiva implementación de las sanciones administrativas que la ley estipula para los casos de incumplimiento de dicha obligación.

Finalmente, se puede afirmar que “(...) la propia Ley de Ética Pública ha sido teñida por la dinámica que se ha señalado como principal debilitadora del sistema de integridad local: su tardía reglamentación y su más que lenta implementación en casi todas las instancias estatales, diluyeron el carácter propicio del escenario planteado con su sanción, donde la ciudadanía y las OSC podían fortalecer su rol de monitores sobre el funcionamiento del GCBA”.¹⁸

Bibliografía

- Concurso 53/14, disponible en: <https://www.jusbaires.gob.ar/cmca/informaci%C3%B3n-general/comisiones/comisi%C3%B3n-de-selecci%C3%B3n-de-jueces-y-juezas-e-integrantes-del-6>
- Decreto N° 24/15, Boletín Oficial N° 4557 13/01/2015, disponible en: <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/documentos/boletines/2015/01/20150113.pdf>
- Decreto N° 435/014, disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl4895.html#435>
- Dirección General de Informática y Tecnología: “Boletín Informático Tecnológico”, Consejo de la Magistratura, Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Año 1, N.º 3, noviembre, 2014, disponible en: http://boletines.jusbaires.gob.ar/2014/FINAL_PRESENTADOS_Y_PENDIENTES__4895/
- Reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Buenos Aires, Legislatura Porteña, 2010, disponible en: <http://www.legislatura.gov.ar/assets/documentos/constituciones/reglamento-interno.pdf>

18. Poder Ciudadano (2015:49).

Legislatura Porteña: “Asumió el responsable de Ética Pública de la Legislatura”, Buenos Aires, Noticias Legislatura Porteña, 12 de junio, 2014, disponible en: http://www.legislatura.gov.ar/noti_ver.php?ver=3660

Ley N° 4895/13, disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley4895.html>

Parlamentario: “La Legislatura aprobó Ley de Ética Pública”, Buenos Aires, Parlamentario, 9 de diciembre, 2013, disponible en: <http://www.parlamentario.com/noticia-68351.html>

Poder Ciudadano: *Sistema de Evaluación de la Integridad Local Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/02/LIS-CABA-PREMIO-APOC.pdf>

Resolución CSEL 52/14, disponible en: https://www.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/res_llamado_concurso_ley_etica_publica_concurso_53-14.pdf

Resolución Presidencia N° 559/2014, disponible en: https://www.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/res.pres_.559_1.pdf



Caso 15

Transitando el mundo del revés en el acceso a la información pública de los organismos de control en CABA: el caso Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires

Germán Emanuele

El acceso efectivo a información de la gestión pública es un derecho en sí mismo, necesario y fundamental no sólo para participar de los actos de Gobierno, sino también para controlarlos. Nuestro sistema compele a todas las estructuras del Estado a garantizarlo porque, si bien el “Pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”, *ellos están obligados a rendir cuentas sobre cómo utilizan los recursos de todos*. Desde Poder Ciudadano –como desde otras tantas organizaciones sociales, periodistas y desde la propia ciudadanía– se viene alertando desde hace algunos años sobre las barreras, cada vez más palpables, que el Estado pone a este derecho tan importante.¹ Estas no se estructuran solamente a partir del hecho de que no exista una ley de carácter nacional que aplique al Estado en su conjunto, sino que responde a determinadas decisiones de Gobierno, interpretaciones o simples “silencios” que hacen que la ciudadanía no pueda contar con la información necesaria para saber qué están haciendo nuestros representantes con el poder que les otorgamos –temporalmente– a través de nuestro voto.

1. Sobre este tema, ver Capítulo VII del Informe 2014.

Las restricciones para acceder a los informes de los organismos de control dieron lugar a muchas discusiones en estos últimos años,² principalmente a nivel nacional, cuando se decidió sacar los informes elaborados por la Sindicatura de la Nación de su sitio web.³ Pero la situación no se limita a este organismo o sólo a organismos dentro de la esfera nacional. Aunque con menor prensa, pero no menos importante –o, mejor dicho, grave–, el caso de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires es paradigmático, ya que no sólo hubo una denegación de dicho organismo al derecho de acceso a la información pública, sino que, como se verá en lo que sigue, el propio Poder Judicial local intentó realizar una interpretación totalmente alejada de lo que el sistema de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Argentina en su conjunto, precepta para garantizar ese derecho: la publicidad de los actos de Gobierno.

La Sindicatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el órgano encargado del control interno de la administración local según el Artículo 133 de la Constitución de CABA. Dependiente del Poder Ejecutivo, no obstante cuenta con personería jurídica y autarquía administrativa y financiera, completando el sistema de control con las Unidades de Auditorías Internas (UAI) que están presentes en todas las jurisdicciones que componen la administración central y descentralizada. La Sindicatura es responsable del control presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión, así como del dictamen sobre los estados contables y financieros de la Administración Pública y, sobre la Cuenta de Inversión. Desde el punto de vista formal, la Sindicatura produce:

- > Informes dirigidos al jefe de Gobierno sobre la gestión de la Administración Pública;
- > Recomendaciones a los organismos fiscalizados para garantizar el cumplimiento normativo;
- > Recomendaciones autónomas que señalan aspectos objetables de los actos administrativos o procedimientos emitidos;

2. Sobre este tema, ver Capítulo VI del Informe 2014.

3. Cf. *La Nación* (2010).

- > Resoluciones, es decir, actos administrativos vinculados al control público;
- > Circulares dirigidas a las UAI;
- > Diagnósticos especiales.

Son estas competencias y responsabilidades las que explican por qué su tarea y la información que de ella se desprenda, son elementos clave para el control de la gestión gubernamental, donde por control debe entenderse tanto el que las propias estructuras estatales realizan sobre el comportamiento de los funcionarios de turno, como el que puede realizar la ciudadanía.

Acceder a los informes que dan sentido funcional a la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires es una misión imposible. Si bien esta cuenta con un sitio web, el colmo de la situación se presenta cuando se intenta acceder a la pestaña Informes: está desierta, es decir, carente de información sustancial sobre estas obligaciones institucionales.⁴ Este es un fenómeno de larga data en el ámbito porteño para este organismo, pero que, en el marco de la política de apertura de información del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) que llevó adelante la gestión que continúa en el gobierno⁵ se vuelve una paradoja. Si a eso sumamos que estamos hablando de un organismo de control, la gravedad aumenta geométricamente.

Durante la elaboración del informe *Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Ciudad de Buenos Aires* realizado por Poder Ciudadano,⁶ ya se había alertado sobre esta conducta. En el marco de dicho estudio, se había solicitado a la Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires, a través de un pedido formal, los informes confeccionados durante los últimos tres años y, a su vez, se le pidió que se expidiera sobre si esos informes eran “de carácter público”. Ante el silencio por parte de la

4. <http://www.buenosaires.gob.ar/sindicatura>

5. Si bien la gestión del PRO en el GCBA ha incorporado y fomentado de diferentes formas la apertura de información, en general se confunde apertura de datos con apertura de información o gobierno abierto. Sobre este tema, ver Caso 9 del Informe 2014.

6. Cf. Poder Ciudadano (2015b).

Sindicatura, se inició una acción judicial tendiente a que la Justicia se expidiera sobre la cuestión.

La sorpresa fue la sentencia de primera instancia que, al contrario de lo que se podía creer: esta se sustentó en una interpretación muy alejada de los estándares mínimos que el Estado debe garantizar a la ciudadanía en materia de acceso a la información pública. En efecto, la jueza Cabezas Cescato⁷ rechazó la acción de amparo argumentando la decisión en que “sólo en el artículo 135 de la Constitución de la CABA se previó, para el caso de los dictámenes de la Auditoría General del GCBA, que [t]odos sus dictámenes son públicos. Se garantiza el acceso irrestricto de cualquier ciudadano a los mismos”; mas ello no fue expresamente establecido por el Constituyente a la hora de redactar el artículo 133 de la Constitución”. En otras palabras, la jueza consideró que, como la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires hace alusión expresa sobre la publicidad de los informes de la Auditoría y no así sobre los de la Sindicatura, se debería entender que los informes no son públicos y, por lo tanto, no habría derecho de acceder a dicha información. Lo más llamativo de la sentencia es que toda la argumentación inicial se basa en que “...en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dispuso que todos los actos de gobierno son públicos” (...), al tiempo que en su Artículo 12º se previó que la Ciudad garantiza: (...). El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y (...) por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”.⁸

Como sostuvimos en el informe antes citado “no sólo este organismo considera que lo producido sobre la gestión de la Administración Central no es materia de conocimiento e indagación para la ciudadanía, sino que el Poder Judicial local también considera que la no publicidad de los mismos, no afecta derechos consagrados por la Constitución local”.⁹

Entendiendo que estábamos frente a la conculcación de un derecho fundamental, apelamos inmediatamente el fallo, y obtuvimos su revocatoria por parte de la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso

7. A cargo del Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario porteño N.º 11.

8. Causa Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo – Expediente N.º A-23383-2014-O. Sentencia de Primera Instancia de fecha 10 de abril de 2015.

9. Poder Ciudadano (2015b:16).

Administrativo y Tributario de la Ciudad. Esta sostuvo que “siendo que no existe excepción expresa alguna que libere a la Sindicatura de la Ciudad de brindar acceso a los informes que realiza sobre la gestión pública, *no puede admitirse que ella sea creada a través de una hermenéutica que, en sus efectos, desarticula los principios contenidos en los artículos 1.º y 105.º de la Constitución de la CABA y en la Ley N.º 104.*”¹⁰ Además, entre otras cuestiones, la revocatoria agrega que “las disposiciones mencionadas se relacionan con el básico principio de la publicidad de los actos de gobierno que la Constitución de la Ciudad consagra desde su primer artículo con singular énfasis, junto con el de participación ciudadana y, asimismo, con el derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”.¹¹

Si bien al cierre de este artículo¹² la sentencia no está firme,¹³ resulta importante aclarar que lo resuelto por la Sala II es de gran relevancia no sólo para afianzar el contenido del derecho de acceso a la información pública, sino también para ponerle fin a la accesibilidad diferenciada que existía respecto a los informes producidos por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y por la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien es cierto que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires existe suficiente marco normativo que presuma que el derecho de acceso a la información pública está –o debería– estar garantizado, *existen aún innumerable cantidad de barreras para su acceso efectivo y oportuno*. El marco normativo debe ir acompañado necesariamente de mecanismos que garanticen ese acceso, pero, sobre todas las cosas, de la voluntad política de rendir cuentas de la gestión estatal. El silencio o el simple rechazo infundado viola el derecho de la ciudadanía a informarse, participar y controlar la gestión de gobierno, siendo este un mecanismo de máxima importancia para el fortalecimiento del sistema democrático.

10. Las bastardillas son nuestras.

11. Causa Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo – Expediente N.º A-23383-2014-0. Sentencia de Segunda Instancia de fecha 10 de diciembre de 2015

12. Diciembre de 2015.

13. La Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra en plazo para recurrirla.

Bibliografía

Causa “Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo - Expediente N° A-23383-2014-0. Sentencia de Segunda Instancia de fecha 10 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/Fundacion-Poder-Ciudadano-pedido-de-informes-ley-104-Sindicatura-General-de-la-CABA-sent-de-Cabezas-Cescato-.pdf>

La Nación.com: “Denuncian al Gobierno por ocultar información pública”, Buenos Aires, *Diario La Nación*, 5 de septiembre, 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1301516-denuncian-al-gobierno-por-ocultar-informacion-publica>

Poder Ciudadano: Causa “Fundación Poder Ciudadano C/ GCBA (SGCABA) S/Amparo - Expediente N° A-23383-2014-0. Sentencia de Primera Instancia de fecha 10 de abril de 2015a, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Respuesta-Sindicatura-CABA.pdf>

—“Sistema de Evaluación de la Integridad Local - Ciudad de Buenos Aires”, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015b, disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/07/Sistema-de-Integridad-Local-CABA-1.pdf>

Caso 16

La publicidad oficial. Situación en Salta

Gonzalo Guzmán Coraita

1. La publicidad oficial: Su finalidad, funciones y características. Su uso distorsionado

Es un principio básico que en una república los actos de gobierno son públicos. Para cumplir con tal postulado es necesario que los Estados establezcan adecuados canales de comunicación con la ciudadanía a fin de que esta tenga la posibilidad efectiva de informarse acerca de la gestión de la cosa pública. Sin la debida información, no es posible la participación ciudadana en los asuntos públicos y sin ella, no es posible la democracia.

Algunos de esos canales de comunicación habilitados prácticamente desde los orígenes de nuestras organizaciones gubernamentales, como los Boletines Oficiales, resultan hoy insuficientes por su escasa penetración.

Ante esa circunstancia los gobiernos debieron buscar y habilitar nuevos instrumentosa fin de lograr comunicar con eficacia sus acciones. Entre otras posibilidades, en nuestro país y en nuestra región es la publicidad oficial la herramienta ala que en mayor medida se ha recurrido para comunicar la gestión de Gobierno, junto con otros, por supuesto, tales como las agencias de noticias, canales y radios estatales.

Podemos definir a la publicidad oficial como el contrato celebrado entre el Gobierno y un medio de comunicación en virtud del cual este se obliga a publicar o difundir el mensaje que el Gobierno le encomiende a cambio de un precio en dinero.

Ese mensaje debe reunir determinadas características para evitar distorsiones. Como han señalado voces autorizadas, tiene que ser necesario, útil y relevante para el público, “no debe promover –explícita o implícitamente– los intereses de ningún partido político ni del gobierno, ni estar al servicio de destacar sus logros de gestión”,¹ ya que en esos casos no estaríamos en presencia de publicidad oficial, sino de propaganda política. Por otra parte, esta debe cumplir una determinada función o finalidad, también para evitar distorsiones: la de ser un canal de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía. En este marco, el precio que por la publicidad contraten los gobiernos con los medios no debe ser mayor al precio que por el mismo espacio pagan los anunciantes privados. Junto con estos rasgos, se sostiene que la publicidad oficial no debe ser utilizada como un medio para sostener económicamente a medios y periodistas. Por último, tiene que ser distribuida de manera equitativa, transparente y bajo criterios objetivos; ello para evitar que sea utilizada por los gobiernos como un sistema de control o de disciplinamiento, mediante la asignación o retiro de pauta publicitaria para beneficiar a medios y periodistas afines, y para castigar a los críticos.

En la práctica encontramos, sin embargo, que en nuestro país la publicidad oficial ha sido utilizada de manera distorsionada y abusiva, situación facilitada por la falta de normas regulatorias sobre esta cuestión.

En los últimos años, el Gobierno Nacional ha invertido partidas supermillonarias para realizar propaganda política, para crear y sostener económicamente a medios paraoficiales, para ganarse la afinidad de otros medios mediante la asignación generosa de pautas. Ha sido utilizada, también, como un sistema de castigo a los medios críticos, mediante la quita o el retiro de pauta. Los distintos pronunciamientos judiciales que se han dictado en la última década, desde el caso Editorial Río Negro² a la fecha, dan cuenta de esa lamentable realidad.

1. ADC (2006:16).

2. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN): “Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo” (2007).

Ese estado de cosas, es posible afirmar, se replica también en distintas provincias argentinas. Salta, como veremos, no es la excepción.

2. La situación en Salta

2.1. La falta de regulación

En Salta, la distribución y contenido de la publicidad oficial no se encuentra regulada de manera adecuada. Ello ha permitido que sea utilizada para fines que le son ajenos.

Así, es común que en dicha provincia los recursos destinados a la publicidad oficial sean utilizados para la autopromoción del Gobierno y de sus funcionarios. Es una práctica común y naturalizada la difusión de *spots* televisivos y radiales, por ejemplo, protagonizados por los propios funcionarios con un contenido netamente propagandístico, práctica que se intensifica en épocas electorales.

Eso en cuanto al contenido; respecto de la distribución, la falta de regulación adecuada ha permitido que la pauta oficial sea utilizada como un sistema de sostenimiento económico de medios y de periodistas que necesitan totalmente de ella para subsistir, ello ante la falta de anunciantes privados, quienes optan por concentrar su inversión publicitaria sólo en medios de reconocida trayectoria y audiencia.

También la falta de regulación de la distribución ha permitido que la pauta oficial sea utilizada como un sistema de premios y castigos. Existe en Salta un gran número de medios y periodistas que reciben importantes recursos que no guardan, ni en lo más mínimo, relación con su contraprestación publicitaria y otros que, a pesar de su trayectoria y penetración, por su línea editorial crítica al Gobierno han visto mermados o bien desaparecer sus ingresos publicitarios del Gobierno.

2.2. La falta de transparencia y control

Ante la ausencia de normas, se suma la falta de transparencia y control por parte de los órganos competentes para hacerlo, como la Legislatura y la Auditoría General de la provincia.

El Gobierno no publica en sus páginas oficiales sus gastos publicitarios y, en los últimos años, los dispositivos de control habilitados por

la ley, en los hechos no funcionan. La Legislatura salteña no recibe información sobre gastos de publicidad, como lo venía haciendo hasta 1999, y la Auditoría no realiza ninguna acción de control sobre la Secretaría de Comunicación de la provincia. El último ejercicio auditado del área corresponde al 2005.

Este estado de cosas, esto es: ausencia de normas, de transparencia y de control, facilita las distorsiones y abusos en esta materia. A continuación, desarrollamos estos puntos.

2.3. Normas sobre regulación de publicidad oficial en Salta: Se acatan, pero no se cumplen

La distribución publicidad oficial se encuentra en Salta formalmente regulada por el Decreto Provincial N° 57/02 que consta de dos breves artículos y establece en sus considerandos que "...a los efectos de resguardar adecuadamente el derecho constitucional de libertad de expresión y el acceso a los ciudadanos a ser informados desde una amplia diversidad de opiniones, corresponde efectivizar la publicidad de los actos de gobierno a través de los medios de mayor audiencia o penetración en cada localidad a la que esté destinada a abarcar". Consecuentemente con ello, el Artículo 1° establece que: "...la difusión de normas y actos de gobierno que efectúe el Estado se hará respetando como pauta orientadora, la distribución de las contrataciones entre los medios de mayor audiencia y penetración en las localidades destinatarias, procurándose la mayor difusión a través de la más eficiente aplicación de los recursos disponibles".³ Finalmente, en el Artículo 2 se define que "la Secretaría de Prensa y Difusión deberá elaborar y mantener actualizado un listado de medios en los que se reflejen las pautas establecidas en el artículo precedente".

Sin embargo, en los hechos, esta norma, además de insuficiente, ha caído en desuso. Entre otras circunstancias, por las razones a las que más abajo hago referencia.

Con el objeto de conocer el grado de cumplimiento del Decreto N° 57/02, solicité en 2012 a la Secretaría de Comunicación una serie de

3. Auditoría General de la Provincia de Salta (2007:9).

documentos, entre otros, la lista de medios que se hubiese elaborado en cumplimiento de lo dispuesto por esa normativa. La reticencia de la Secretaría de Comunicación salteña a responder, me obligó en marzo de ese año a interponer una acción de amparo ante la Justicia. El 4 de junio, el Juzgado en lo Civil y Comercial de 8° Nominación a cargo de la jueza Beatriz Olmo de Perdiguero resolvió hacer lugar a la acción de amparo y ordenó a la Secretaría de Comunicación de la Provincia de Salta a entregar la información debidamente documentada.

La Secretaría de Comunicación, ante el dictado de la sentencia, se vio forzada a reconocer que jamás se había elaborado listado alguno de medios a pesar de lo dispuesto por el Decreto de referencia, ya que según afirmó “nunca existió ni existe en la actualidad ningún organismo oficial o empresa privada que realice este tipo de mediciones de audiencia en la provincia de Salta. Solamente IBOPE Argentina es la única medidora de audiencia que existe en nuestro país, la que no realiza mediciones en la provincia de Salta”.⁴

Por estas circunstancias, la distribución de la publicidad oficial no se lleva a cabo en Salta bajo ningún parámetro objetivo. Sólo se encuentra sujeta a la discrecionalidad del Gobierno.

En una entrevista televisiva llevada a cabo el 6 de julio de 2012 en el programa de TV Salta Transparente, emitido por TV 2 Salta, capital, el propio secretario de Comunicación de aquel entonces, el Lic. Juan Pablo Rodríguez, luego de que reconociera que el Decreto N° 57/02 era de cumplimiento imposible, fue consultado sobre el criterio de distribución que utiliza la Secretaría para distribuir la pauta: “Hay criterios que se utilizan... podremos estar de acuerdo o no con esos criterios...”, respondió. ¿No hay un criterio objetivo entonces?, se le repreguntó. “Honestamente, hay de todo –contestó–. Nosotros podemos hacer *mea culpa* en algunas pautas que asignamos y no tenemos problemas en decirlo”.⁵

4. Salta Transparente (2012).

5. Primer programa de Salta Transparente: Juan Pablo Rodríguez y sus explicaciones sobre la distribución de la pauta oficial. (6 de Julio de 2012), Canal 2 de aire Salta, disponible en: https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=IWRoxTD-ITY

2.4. Los gastos en publicidad oficial en Salta, un secreto de Estado. Los primeros informes

Los gastos en publicidad oficial no son dados a conocer por el Gobierno Provincial, como sucede –aunque de manera imperfecta– a nivel nacional. Desde 1990 y hasta 1999 estuvo vigente la Ley Provincial N° 6583/90, cuyo Artículo 85 establecía la obligación de la Administración Pública de informar mensualmente “los pagos en publicidad y su destinatario”. Esa norma fue derogada en septiembre de 1999 por la Ley Provincial N° 7062/99 y desde esa fecha fracasaron los distintos proyectos legislativos que se presentaron para restablecer esa obligación de rendición.

La supresión del Artículo 85 dispuesta en 1999 y mantenida hasta la fecha ha provocado que la Legislatura Provincial se vea privada, desde entonces, de un valioso y eficaz mecanismo de control, en un ámbito tan sensible como lo es el de la publicidad oficial. Los gastos en Publicidad Oficial, por estas circunstancias, son desde entonces en Salta prácticamente un secreto de Estado, situación que logró revertirse, en gran medida, gracias a diversas acciones de amparo que presentamos ante la Justicia ante la oposición del Gobierno de brindar información.⁶

Las sentencias favorables dictadas en tales procesos permitieron que, en lo sucesivo, la provincia abandonara su actitud reticente a brindar información cuando esta le era requerida, los que nos permitió, sin necesidad de recurrir a la Justicia, realizar un monitoreo de los gastos publicitarios de manera ininterrumpida desde el 2012, monitoreo que venimos publicando desde aquel entonces hasta la fecha en el portal Salta Transparente.⁷

Luego de que tomaran estado público, nuestros primeros informes pusieron en evidencia un sistema de financiamiento de la prensa polémico por su falta de reglas y de objetividad. Ante una opinión

6. Sala III de la Cámara en lo Civil y Comercial -Salta, “Cornejo, Virginia Vs. Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta -Acción de Amparo”- Expte. N° CAM. 301.440/10, 28 de mayo 2010; Causa: Guzmán, Gonzalo Vs. Secretaría de Comunicación de la Provincia - Amparo -Recurso de Apelación (Expte. N° CJS 35856/12) (Tomo 188: 401/418 - 15/mayo/2014).

7. www.saltatransparente.com

pública adversa a esta práctica, el gobernador de la provincia anunció en la Asamblea Legislativa del 1 de abril de 2012 que el Ejecutivo enviaría un proyecto de ley para regular la distribución de la publicidad oficial. Sin embargo, tal proyecto nunca se presentó.⁸

2.5. La falta de control en Salta

Tampoco existe control sobre la gestión de los recursos destinados a la publicidad oficial. La Legislatura, como arriba mencionamos, no recibe informes sobre la materia desde que se derogara la norma que establecía la obligación del Ejecutivo de dar cuenta, mensualmente, de esos gastos.

Por su parte, la Auditoría General de la provincia, desde hace diez años que no audita la distribución de la publicidad oficial: el último informe sobre la materia fue publicado en junio del 2007 y corresponde al ejercicio 2005.⁹ En aquella oportunidad, la Auditoría denunció la falta de aplicación del Decreto N° 57/02, señalando que la entonces Secretaría de Prensa (hoy Secretaría de Comunicación) “no posee un mecanismo que le permita conocer cuáles son los medios de mayor audiencia y penetración, según lo exige la citada norma”,¹⁰ al tiempo que señala que la Secretaría incumplió con las normas impuestas para las contrataciones directas.¹¹ Irregularidades estas que aún persisten.

La falta de normas, de transparencia y de control por parte de los órganos encargados de hacerlo, han dado ocasión a que los gastos de publicidad oficial puedan realizarse en un ámbito de absoluta discrecionalidad, lo que posibilita, a su vez, la censura indirecta de los medios de comunicación social.

En los últimos años se han distribuido importantes recursos entre medios y periodistas, excediendo incluso lo previsto presupuestariamente. De esta manera y en los hechos, el Gobierno ha creado un conglomerado de medios oficialistas que le ha permitido, en gran medida, manipular la información que llega a la ciudadanía.

8. Diciembre de 2015.

9. Auditoría General de la Provincia de Salta (2007).

10. *Idem*, página 9.

11. *Idem*, página 8.

En 2012, el Gobierno de la provincia presupuestó un gasto en publicidad de \$35.020.000.- y gastó \$48.562.492.-; en 2013, se presupuestaron \$43.973.000.- y se gastaron \$67.916.291.-; en 2014, el presupuesto asignado a publicidad fue de \$57.553.000 y la suma efectivamente implicada fue de \$94.630.350.-. El presupuesto para publicidad oficial en el 2015 fue de \$84.919.433.-. Sin embargo, el gasto publicitario efectivamente realizado sólo durante los siete primeros meses de ese año alcanzó los \$75.398.856,70.- de acuerdo con la documentación oficial a la que tuvimos acceso.¹²

2.6. El Caso “Gonza”. Un punto de inflexión

El 22 de junio de 2015 se dictó un importante pronunciamiento judicial sobre la materia que puede ser un punto de partida hacia la regulación de la publicidad oficial de Salta. Juan Guillermo Gonza, dueño y editor del Semanario Nueva Propuesta, sufrió durante el 2012 una quita parcial de la pauta publicitaria que tenía asignada por parte del Gobierno de la provincia. De los \$12.000.- que recibía mensualmente pasó a percibir \$7.000.-, y a los pocos meses, el Gobierno resolvió el retiro total de la pauta; esta vez no sólo la del Semanario, sino también la de un programa televisivo conducido por Guillermo Gonza, hijo del editor. *La quita y posterior retiro de la pauta coincidieron con la publicación en el semanario de una serie de artículos críticos al Gobierno.*

Ante esta situación, que significó para el Semanario tener que reducir sus tiradas y el número de páginas de cada una de sus ediciones y para el programa televisivo directamente su levantamiento, Juan Gonza y Guillermo Gonza iniciaron acción de amparo contra la provincia en la que participé junto con los abogados Alejandra Gonza y Luis Gonza, como letrados patrocinantes de los actores.¹³

En su demanda, los actores exigieron no sólo la restitución de la pauta, sino también que se ordenase a la provincia el dictado de una norma que regulase la distribución de la publicidad oficial bajo criterios de objetividad, equidad y transparencia.

12. Salta Transparente (2015).

13. “Gonza, Juan Guillermo contra Poder Ejecutivo -Estado Provincial de Salta por amparo”, Expediente -488071/14.

La provincia solicitó el rechazo de la acción, argumentando que la pretensión de los Sres. Gonza era exclusivamente patrimonial y que, por lo tanto, la acción de amparo intentada resultaba improcedente.

El caso contó con la participación de Poder Ciudadano, que se presentó como *amicus curiae*. En su escrito de presentación, Poder Ciudadano señaló que la conducta estatal impugnada por los amparistas es violatoria del derecho constitucional a la libertad de expresión, que las disposiciones del Decreto N° 57/02 son insuficientes para regular la materia y que este vacío legal permite que la pauta sea utilizada como un mecanismo de control de los medios de comunicación, una forma de censura o, directamente, como mecanismo para la creación de medios adeptos al gobierno de turno.

El caso también mereció la atención de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que en su informe de 2014 recordó que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, y que la asignación arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidas por la ley.¹⁴

Finalmente, el 22 de junio de 2015, la Dra. Bibiana Acuña, jueza titular del Juzgado en lo Civil y Comercial de 10° Nominación del Distrito Judicial Centro de Salta, dispuso hacer lugar parcialmente a la demanda, ordenando al Gobierno a restituir la pauta oficial otorgada al Semanario Nueva Propuesta y al programa de TV “Viaje de Pesca”, dentro de un esquema de distribución de publicidad que respete los estándares establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos “Editorial Río Negro” y “Editorial Perfil”¹⁵, y exhortando a la provincia a la consideración del dictado de una norma de carácter general que regule las contrataciones de publicidad oficial, bajo los estándares recién señalados y que garantice la libertad de prensa, contra actos que directa o indirectamente puedan afectarla.¹⁶

14. Salta Transparente (2015b).

15. Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Editorial Perfil S.A. y otro c/ E.N. –Jefatura Gabinete de Ministros– SMC s/ amparo Ley 16986” (2011), pág. 7.

16. Juzgado en lo Civil y Comercial de 10° Nominación del Distrito Judicial Centro de Salta, “Gonza, Juan Guillermo contra Poder Ejecutivo -Estado Provincial de Salta por amparo”,

En cumplimiento de la sentencia, el Gobierno acordó con los actores la restitución de la pauta y decidió desistir del recurso de apelación que había planteado contra la sentencia. De esta manera, el fallo quedó firme y consentido.

El fallo, que sigue importantes precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación –como en los ya señalados Editorial Río Negro, Editorial Perfil, Artear¹⁷ es de enorme trascendencia para Salta ya que puede implicar un verdadero punto de inflexión si la provincia acatará la exhortación que se le ha efectuado y regulara, finalmente, mediante una ley, la distribución de la publicidad oficial.

3. Conclusiones

La situación de la publicidad oficial en Salta que describimos en este trabajo es probable que se replique en muchos municipios y provincias de nuestro país. Esto es preocupante ya que el uso distorsionado de los recursos publicitarios afecta la libertad de expresión y la democracia.

El trabajo para revertir este estado de cosas es arduo porque no existe hoy voluntad política de los gobiernos de legislar esta materia, ya que no están dispuestos a perder la cuota de poder que el manejo arbitrario y discrecional de la pauta les otorga sobre los medios y periodistas; es arduo, también, porque al mismo periodismo, aunque suene paradójico, tampoco parece interesarle su regulación.

La falta de regulación, nos atrevemos a afirmar, beneficia a medios y periodistas por múltiples razones: a quienes reciben importantes pautas no les interesa que una ley desmantele sus negocios; la falta de regulación les da margen a periodistas inescrupulosos para “negociar” con el Gobierno pautas a cambio de “silencios”. Los medios se desenvuelven en contextos de precariedad e informalidad, y la regulación de la distribución de la publicidad oficial podría dejarlos fuera del reparto –por no tener licencias o habilitaciones, o por no tener sus empleados registrados, etc.–. A ello se

Expediente 488071/14, junio de 2015.

17. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), “Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional -JGM -SMC s/ amparo Ley N° 16986” (2014).

suma que para muchos medios, ante la falta de anunciantes privados, la pauta oficial cumple en los hechos la función de un subsidio.

Si bien, como dijimos, la tarea es ardua, estamos convencidos de que no resulta imposible. En los últimos años, y gracias al empeño de periodistas y de organizaciones como Poder Ciudadano o la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), entre otras, las malas prácticas en materia de publicidad oficial han sido puestas en evidencia y este problema ha logrado instalarse, en cierta medida, en la opinión pública, logrando que ello no sea visto como algo “natural”, sino, al contrario, como algo que debe cambiarse.

Se ha instalado, asimismo, en la agenda de los legisladores –dan cuenta de ello los proyectos de ley presentados en los últimos años en distintos puntos del país y en el propio Congreso de la Nación– y en la de los políticos, quienes han incluido como punto de sus plataformas electorales la necesidad de legislar sobre la materia.

Queda, por supuesto, un camino por recorrer. Quizá sea muy optimista, pero creo que los pasos iniciales y más importantes ya han sido dados.

Bibliografía

Asociación por los Derechos Civiles (ADC): *Principios Básicos para la regulación de la Publicidad Oficial*, Buenos Aires, ADC, 2006, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29559.pdf>

Auditoría General de la Provincia de Salta (AGP Salta): Informe De Auditoría Definitivo. Auditoría de Legalidad y de Gestión, para el Ejercicio 2005, Salta, AGDS, 2007, disponible en: <http://www.agpsalta.gov.ar/informes/zips/242-1517.pdf>

Causa: Guzmán, Gonzalo Vs. Secretaría de Comunicación de la Provincia - Amparo - Recurso De Apelación (Expte. N° CJS 35856/12) (Tomo 188: 401/418 - 15/Mayo/2014).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión”, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2014, VOLUMEN II, Washington, D.C., CIDH, 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202014.pdf>

Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN): “Arte Radiotelevisivo Argentino S.A. c/ Estado Nacional -JGM -SMC s/ amparo Ley 16986”, (2014), disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumento.html?idAnalisis=708579>

— “Editorial Perfil S.A. y otro c/ E.N. - Jefatura Gabinete de Ministros -SMC s/ amparo Ley 16986” (2011), disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=3843&interno=1>

— “Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del s/ acción de amparo” (2007), disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumento.html?idAnalisis=633154>

Decreto Provincial N° 57/02, Salta.

Juzgado en lo Civil y Comercial de 10° Nominación del Distrito Judicial Centro de Salta, “Gonza, Juan Guillermo contra Poder Ejecutivo -Estado Provincial de Salta por amparo”, Expediente 488071/14, disponible en: <http://www.diariojudicial.com/public/documentos/000/061/428/000061428.pdf>

Ley Provincial N° 6583/90, Salta, disponible en: http://boletinoficialsalta.gob.ar/VersionImprimibleLeyes.php?nro_ley2=6583

Sala III de la Cámara en lo Civil y Comercial -Salta: Cornejo, Virginia vs. Secretaría General de la Gobernación de la Provincia De Salta -Acción De Amparo”- Expte. N° CAM. 301.440/10, 28 de mayo 2010; disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-4211-Ordenan-al-Poder-Ejecutivo-de-Salta-informar-sobre-la-distribucion-de-publicidad-oficial.html>

Salta Transparente: “Informe Final: El Gobierno de la Provincia gastó \$94.630.350 en publicidad oficial durante el año 2014”, Salta, Salta Transparente, 2015a, disponible en: <http://www.saltatransparente.com/2015/04/informe-final-el-gobierno-de-la.html>

— “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuestionó el reparto arbitrario de la publicidad oficial en Salta”, Salta, Salta Transparente, 5 de junio, 2015b, disponible en: <http://www.saltatransparente.com/2015/06/la-comision-interamericana-de-derechos.html>

— “Distribución de la Pauta Oficial: El Listado de Medios que el Gobierno de la Provincia presentó ante la Justicia”, Salta, Salta Transparente, 19 de junio, 2012, disponible en: <http://www.saltatransparente.com/2012/06/distribucion-de-la-pauta-oficial-el.html>

Caso 17

Fondos reservados en Salta. Un caso testigo de las dificultades en la lucha ciudadana contra la corrupción

Roque Rueda

En el caso que voy a exponer, 2015 fue el año de la triste asunción de que las instituciones de la República Argentina definitivamente no habían funcionado. La denuncia de una evidente violación de los compromisos asumidos por nuestro país respecto de la lucha contra la corrupción –que había atravesado cinco años de procedimientos ante la Justicia nacional– tuvo finalmente que ser llevada a los organismos internacionales, porque no halló un tribunal argentino que decidiera analizarla.¹

1. Un caso de corrupción política corporativa

No es casual que el refrán más corrientemente aplicado a la corrupción sea el de la manzana podrida, que pudre el resto de las manzanas del cajón. La corrupción nunca es individual. El delito individual se convierte en corrupción cuando una segunda persona, de alguna manera, lo convalida o lo encubre. El delito descubierto en un entorno sano, tiene sanción y, eventualmente, reparación. Descubierto en un marco de corrupción, difícilmente tenga alguna de las dos cosas.

1. Poder Ciudadano acompañó el planteo realizado ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, que está dando sus primeros pasos en Washington D.C.

La corrupción siempre es social. Pero es más difícil de combatir si además es corporativa. El caso que aquí se trata ilustra este último tipo de corrupción. Creo, además, que es una muestra –tal vez más burda de lo normal– de algo que probablemente ocurre a lo largo y a lo ancho del país, deteriorando nuestra democracia.

1.1. Una cláusula rara en el Presupuesto Municipal

En 2009 fui elegido concejal de la ciudad de Salta, Municipio Capital de la provincia del mismo nombre. Al momento de asumir, el Concejo saliente acababa de aprobar el Presupuesto que regiría durante el ejercicio 2010. Analizando la norma,² me encontré con un artículo de redacción voluntariamente críptica. Una vez desentrañado, dejaba a la luz uno de los instrumentos más importantes de distorsión de la actividad política, no sólo en existente en Salta: la circulación en negro de dinero público en los estamentos institucionales.

A través del Art. 8 de la Ordenanza N°13775³ se habilitaba en forma expresa al intendente y al presidente del Concejo Deliberante para eje-

2. Cf. La Ordenanza N° 13775/09 puede encontrarse –si bien publicada defectuosamente– en la página del Concejo Deliberante de Salta, disponible en: <http://200.68.105.23/cdsaltdigesto.gov.ar/ordenanzas/O-2009-13775.htm>

3. “Artículo 8º: Las erogaciones por todo concepto que deben atenderse con recursos de CUENTAS ESPECIALES, en ningún caso podrán exceder al monto efectivo de estos, los saldos acreedores que arrojen las cuentas especiales al cierre del ejercicio serán transferidos a RENTAS GENERALES, excepto los que por expresa disposición contenida en Ordenanza dictada al efecto se transfiera al ejercicio siguiente. **Autorizar al Departamento Ejecutivo Municipal y a la Presidencia del Concejo Deliberante a ejecutar la partida 1.3.1. sin necesidad de lo previsto en el Artículo 18 de la Ordenanza N° 5552**”. [El resaltado es del autor].

La última frase es la que disimuladamente creaba el sistema de fondos reservados. La Partida 1.3.1. es la de Subsidios y Subvenciones. La Ordenanza N° 5552 es la Ordenanza Orgánica del Tribunal de Cuentas Municipal y su Artículo 18 es el que trata sobre los “cuentadantes”. **“ARTÍCULO 18.- DE LOS CUENTADANTES.-** “Los agentes de la Administración Municipal, los organismos y personas a quienes se les haya confiado el cometido de recaudar, percibir, transferir, invertir, pagar, administrar o custodiar fondos, valores y otros bienes de propiedad del Estado Municipal, o puestos bajo su responsabilidad, como también los que sin tener autorización legal para hacerlo tomen injerencia en las funciones mencionadas, reciben la denominación de Cuentadantes, y están obligados a rendir cuentas en la forma que establece la presente Ordenanza, las disposiciones particulares que se dictaren para cada caso y la reglamentación que al efecto dicte el Tribunal de Cuentas. La responsabilidad de rendir

cutar la partida destinada a subsidios y subvenciones sin rendir cuentas posteriormente del uso que le dieran. De esta manera, la cuenta llamada “Subsidios y Subvenciones” se convertía en realidad en una partida de gastos reservados. Profundizando más tarde el estudio del asunto, advertí que se trataba de una cláusula que venía repitiéndose en las ordenanzas presupuestarias desde 2005 por lo menos. Desde 2009, este mecanismo se utilizó dos veces más hasta que finalmente se eliminó.

1.2. La lógica corporativa

La existencia de gastos sin rendición de cuenta en el Estado resulta inconcebible desde la lógica republicana, más aún en un simple municipio, donde no se puede argüir el único justificativo posible: la necesidad de mantener ciertas erogaciones temporariamente ocultas, por cuestiones de seguridad nacional, de inteligencia o de lucha contra el crimen organizado.

Es inconcebible desde el punto de vista de la República, pero sobre todo violenta otro pilar de la tríada constitucional: el principio representativo. No hay verdadera representación si no hay rendición de cuentas posterior.

Desde este punto de vista, se percibe más nítidamente ese tipo específico de corrupción que es la corrupción corporativa. La política, por definición, debe servir a intereses generales. Cuando se vuelve corporativa comienza a servir a sus propios intereses: los representantes del pueblo olvidan su carácter de representantes, es decir, gestores de lo ajeno, para asumir el rol de dueños. Sólo desde esa lógica de “dueño de lo público” puede el sistema político justificar el establecimiento de un sistema de fondos sin rendición. Sólo desde esa lógica son posibles ciertas “explicaciones de pasillo” que discretamente –nunca públicamente– me fueron dando diversos actores desde que comencé a plantear la ilegalidad del sistema. Estas pueden resumirse en:

- > Que la política debe financiarse a sí misma porque de otro modo queda presa de los ricos y poderosos;

cuentas se extenderá a la gestión de los créditos por cualquier título que fuere y a las rentas que dejaren de percibir”. [El resaltado es del autor].

- > Que ese financiamiento no puede hacerse transparente y público porque “la gente no lo entendería”;
- > Que el político debe manejar fondos suficientes para responder al “manguero” constante al que se ve sometido.

El carácter corporativo y sistémico del mecanismo era palmario, además, en este caso, por su diseño: la norma habilitaba a sólo dos funcionarios para manejar millones de pesos sin rendición posterior de cuentas: el intendente y el presidente del Concejo Deliberante. Desde un plano de análisis puramente político partidario, resultaba inentendible, ya que de ese modo la oposición entregaba un importantísimo resorte de poder –no ganado en las urnas e imposible de controlar– a dos funcionarios del partido gobernante.

La única explicación posible era la evidente: la oposición participaba de alguna manera de los beneficios corporativos de esa cláusula.

1.3. Los números concretos. La combinación con los “superpoderes”

Para graficar el alcance real del sistema es útil indicar los montos concretos de los que hablamos, pero haciendo previamente tres aclaraciones.

La primera es que nos referimos a un municipio mediano de unos seiscientos mil habitantes. Los montos deben ponerse en perspectiva teniendo en cuenta esa circunstancia.

En segundo lugar, los montos están expresados en valores históricos. Si se actualizaran las cifras a 2015, por cualquier medición de inflación, su entidad sería mucho mayor.

La última aclaración es, a su vez, demostrativa del grado de alienación institucional al que llegaba el sistema: todos los años, la partida exenta de rendición (Subsidios y Subvenciones) nacía con la asignación de un determinado número de millones de pesos. Con el correr de los meses, los mismos dos funcionarios habilitados para ejecutarla sin control la hacían crecer utilizando, a su vez, otra facultad inconstitucional: los llamados “superpoderes” presupuestarios.

La misma Ordenanza Presupuestaria que presentaba la habilitación para gastar sin rendir, incluía otros artículos por los que se delegaba en el intendente y en el presidente del Concejo Deliberante la modificación

discrecional y unilateral de las partidas presupuestarias previstas para el Departamento Ejecutivo y el Concejo, respectivamente.⁴ Esta facultad era utilizada para derivar fondos a la “caja negra” de Subsidios y Subvenciones, con lo que estos dos funcionarios, en los hechos, todos los años se “auto eximían” de rendir cuentas sobre varios millones de pesos más.

En el siguiente cuadro, se expone con qué monto nació la partida durante los años que pude conocer a través de la Cuenta General del Ejercicio,⁵ y con qué montos de ejecución terminó exponiéndose en dicho documento:

Cuadro 1: Montos originales y ejecutados de la partida *Subsidios y Subvenciones*. Municipio Salta. Años 2009 a 2011.

	Original	Ejecutado
2009	\$8.220.000,00	\$13.873.041,89
2010	\$9.160.000,00	\$16.317.942,48
2011	\$12.585.349,26	\$22.667.349,26
2012	\$17.034.419,15	\$24.854.342,38
Total	\$46.999.768,41	\$77.712.676,01

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de información de las Cuentas Generales de Ejercicio 2009 a 2011.

El aumento dispuesto mediante “superpoderes”, como puede verse, fue de aproximadamente un 60% anual promedio. En un análisis más fino, cuya exposición excedería el propósito de este artículo, se observa que en realidad el crecimiento sustancial se dio siempre en el ámbito del Concejo Deliberante, que es precisamente donde menos razón de ser tiene la partida de subsidios. De esta manera, la responsabilidad política del sistema

4. Los artículos por los que se concedían “superpoderes” eran el 5, el 7 (segundas oraciones del primer párrafo), el 10, el 17, el 18 y el 27 de la Ordenanza Presupuestaria Municipal N° 13775.

5. No hay publicación de la Cuenta General del Ejercicio. Una copia se remite al Tribunal de Cuentas, y este, con su informe, la presenta al Concejo Deliberante, donde se hacen copias para los concejales. Los números de expediente correspondientes a las aquí analizadas son: Expte. 22114-SH-2010, CGE 2009; Expte. 25382-SG, CGE 2010; Expte. 22919-SG-2012, CGE 2011; y Expte. 28161-SG-2013, CGE 2012.

se diluía mejor. En ese mismo análisis más profundo, se puede determinar qué proporción de subsidios reales se concedían todos los años. Los verdaderos subsidios se publicaban en el Boletín Oficial, dado que así lo imponían otras normas. Su monto acumulado no llegaba al 20% de los montos totales de ejecución denunciados por ese concepto.⁶

2. Todos los caminos conducen al silencio (o casi todos)

En ese diciembre de 2009, al tomar conocimiento de la existencia de esta cláusula, comenzó un largo derrotero que, hasta el momento, ha dado pocos frutos concretos. El ataque al sistema de “fondos reservados” camuflados de subsidios fue intentado por distintas vías, en las que, afortunadamente, no fui protagonista exclusivo. Con el tiempo fueron sumándose, desde distintos roles, otras personas e instituciones comprometidas con la transparencia.

2.1. La vía legislativa

Uno de los primeros proyectos que presenté como concejal, iniciado el año legislativo 2010, fue la derogación de la cláusula de fondos reservados. Un recordatorio para lo que sigue: la cláusula eximía de rendir cuentas a dos funcionarios del oficialismo: el intendente y el presidente del Concejo Deliberante. El Concejo que me tocó integrar estaba compuesto, mayoritariamente, por representantes de la oposición política –o que al menos así se habían presentado a las correspondientes elecciones–; sin embargo, no fue posible lograr el número de votos necesario para la derogación.

Llegado el tratamiento del Presupuesto 2011, la cláusula fue nuevamente incluida –con la oposición de muy pocos concejales–; lo mismo ocurrió al tratarse el Presupuesto 2012.

6. Resulta casi imposible hacer referencia a todos los boletines oficiales en los que se publicaron decretos de concesión efectiva de subsidios. La norma que imponía publicar los subsidios, en efecto otorgados, es el Decreto Municipal 318/04, de contención del gasto, al disponer que estos debían ser concedidos por decreto del Intendente. Todos los decretos deben ser publicados en el Boletín Oficial para tener vigencia. En las cuentas del Ejercicio, de hecho, se publicaba un listado de estos subsidios concedidos mediante decreto. Pero el monto finalmente denunciado como ejecutado en la Cuenta General del Ejercicio excedía en mucho la sumatoria total de todos estos decretos.

Recién a mediados de 2012, como resultado del estado público que habían tomado las acciones judiciales que paralelamente inicié, y sobre todo del trabajo serio, minucioso y efectivo de un concejal que integró el Concejo Deliberante posterior –el CPN Carlos Zapata– la cláusula fue derogada.

Sin desmerecer esta victoria, que hasta ahora más ha tenido de formal que de otra cosa, lo cierto es que el ámbito legislativo –supuesto foro de discusión y caja de resonancia de la cosa pública– funcionó generalmente como amortiguador político donde todo se asordino, donde nacieron condenadas a muerte una serie de iniciativas tendientes a echar luz sobre el asunto.

La regla fue la opacidad, que muy lentamente fue disipándose, y siempre parcialmente. Así, por ejemplo:

- > Se aprobaron las Cuentas Generales de Ejercicio de todos los períodos involucrados hasta 2012, a pesar de que toda una parcela de la erogación pública había “desaparecido”. Recién en 2014 el Concejo decidió devolver la exposición de 2013 al Tribunal de Cuentas, solicitando el análisis del uso de dicha partida;
- > Se rechazaron las iniciativas de juicio político a los miembros del Tribunal de Cuentas Municipal que habían obviado el control en ese aspecto;
- > Se rechazaron todas las iniciativas tendientes a que los responsables del propio Concejo Deliberante rindieran cuentas ante ese mismo cuerpo.

Pero no sólo en el plano de toma de decisiones políticas fue opaco el Concejo Deliberante. Lo fue, incluso, en lo simplemente administrativo, hasta tal punto que fue necesario promover una acción de amparo para acceder a la documentación relativa al uso de la partida en cuestión.

Sólo luego de ese juicio, iniciado por Gonzalo Guzmán,⁷ un amigo que dirige el blog Salta Transparente,⁸ se lograron conocer los instrumentos de

7. Nota del Compilador: para ampliar este tema, ver Caso 16 de este Informe.

8. www.saltatransparente.com

imputación a la partida y las órdenes de pago de los supuestos subsidios otorgados por el Concejo Deliberante durante 2012 y 2013, por un total de \$26.000.000.-. Los más de doscientos instrumentos no tenían indicación de beneficiario ni de finalidad del subsidio. El único dato era el monto en cada caso.⁹

2.2. La vía del Tribunal de Cuentas Municipal

La ciudad de Salta tiene un Tribunal de Cuentas previsto en su Carta Orgánica, con atribuciones para controlar todas las cuentas y operaciones con contenido de Hacienda del Municipio.

Este órgano de control, sin embargo, convalidó año tras año la virtual desaparición de millones de pesos no rendidos, amparándose en que la Ordenanza Presupuestaria había dispuesto la eximición de rendición. Por supuesto, el argumento fue siempre absurdo, dado que significaba aceptar que los órganos controlados dictasen una norma inferior por la que se autoexcluyen del control que dispone la Carta Municipal como atribución del Tribunal de Cuentas.

En 2010, indiqué por nota esta contradicción al Tribunal de Cuentas, sin resultado. Ni siquiera se logró que cumpliera su tarea a este respecto en 2014, cuando el propio Concejo Deliberante le devolvió la Cuenta General de Ejercicio 2013 requiriendo que analizase el uso de la partida subsidios.

2.3. La vía judicial - constitucional. Deserción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La sensación de falencia de las instituciones en este caso fue tal vez más intensa en el intento de desarticular judicialmente el sistema de fondos reservados.

9. Los datos, como tales, no se publicaron finalmente en Salta Transparente; en realidad, se trataba de documentación bastante árida: más de 200 disposiciones administrativas sin datos más que el monto. La documentación que se logró a través de este amparo se utilizó para acercarla a la causa penal de la que también se habla en este capítulo. Cf. Salta Transparente (2014a, b y c). Las noticias del caso se replicaron en otros medios. Por ejemplo, una nota del segundo diario de más tirada de la ciudad de Salta fue altamente demostrativa del tenor de la postura de las autoridades del Concejo Deliberante. Cf. *Nuevo Diario de Salta* (2014).

En 2010 –y nuevamente en 2011, con relación al Presupuesto de ese año– solicitó a la Corte de Justicia de la provincia de Salta la declaración de inconstitucionalidad de la cláusula de gastos sin rendición.¹⁰

Mi condición de ciudadano –“habitante” es la palabra que utiliza la Constitución Provincial– alcanzaba para otorgarme legitimación en el planteo, dado que en Salta existe la llamada “acción popular de inconstitucionalidad”,¹¹ por la que cualquier persona, sin necesidad de invocar un interés personal afectado, puede pedir la declaración de inconstitucionalidad de normas de alcance general. Además, mi condición de concejal me legitimaba específicamente, ya que la cláusula que impugnaba afectaba en forma directa mis atribuciones como legislador municipal, al excluir de todo control –y, por ende, del control parlamentario– una parcela del gasto público.

La Corte de Salta, sin embargo, luego de procesos innecesariamente dilatados y con irregularidades que sería largo indicar aquí, rechazó el planteo en ambas causas.¹² En sentencias divididas, los cuatro jueces que conformaron la ajustada mayoría aplicaron forzosamente una doctrina de la Corte de Justicia de la Nación que niega legitimación a los legisladores nacionales en casos muy distintos del que yo llevé a la Justicia. Afirmaron, en resumen, que era mi calidad de concejal la que obstaba a que yo llevara el caso a la Justicia, porque ello hubiese significado reeditar en sede judicial el debate que había perdido en el cuerpo que integraba. En el caso, este argumento resultaba absurdo. Basta con decir que en el primer expediente yo había planteado la inconstitucionalidad de una norma dictada cuando no era concejal y que limitaba de antemano mis atribuciones como tal.

La minoría, conformada por los tres jueces que sí me reconocieron legitimación, postuló la declaración de inconstitucionalidad.

Ante esta circunstancia, me vi obligado a plantear, en ambas causas, el Recurso Extraordinario Federal, para llevar el caso ante la Corte

10. Expedientes CJS N° 33166/10 y N° 34178/11, ambos caratulados “Rueda, Roque – Acción Popular de inconstitucionalidad”. Ambas sentencias pueden encontrarse en el buscador de la Corte de Justicia de Salta.

11. Artículo 92 Constitución de la Provincia de Salta.

12. Me refiero a las dos causas, que son sustancialmente idénticas, pero se refieren una al Ejercicio 2010 (N° 33166/10), y la otra al Ejercicio 2011 (N° 34178/10).

Suprema de Justicia de la Nación. La Corte de Salta tardó cerca de dos años para decidir si me concedía o no dicho recurso. Lo hizo recién cuando, en una decisión muy inusual, la Corte Nacional la intimó a resolver el punto.

Mis esperanzas renacieron cuando ambas causas se radicaron en la Corte Suprema. Resultaba evidente que el asunto revestía gravedad institucional. El sistema conculcaba burdamente principios liminares de nuestro sistema constitucional. Por si esto fuera poco, constituía una evidente violación de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina en la lucha contra la corrupción –como la Convención Interamericana y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción–, lo que yo había indicado desde el primer escrito.

Me esperaba, además, el hecho de que había sido la propia Corte Suprema la que, como dije, había intimado a la Corte de Salta a resolver respecto de la concesión del Recurso Extraordinario, con lo que había promovido la radicación de la causa en sus estrados. A todo esto se sumó el apoyo institucional de Poder Ciudadano y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), que solicitaron formalmente participar como *amici curiae* ante el Tribunal.

Sin embargo, comenzaron a correr los días, las semanas... Dieciocho meses después de radicadas ambas causas en la Corte, salió la sentencia por la que el máximo tribunal del país, en dos renglones y sin hacer absolutamente ninguna consideración, daba por cerrado el caso en la Justicia nacional. Ello aplicando la facultad dudosamente constitucional del Artículo 280° del Código Procesal de la Nación –el llamado “*certiorari*” argentino– por el que, en los hechos, nuestra Corte Nacional selecciona con criterio político en qué casos actuará.

De esta manera, cesó toda posibilidad de revisar judicialmente el asunto y, de paso, establecer criterios jurisprudenciales que hubiesen sido valiosos para todo el país.¹³

13. Los Recursos Extraordinarios ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación llevaron los números de expediente R409/13 (con la queja R428/13 acumulada) y R429/134. Las sentencias de *certiorari* en ambos expedientes se dictaron el 30 de septiembre de 2014. El fallo al que se hace referencia antes, por el que la CSJN obligó a la Corte de Salta a resolver si concedía o no el Recurso Extraordinario, se dictó el 18 de junio de 2013 (Fallos, 336:832).

En marzo de 2015, como consecuencia de esto, presenté el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se encuentra en estudio preliminar. Poder Ciudadano también acompañó el planteo en esa sede internacional.

2.4. La vía penal

Con el correr del tiempo, se hizo evidente que no bastaba con el planteo de inconstitucionalidad ni con las gestiones políticas. Aun después de derogada la cláusula que eximía de rendir cuentas, el sistema siguió en pleno funcionamiento en el ámbito del Concejo Deliberante.

Por este motivo, en 2013, con el entonces concejal Carlos Zapata, nos presentamos formalmente ante el Procurador General de la Provincia solicitando que se investigase la posible comisión de delitos de acción pública en la ejecución de la partida Subsidios del Municipio Capital, por \$74.000.000.- desde 2009 en adelante. En 2014, ampliamos la denuncia para incorporar al análisis el Ejercicio 2013 completo, con lo que el monto en cuestión llegó a \$90.000.000.-, aproximadamente.¹⁴

La denuncia se radicó en la Fiscalía de Delitos Económicos Complejos, y comenzó allí otro largo derrotero. Nuestra calidad de meros denunciantes nos obligó a contentarnos con la información que graciosamente quisieran darnos los funcionarios de la Fiscalía, quienes con el correr de los meses fueron tornándose más y más reticentes.

Casi un año y medio después, el fiscal no había decidido si abriría la investigación formal o no, es decir, no había dado el primer paso procesal sustancial.

En esta instancia, su pliego se presentó en el Senado Provincial para ascender al rango de fiscal de Impugnación. Los denunciantes nos presentamos ante la Comisión de Acuerdo del Senado Provincial solicitando que no se lo tratase hasta que no decidiera, por sí o por no, el inicio de la investigación formal. Semanas después nos enteramos, por casualidad, de que discretamente había decidido el archivo de la causa.

14. La causa se tramitó inicialmente como Averiguación Preliminar 33/13 “Sres. Carlos Raúl Zapata y Roque Rueda presentan nota”, y posteriormente fue caratulada como “GAR-126157/15 Rodríguez, Tomás Salvador – Costa, Daniel Eduardo por abuso de autoridad”.

Este primer archivo fue rechazado por la fiscal de Impugnación correspondiente, que estimó que debía profundizarse la investigación preliminar. La causa se radicó ante otro fiscal, quien no se excusó a pesar de ser sobrino de uno de los miembros del Tribunal de Cuentas, también denunciado. Este nuevo fiscal propuso por segunda vez el archivo.

Nuevamente se elevó la causa a otro fiscal de Impugnación, quien luego de más de seis meses rechazó el archivo e imputó a uno de los cuatro presidentes del Concejo Deliberante involucrados y a su secretario administrativo, por los supuestos delitos de abuso de poder e incumplimiento de deberes. El dictamen, sin embargo, no se centró en el uso de los fondos, es decir, en su virtual desaparición, sino en una formalidad: la delegación que había realizado el presidente del Concejo en su secretario para ejecutar la partida de subsidios, que para el fiscal de Impugnación resultó ilegal.

Este dictamen reabrió la causa que dos fiscales, previamente, habían querido archivar, pero también es cierto que centró su análisis en formalidades que rozan tangencialmente el verdadero hecho de corrupción que se busca desentrañar. El fiscal al que bajó la causa –el tercero que conoce en esta–, nuevamente, en vez de investigar el destino de los fondos, que es lo que correspondía hacer desde el inicio, se circunscribió al análisis de las formalidades que habían sido foco para el fiscal de Impugnación, procediendo a dictar el sobreseimiento del ex presidente del Concejo y de su secretario administrativo.

Ahora bien, el fiscal avanzó más todavía: sobreseyó de delito de incumplimiento de deberes a estos dos imputados, no sólo en lo que atañe a la delegación de funciones, sino respecto del uso en general de la partida. El argumento para hacerlo es uno que ya había rondado el hecho en otros momentos, y que demuestra cómo se cierra el círculo de impunidad: para el fiscal, como los mismos Concejales se “auto eximieron” de rendir cuentas –y, sobre todo, como el planteo de inconstitucionalidad fue rechazado por los motivos señalados arriba–, la erogación de muchos millones de pesos sin que exista un solo comprobante no viola ninguna disposición legal.

El dictamen del fiscal de Impugnación fue evidentemente tímido respecto de los responsables políticos, pero más firme respecto de los

responsables técnicos: imputó también a los miembros del Tribunal de Cuentas que incumplieron su función. Habrá que ver cómo evoluciona este punto.¹⁵

3. Algunas conclusiones de tono personal

Poder Ciudadano ha tenido la amabilidad de invitarme a contar mi experiencia en este caso, con el que se comprometió institucionalmente desde temprano, prestando un apoyo que no puedo terminar de agradecer.

Trataré, entonces, de sacar algunas conclusiones. No estoy en condiciones de hacer generalizaciones ni desarrollos teóricos, pero espero que sea útil comentar ciertas comprobaciones, percepciones, intuiciones, que son muy personales, pero, probablemente, sean extrapolables a casos similares.

La pregunta es: ¿Por qué, aun cuando es evidente la violación de principios y reglas constitucionales, legales, éticas, contables, etc., de todos modos los reclamos de transparencia quedan enredados en una maraña que los termina ahogando? ¿Por qué pasa esto en la mayoría de los casos, si hay instituciones específicamente creadas –y solventadas por el pueblo– para hacer valer las reglas de juego?

Descarto en este análisis, para no entrar en círculos viciosos, la primera razón que puede venirse a la mente: la propia corrupción. Creo que inciden seriamente muchos otros factores, que más tienen que ver con una idiosincrasia, costumbres y preconcepciones, con condicionamientos del entorno. A continuación, una enumeración inorgánica de los que yo pude vislumbrar.

Si quien va a denunciar integra la institución (corporación) denunciada, primero tiene que lidiar con una serie de cuestionamientos internos y externos, del tipo: “Siempre se hizo así. Lo único que vas a lograr es quedar fuera, y los cambios se hacen desde adentro”; “Vas a manchar la institución”; “Van a pagar justos por pecadores”; “No vas a lograr nada. Lo van a hacer de alguna otra forma”; “Lo importante es el fin que perseguimos. Esto es sólo un medio para ese fin”; “Fulanito lo hace, pero no es para su bolsillo. ¿Te parece mala persona Fulanito? Porque lo vas a perjudicar”.

15. Diciembre de 2015.

De cómo lidie con estos cuestionamientos dependerá el rol inicial que esa persona asumirá respecto de la institución-corporación. Si el rol inicial es dócil a la “costumbre” –sea por falta de carácter, sea por una vocación de humildad, de ir paso a paso, o sencillamente por no terminar de percibir con nitidez el carácter patológico de la práctica que enfrenta–, la persona se anulará para plantear estas cuestiones estructurales en el futuro, porque para hacerlo deberá acusarse a sí misma.

Si decide realizar el planteo, deberá sostenerlo no sólo con acciones, sino con el ánimo. Deberá asumir el costo de haberse constituido en un *outsider* en la institución que integra, teniendo en cuenta que el rol de la institución, evidentemente, no es denunciarse a sí misma, sino algún otro –legislar, realizar contrataciones públicas, controlar la gestión o lo que fuera–. Este rol central quedará obstaculizado para el *outsider*, porque para cumplirlo tiene necesariamente que colaborar con los *insiders* que él mismo ha denunciado.

Se corre el riesgo, entonces, de reducir el propio rol a ser el que denuncia, y por ende fracasar en la parte principal de la función para la que se ingresó a la institución. “Un jugador no está para hacer cumplir las reglas de juego, sino para jugar. Para eso está el referí...”.

Hablemos, entonces, del *referee*.

La corrupción no puede combatirse efectivamente sin la actuación decidida de quienes tienen a su cargo hacer cumplir las reglas. Ya he dicho que descarto para este análisis a la misma corrupción. Supongamos jueces, fiscales, miembros de los órganos de control, probos y bienintencionados. Aun así, de lo que piensen, sientan y opinen estos *referees* depende, en gran medida, el avance de las acciones de lucha contra la corrupción.

En mi experiencia he percibido la incidencia de algunos preconceptos que obstan a una actuación decidida de estos funcionarios: “Esta es una denuncia política”; “Están buscando prensa”; “El denunciante tiene razón, pero si yo resuelvo como pide, causo perjuicios”; “Esto tienen que corregirlo en el ámbito de la institución, no judicializarlo”.

Cuando los *referees* piensan así –cuando en vez de hacer sonar el silbato a tiempo comienzan a calcular las consecuencias–, *lo que hacen es desertar de su rol*. Así, el juego institucional se distorsiona, y se convierte en una pura cuestión de poder.

Creo que la lucha por la transparencia y contra la corrupción pasa en gran medida por combatir estos preconceptos, miedos y condicionamientos psicológicos de los “operadores” del sistema: jugadores y referís.

En esa toma de conciencia, y en el aliento a los que se animan, la tarea que realizan instituciones como Poder Ciudadano es fundamental.

Bibliografía

Corte de Justicia de Salta: Expedientes CJS N.º 33166/10 y N.º 34178/11, ambos caratulados “*Rueda, Roque – Acción Popular de inconstitucionalidad*”, disponible en: <http://juriscortefallo.justiciasalta.gov.ar/wescrito11.aspx?13787,#Fallo> y <http://juriscortefallo.justiciasalta.gov.ar/wescrito11.aspx?11978,#Fallo>

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ordenanza N.º 5552, disponible en: http://www.gobiernodelaciudad.gob.ar/tribunaldecuentas/?page_id=1973

Salta Transparente: “Solicitamos a la Justicia que ordene al Concejo Deliberante brindar información sobre sus ‘gastos reservados’”, Salta, Salta Transparente, 2 de julio, 2014a, disponible en: <http://www.saltatransparente.com/2014/07/solicitamos-la-justicia-que-ordene-al.html>

— “Gastos Reservados: Pedir información pública es amedrentar a los funcionarios”, Salta, Salta Transparente, 16 de julio, 2014b, disponible en: <http://www.saltatransparente.com/2014/07/gastos-reservados-pedir-informacion.html>

— “La Justicia ordenó al Concejo Deliberante brindar información sobre sus ‘gastos reservados’”, Salta, Salta Transparente, 25 de septiembre, 2014c, disponible en: <http://www.saltatransparente.com/2014/09/la-justicia-ordeno-al-concejo.html>

Nuevo Diario de Salta: “No existen comprobantes de los \$26 millones’, dijo Villada”, Salta, *Nuevo Diario de Salta*, 18 de julio, 2014, disponible en: <http://www.nuevodiariodesalta.com.ar/noticias/9482/no-existen-comprobantes-de-los-26-millones-dijo-v.html>



Capítulo X

Herramientas para combatir la corrupción: la participación ciudadana como punto de partida

María Emilia Berazategui

Si bien no existe una única definición de corrupción,¹ se puede afirmar que esta es un complejo fenómeno político, social y económico que afecta significativamente no sólo a los Estados, sino también a las personas que viven en ellos.

Así, a nivel internacional, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) sostiene que “(...) la corrupción perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico y contribuye para la inestabilidad política”.² En lo que respecta al impacto que las prácticas corruptas tienen en la sociedad, y sólo a modo ilustrativo, se puede afirmar que, como consecuencia de la corrupción, se desvían fondos destinados al desarrollo integral de la comunidad. Así, en el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), expresamente se sostiene que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas

1. Transparencia Internacional (TI) define a la corrupción como “el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (2009:14). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) afirma que la corrupción consiste en “ofrecimiento, entrega, recepción o solicitud, en forma directa o indirecta, de cualquier cosa de valor, con objeto de influir de manera inapropiada en las acciones de otra parte”, (2015). Las Convenciones Internacionales contra la corrupción no dan una definición taxativa del término, sino que definen los diferentes actos de corrupción.

2. UNODC (2015).

para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”.³

Teniendo en cuenta el impacto que la corrupción tiene en el desarrollo de los países y de sus habitantes, la ciudadanía contemporánea cuenta con numerosas herramientas para participar activamente en la toma de decisiones. Desde hace algunos años, se puede observar, tanto en nuestro país como a nivel mundial, un creciente activismo por parte de la ciudadanía para enfrentar y ponerle fin a las prácticas corruptas. Pero ¿cuáles son las herramientas con las que cuentan las personas para combatir la corrupción?

Con el objetivo de responder a esta pregunta, en las siguientes páginas nos proponemos abordar las diferentes herramientas con las que cuenta la ciudadanía en la Argentina para prevenir, mitigar y combatir actos de corrupción. Resulta necesario aclarar que dichas herramientas pueden ser utilizadas de modo independiente o conjunto.

1. Herramientas de participación ciudadana

1.1. Acceso a la información pública:

IMPORTANCIA

El libre acceso a la información pública es una herramienta fundamental para garantizar la participación de la ciudadanía en la elaboración e implementación de políticas públicas y en la lucha contra la corrupción, ya que es un instrumento clave para definir no sólo las acciones por seguir, sino también para elaborar un estado de situación de la cuestión sobre la cual se espera generar un cambio. Así, se afirma que el acceso a la información pública “brinda la posibilidad de participar en la toma de decisiones, la gestión y el control de gestión de un modo informado, permitiendo que las contribuciones sean más oportunas y técnicas. Sin información oportuna y veraz, la participación ciudadana se vuelve ficticia y superflua”.⁴

3. ONU (2004).

4. Poder Ciudadano (2005:35).

¿QUÉ ES EL DERECHO DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

El acceso a la información pública puede ser definido como “el derecho que tenemos todos, como ciudadanos y ciudadanas, de acceder a la información vinculada a la actividad del Estado (ya sea nacional, provincial o municipal), referida a un acto concreto, y a todas las demás actividades que se encuentran asociadas a ese acto o decisión”.⁵ Es decir, el derecho de acceso a la información pública le permite a la ciudadanía solicitar y obtener, en tiempo y forma, información que se encuentra en poder del Estado, con excepción de aquellas cuestiones expresamente estipuladas por ley.

VINCULACIÓN ENTRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El acceso a la información pública hace posible no sólo participar activa y eficazmente en la gestión pública, sino también controlar los actos de gobierno al exigir una permanente rendición de cuentas. En este sentido, el acceso a la información pública fomenta la transparencia del Estado y ayuda a combatir la corrupción.

NORMATIVA

A nivel nacional:

- > Constitución Nacional: Artículos 14, 33, 38, 42 y 43 y Decreto N° 1172/03 PEN, Anexo VII del Poder Ejecutivo Nacional.

A nivel provincial:

- > Buenos Aires: Ley N° 12475/00 y Decreto N° 2549/04.
- > CABA: Constitución CABA; Artículo 12; inciso 2, 5 y 105, inciso 1 y Ley N° 104/98 de Acceso a la Información Pública.
- > Catamarca: Ley N° 5336/11.

5. *Ibid.* pp 34.

- > Chaco: Ley N° 6431/09.
- > Chubut: Ley N° 3764/92.
- > Córdoba: Ley N° 8803/99.
- > Corrientes: Ley N° 5834/08.
- > Entre Ríos: Decreto Provincial N° 1169/05.
- > Jujuy: Ley N° 4444/89 y Decreto N° 7930/03.
- > La Pampa: Ley N° 1654/95.
- > Misiones: Ley IV N° 58 y Decreto N° 929/00.
- > Río Negro: Ley N° 1829/84 y Decreto N° 1028/04.
- > Salta: Decreto Provincial N° 1574/02.
- > San Luis: Ley N° V-0924-2015.
- > Santa Fe: Decreto Provincial N° 692/09.
- > Santiago del Estero: Ley N° 6753/05.
- > Tierra del Fuego: Ley N° 653/04.

1.2. Audiencia Pública:

IMPORTANCIA

La Audiencia Pública es un canal de diálogo entre la ciudadanía y los gobernantes para compartir posiciones, construir soluciones conjuntas o intercambiar información sobre un tema bien definido y delimitado. Al posibilitar el contacto directo entre la ciudadanía y las autoridades, la Audiencia Pública se presenta como un mecanismo de incidencia y de control sobre la gestión pública.

¿QUÉ ES UNA AUDIENCIA PÚBLICA?

Es una serie de encuentros y reuniones en los que está presente la ciudadanía, acompañada por funcionarios públicos, prestadores de servicios públicos, y/o expertos en el tema que se está tratando. La Audiencia

Pública es una herramienta de participación basada en tres principios: publicidad (de los actos de gobierno), transparencia (en la gestión pública) y participación (de los ciudadanos).

VINCULACIÓN ENTRE LA AUDIENCIA PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La Audiencia Pública posibilita el contacto directo entre los gobernantes y la ciudadanía, posibilitando, de esta manera, el control por parte de los ciudadanos de los actos de gobierno. Además, si bien las opiniones esgrimidas durante la Audiencia Pública son de carácter consultivo y no vinculante –por lo que, quien deba tomar la decisión final no está obligado a acatar lo que se haya decidido en dicho espacio–, la autoridad tiene la obligación de fundar su decisión definitiva, teniendo en cuenta las opiniones recogidas durante el desarrollo de la Audiencia Pública.

Así, este instrumento se constituye en una herramienta clave no sólo para la participación ciudadana, sino también para la lucha contra la corrupción, toda vez que las Audiencias Públicas son una buena instancia para la rendición de cuentas porque muchas veces pueden ser utilizadas para evacuar consultas o dudas sobre cómo se está ejecutando determinada política pública, al tiempo que habilitan a la ciudadanía a generar posteriores consultas o monitoreos de lo que allí se haya planteado y de lo que las autoridades se comprometen a realizar.

NORMATIVA

A nivel nacional:

- > Decreto N° 1172/03 Anexo I del Poder Ejecutivo Nacional.

A nivel provincial:

- > Buenos Aires: Ley N° 13569/06.
- > CABA: Constitución CABA, Artículos 30 y 63 y Ley N° 6/98.

- > Catamarca: Ley N° 5311/10 de Ordenamiento Ambiental y Territorial de Bosques Nativos.
- > Chaco: Ley N° 4654/99.
- > Chubut: Código Ambiental Provincial, Artículo 35.
- > Córdoba: Ley N° 9003/02 de Audiencia Pública Legislativa.
- > Corrientes: Ley N° 5982/10 de Regulación de Audiencias Públicas.
- > Entre Ríos: Carta Orgánica, Artículo 51.
- > Jujuy: Ley N° 5317/02.
- > La Pampa: Ley N° 1914/01.
- > La Rioja: Ley N° 7801/04.
- > San Juan: Ley N° 6571/94.
- > Santa Cruz: Ley N° 2658/03.
- > Santa Fe: Ley N° 11717/99.
- > Santiago del Estero: Ley N° 6722/05.

1.3. Presupuesto Participativo:

IMPORTANCIA

El Presupuesto Público es una herramienta fundamental en todo plan de gobierno, ya que contiene información sobre el financiamiento de las acciones de gobierno y determina cuánto se gasta, quién lo gasta y cómo se gasta; es decir, en qué áreas y de qué manera. El Presupuesto comprende aspectos económicos y sociales, y se pone en marcha tratando de cubrir las demandas de la sociedad.

En general, el Presupuesto se adopta sin previa participación directa de la ciudadanía porque es elaborado por el Poder Ejecutivo y, luego del debate parlamentario, aprobado por el Poder Legislativo. Sin embargo, desde hace algunos años comenzó a desarrollarse en Latinoamérica la incorporación del proceso del Presupuesto Participativo, a partir del cual se

garantiza la presencia y opinión de la ciudadanía en las diversas etapas de la construcción de esta vital herramienta de gestión estatal: elaboración, definición y control de la ejecución.

Así, el Presupuesto Participativo es la principal herramienta de participación y control ciudadano en lo que respecta a los fondos públicos.

¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

“El presupuesto participativo es el mecanismo por el cual la ciudadanía define las prioridades presupuestarias sobre la base de sus necesidades, participando en el proceso de la toma de decisión de asignación de recursos y el control de dichos recursos”.⁶

VINCULACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La participación ciudadana en el presupuesto consiste no solamente en que los ciudadanos puedan exponer las distintas demandas e intereses que los afectan en relación con el uso de los recursos públicos, sino también en la posibilidad de brindar consenso sobre las prioridades de cada territorio, al tiempo que, su conocimiento, permite un posterior seguimiento y verificación del cumplimiento de lo aprobado en el Presupuesto. En este sentido, no cabe duda alguna de que la implementación de esta herramienta de participación ciudadana repercute en la calidad de vida ciudadana y posibilita una nueva manera de ejercer el poder, basado en la participación ciudadana y la transparencia, lo cual, a su vez, ayuda a prevenir la corrupción.

NORMATIVA

Si bien a nivel nacional no existe normativa específica que regule el Presupuesto Participativo, a nivel provincial existen más de sesenta localidades que lo implementan⁷. A continuación, y a modo de ejemplo, se listan las siguientes experiencias:

6. *Ibíd.* pp 80.

7. Para ampliar este tema, http://www.pnpp.gob.ar/publicaciones/En_argentina_43. Consultada el 20 de enero de 2016.

- > Buenos Aires: A través del Decreto N° 3333/05 se creó el Programa para la Implementación Progresiva del Presupuesto Participativo, que invita a los municipios bonaerenses a implementar dicha herramienta de participación ciudadana. Entre los municipios que se sumaron a la iniciativa se encuentran los de:
 - Bahía Blanca: Ordenanza N° 12031/02.
 - Berisso: Ordenanza N° 3002/11.
 - Lanús⁸.
 - La Plata: Decreto Municipal N° 254/08.
 - Moreno⁹.
 - Morón: Ordenanza N° 7033/05.
 - Pinamar: Ordenanza N° 4288/13.
 - San Miguel: Ordenanza N° 40/08.
 - San Nicolás de los Arroyos: Ordenanza N° 8341/12.
 - Trenque Lauquen: Ordenanza N° 4119/14.
 - Zárate: Ordenanza N° 3833/09.
- > CABA: Constitución CABA; Artículo 52, Ley N° 70/98; Artículos 9, 10, 18 y 29 y Ley N° 1777/05.
- > Chaco:
 - Resistencia: Ordenanza N° 9492/09.
- > Córdoba:
 - Córdoba Capital: Ordenanza N° 11499/08.
 - Villa Carlos Paz: Ordenanza N° 4950/08.
 - Villa María: Ordenanza N° 5988/08.

8. Para ampliar este tema, <http://www.lanus.gov.ar/fichas/49-presupuesto-participativo>

9. Para ampliar este tema, http://www.moreno.gob.ar/archivos/100614_pp.pdf

- > Corrientes:
 - Bella Vista: Carta Orgánica Capítulo Segundo.
 - Goya: Ordenanza N° 1811/15.
- > Entre Ríos: La Ley Provincial N° 3001/34 modificada en 2006, en su Artículo 120, habilita a los municipios a implementar el presupuesto participativo. Sobre la base de dicho marco normativo, algunos de ellos comenzaron a adoptar el presupuesto participativo, entre los cuales se encuentran:
 - Concordia: Ordenanza N° 34219/10.
 - Concepción del Uruguay: Ordenanza N° 8643/09.
 - Galeguaychú: Ordenanza N° 11654/11.
 - Paraná: Ordenanza N° 9040/12.
- > Mendoza:
 - Godoy Cruz: Ordenanza N° 5656/02.
 - Junín: Ordenanza N° 7/04.
 - Maipú: Ordenanza N° 4448/08.
- > Neuquén:
 - Neuquén Capital: Ordenanza N° 11337/09.
- > Río Negro:
 - San Carlos de Bariloche: Carta Orgánica, Artículo 118.
 - Viedma: Carta Orgánica, Artículo 134.
- > Salta:
 - Salta Capital: Ordenanza N° 11887/02.
- > Santa Fe:
 - Cañada de Gómez: Ordenanza N° 7143/10.
 - Firmat: Ordenanza N° 1555/13.
 - Reconquista: Ordenanza N° 6239/sf.

- Rosario: Ordenanza N° 7326/02.
 - San Lorenzo: Ordenanza N°. 3209/12.
 - Santo Tomé: Santo Tomé: Ordenanza N°: 2631/08.
- > Tierra del Fuego:
- Río Grande: Ordenanza N° 2522/08.

Finalmente, es importante señalar que en 2012, mediante la Resolución N° 597, se creó, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Programa Nacional de Presupuesto Participativo, entre cuyos objetivos se encuentra “promover mecanismos de intervención ciudadana directa, permanente, voluntaria y universal con el fin de deliberar y decidir acerca de la asignación de recursos públicos asignados a este sistema, conjuntamente con el gobierno local”.¹⁰ Una de las principales acciones de dicho Programa es la coordinación de la Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), la cual “nuclea a los municipios que aplican o proyectan aplicar PP, busca favorecer los aprendizajes cruzados entre distritos con distintos grado de experiencia en la aplicación del esta política. Para ello realiza publicaciones, encuentros nacionales, eventos locales y brinda capacitación y apoyo técnico especialmente a los municipios que empiezan a aplicar o relanzan su proceso de PP”.¹¹

1.4. Elaboración participativa de normas:

IMPORTANCIA

La elaboración participativa de normas busca garantizar y promover, de manera efectiva, la participación ciudadana en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación.

10. Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) (2012a).

11. UNICEF (2013:47).

¿QUÉ ES LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS?

“(…) un mecanismo por el cual se habilita un espacio institucional para la expresión de opiniones y propuestas respecto de proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser elevados por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación”.¹²

VINCULACIÓN ENTRE LA ELABORACIÓN PARTICIPATIVA DE NORMAS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Como herramienta de participación ciudadana, la elaboración participativa de normas le permite a la ciudadanía tener presencia activa en el proceso de elaboración de reglas administrativas y proyectos de ley, facultándolos a expresar sus opiniones e ideas sobre determinada norma, lo que puede ser de gran impacto si la materia en cuestión es la lucha contra la corrupción.

NORMATIVA

A nivel nacional:

- > Decreto N° 1172/03 (Anexo V).

A nivel provincial:

- > Santa Cruz:
 - El Calafate: a través de la Ordenanza N° 872/04, se establece el reglamento general para la elaboración participativa de normas.
- > San Luis: El Decreto N° 218/05 de dicha provincia el procedimiento para la elaboración participativa de normas, gestión de interés, rendición de la gestión de gobierno, audiencias públicas y acceso a la información pública.

12. Decreto N° 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional, Anexo V, Artículo 3°.

1.5. Procedimiento participativo en contrataciones públicas

IMPORTANCIA

El Estado destina anualmente una gran parte de su presupuesto a la compra de bienes y servicios, sin embargo, y como es de público conocimiento, muchas veces el Estado abona precios más altos que los del mercado por dichos bienes y servicios. En dicho contexto, el procedimiento participativo en contrataciones públicas se constituye en una herramienta fundamental para incrementar la transparencia de la contratación vía la participación ciudadana.

En este contexto, Poder Ciudadano ha desarrollado el “Programa de Contrataciones Públicas Transparentes”,¹³ cuyo principal objetivo es generar herramientas prácticas para el monitoreo cívico de contrataciones públicas. En este sentido, a partir de la implementación de dicho programa, se genera un espacio de participación para la ciudadanía en lo que respecta las contrataciones públicas para incrementar la transparencia de estas y minimizar el riesgo de pago de sobreprecios.

¿QUÉ ES EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS TRANSPARENTES?

En el marco del Programa, el procedimiento de contrataciones públicas transparentes está integrado por dos componentes fundamentales. En primer lugar, por Audiencias Públicas, a través de las cuales “(...) la autoridad responsable convoca a los ciudadanos, empresarios del sector, expertos y funcionarios para que expresen sus opiniones sobre las condiciones previstas para el desarrollo de una contratación pública. Si bien las decisiones tomadas en este proceso no son vinculantes para la autoridad convocante, esta se compromete a realizar un informe en el cual se contemplan las justificaciones de las inclusiones y omisiones de lo abordado en la audiencia”.¹⁴

El segundo componente del Programa es el Pacto de Integridad, lo que implica la firma de un acuerdo entre el Estado y todas las empresas

13. Cf. Poder Ciudadano (2006).

14. Poder Ciudadano (2006:21).

que compiten por la adjudicación del contrato en cuestión. La rúbrica de dicha Pacto genera un acuerdo explícito de control recíproco entre las partes para evitar el pago de sobornos.

VINCULACIÓN ENTRE EL PROCEDIMIENTO PARTICIPATIVO EN CONTRATACIONES PÚBLICAS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

A través del procedimiento participativo en contrataciones públicas se genera una instancia efectiva de participación ciudadana en dicha materia, lo que junto al Pacto de Integridad ayuda a reducir de manera considerable el pago de sobornos durante las diferentes etapas de los procesos licitatorios.

NORMATIVA

No existe legislación específica al respecto a nivel nacional. Sin embargo, pueden relevarse distintas experiencias locales en las cuales la ciudadanía pudo participar activamente en el proceso de contrataciones públicas.

Así, por ejemplo, teniendo en cuenta que el contrato de recolección de residuos suele consumir gran cantidad de recursos del presupuesto público y que es un deber institucional que la elaboración, tratamiento y selección, se realicen conforme a estándares de transparencia, competencia, acceso a la información y participación ciudadana. En este contexto, en 2010, el Ministerio de Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convocó a las Fundaciones Poder Ciudadano y Cambio Democrático para monitorear el proceso de consultas públicas previo a la licitación del servicio de recolección de residuos.

Durante dicho proceso, Poder Ciudadano se encargó de monitorear que, a lo largo del proceso de consultas, el Gobierno haya garantizado la accesibilidad de la información, la participación efectiva de la ciudadanía y la formulación de respuestas a sus aportes.¹⁵

15. <http://poderciudadano.org/informe-sobre-el-proceso-de-licitacion-del-servicio-de-recolleccion-de-residuos-en-caba/>

Así, por ejemplo, en el Municipio de Morón (Provincia de Buenos Aires), en el 2006 convocó a distintas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para que, en calidad de observadores externos, velen no sólo por el cumplimiento de la reglamentación pertinente, sino también por la participación ciudadana y el respeto de los plazos, en el marco de la licitación pública internacional para una nueva concesión del servicio de recolección de residuos. En el marco de esta licitación pública se realizó una Audiencia Pública, la cual fue difundida a todos los vecinos a través de los medios gráficos, radio y televisión, así como a través del boletín informativo municipal. Además, el acceso a la información pública fue garantizado a través de la implementación de una oficina donde se podía acceder a una copia del pliego de bases y condiciones. Por otro lado, el Municipio y los oferentes firmaron un Pacto de Integridad. Así, gracias a la implementación del procedimiento participativo en contrataciones públicas, el Municipio de Morón permitió la participación ciudadana y transparentó considerablemente el proceso.

La Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, en el 2006, también implementó herramientas de participación ciudadana en el marco del proceso de negociación de deuda entre la autoridad municipal y la prestadora del servicio de recolección de residuos, y realizó una audiencia pública para poner a consideración de la ciudadanía un preacuerdo de renegociación de la deuda.

Por su parte, la provincia de Mendoza, en el 2005, es otro ejemplo de jurisdicciones locales que decidieron implementar el proceso participativo en contrataciones públicas, específicamente en la adquisición de sistemas de comunicaciones para las fuerzas policiales ya que durante el proceso de compra de los nuevos equipos de comunicación no sólo se firmó un convenio de transparencia, sino que además se convocó a una audiencia pública, la cual fue publicitada a través de diferentes medios de comunicación de manera abarcativa y didáctica para captar el interés de la ciudadanía.

2. Herramientas de control ciudadano

2.1. Monitoreo cívico

IMPORTANCIA

El monitoreo cívico es una herramienta de control ciudadano que le permite tanto a la ciudadanía como a las Organizaciones de la Sociedad

Civil elaborar un diagnóstico detallado sobre determinados temas, como por ejemplo el funcionamiento del Congreso Nacional, para contar, de esta manera, con un diagnóstico completo sobre el tema que se está monitoreando.

¿QUÉ ES UN MONITOREO CÍVICO?

“Un monitoreo cívico es una acción de control llevada a cabo por la ciudadanía y OSC, cuyo objetivo es mantener una mirada atenta sobre el funcionamiento de una institución o procedimiento con el fin de formar en la opinión pública un diagnóstico más cercano a la realidad institucional e incidir en sus medidas y acciones, a partir de información rigurosa”.¹⁶

Existen diferentes tipos de monitoreo cívico:

- > Monitoreo de instituciones: analiza el funcionamiento de una determinada institución.
- > Monitoreo de normas y procesos: analiza la brecha que se abre entre las normas y su implementación.
- > Monitoreo de financiamiento y gasto de campañas electorales: tiene como objetivo transparentar el origen y el destino de los fondos utilizados en campañas electorales.
- > Monitoreo de medios de comunicación: consiste en el seguimiento y archivo de la *performance* mediática de un tema específico.

VINCULACIÓN ENTRE EL MONITOREO CÍVICO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los diferentes tipos de monitoreo cívico comparten la característica de producir información relevante, oportuna y confiable sobre los temas específicos que fueron objeto de monitoreo. Así, el hecho de producir información y ponerla a disposición de la ciudadanía constituye una poderosa herramienta que pone en evidencia prácticas corruptas o de débil nivel de

16. Poder Ciudadano (2005:148).

integridad que constituyen una oportunidad para los delitos de este tipo. Los monitoreos cívicos promueven la acción colectiva generando presión desde abajo para lograr los cambios necesarios.

2.2. Recomendaciones ciudadanas

IMPORTANCIA

Las recomendaciones ciudadanas contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas toda vez que dicho mecanismo permite la formación de opinión y el manejo de información sobre asuntos de interés público por parte de la ciudadanía.

En la mayoría de los casos, las recomendaciones ciudadanas se realizan luego de la implementación de un monitoreo cívico y sus principios rectores son:

- > Libre acceso a la información pública: busca garantizar la publicidad de los actos de gobierno.
- > Responsabilidad de los funcionarios: su principal objetivo es que los funcionarios rindan cuentas de su gestión.
- > No discrecionalidad en el manejo de los fondos: busca garantizar la inexistencia de gastos reservados y/o la creación de cuentas especiales.
- > Principio de transparencia: implica la implementación de mecanismos y herramientas de control ciudadano que garanticen la transparencia.
- > Principio de participación ciudadana: su finalidad es la implementación de herramientas para que la ciudadanía pueda incidir a través de diferentes mecanismos.
- > Principio de idoneidad: implica que todos los funcionarios públicos deben ser seleccionados a través de concursos públicos.

¿QUÉ SON LAS RECOMENDACIONES CIUDADANAS?

Las recomendaciones ciudadanas son el “(...) documento que permite que la ciudadanía y OSC identifiquen y señalen los principios que deben

servir como soporte para la elaboración o modificación de reglamentos internos de organismos públicos y normativa en general”.¹⁷

VINCULACIÓN ENTRE LAS RECOMENDACIONES CIUDADANAS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

A través de la presentación de recomendaciones ciudadanas se acorta la distancia entre la ciudadanía y los gobernantes porque a partir de esta herramienta de control, la ciudadanía puede proponer modificaciones y/o controlar las normas o procesos existentes que resulten ineficaces o incompletos. En este sentido, en lo que respecta específicamente a la lucha contra la corrupción, y a partir de recomendaciones ciudadanas, se puede proponer la modificación de determinadas leyes, reglamentaciones u organismos estrechamente vinculados con la lucha contra la corrupción o que sean débiles frente a ella.

3. Denuncias

En la actualidad existen en la Argentina diversos sistemas de recepción de denuncias de delitos de corrupción. Así, y tal como se explicará a continuación, tanto la Policía Federal como las policías provinciales, el Ministerio Público Fiscal como los órganos de control y diversas OSC reciben denuncias sobre este tipo de delitos, las cuales dan lugar a futuras investigaciones.

Cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito tiene la facultad de denunciarlo ante:

- > Cualquier dependencia del Ministerio Público Fiscal: En todo el país, el Ministerio Público Fiscal se encuentra facultado para recibir y dar curso a las denuncias por parte de la ciudadanía. Teniendo en cuenta las barreras geográficas que existen para poder acceder a los servicios de justicia¹⁸, distintas jurisdicciones comenzaron a implementar distintos mecanismos de

17. *Ibid.*, pp 218.

18 Cf. Poder Ciudadano (2015).

descentralización de las actividades y servicios del Ministerio Público Fiscal. En CABA, por ejemplo, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con diversas alternativas para que una persona pueda efectuar una denuncia, entre las cuales se destacan: una línea gratuita las veinticuatro horas, 0800 33 Fiscal (347225); un correo electrónico: denuncias@jus.gov.ar y la posibilidad de hacer la denuncia online a través de su página web: <http://complementos.jus.gov.ar/oadenuncias/default.aspx> . Además, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una Oficina de Atención a la Víctima y Testigo (OFAVyT) orientada a brindarles todo el asesoramiento y contención que sean necesarios en las distintas etapas del proceso judicial. Así, entre los derechos de las víctimas y testigos que resguarda la OFAVyT se destaca la protección física y moral para su seguridad y la de su familia. Resulta necesario recordar que el Ministerio Público Fiscal puede actuar de oficio dando inicio al proceso, promoviendo la acción pública en las causas contravencionales y penales, salvo cuando para intentarlas o proseguirlas fuere necesario instancia o requerimiento de parte.

- > Cualquier dependencia policial o fuerza de seguridad federal/provincial: Una vez realizada la denuncia, esta es transmitida al juez en turno y/o al fiscal en turno, quienes de allí en adelante habrán de disponer lo que estimaren menester.
- > Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal y en alguna de las Cámaras Federales del interior del país.
- > Ministerio Defensa de la Nación: A través de la resolución MD N° 1545/08, el Ministerio de Defensa de la Nación creó la Dirección de Transparencia Institucional (DTI) para recibir denuncias provenientes de todas partes del país sobre posibles hechos de corrupción, ilícitos o irregularidades administrativas en el ámbito de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa de la Nación y los organismos que dependen

de él. Entre las funciones de la Dirección de Transparencia Institucional se destacan: receptor, tramitar e investigar denuncias sobre actos cometidos por personal dependiente del Ministerio y las tres Fuerzas Armadas, y cuando encuentra indicios de responsabilidad, ya sea penal, administrativa o civil, insta la promoción de las acciones que correspondan (denuncias, actuaciones disciplinarias, etc.). En caso de que la denuncia recibida se vincule con hechos de corrupción, la Dirección de Transparencia Institucional llevará adelante la investigación pertinente con el objetivo de recomendar las acciones por seguir, promover políticas destinadas e impulsar acciones tendientes a la recuperación de activos, en el caso que corresponda, e identificar riesgos y diseñar y promover acciones preventivas.

- > Órganos de control: Tanto el Estado Nacional como los Estados Provinciales cuentan con diferentes órganos de control que reciben denuncias y/o investigan hechos de corrupción. Así, a nivel nacional se encuentran la Oficina Anticorrupción (OA), Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA), Defensoría del Pueblo de la Nación, Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y Auditoría General de la Nación (AGN).¹⁹ En lo que respecta a las jurisdicciones locales, existen numerosos organismos de control que se encuentran presentes en todo el país y a los cuales se puede acudir para formular una denuncia por casos de corrupción, entre dichos organismos se destacan las Fiscalías de Investigaciones Administrativas. A continuación, y a modo de ejemplo, se detallan algunos organismos de control en las jurisdicciones locales:

19. Es necesario destacar que la ley que reglamenta el funcionamiento tanto de la SIGEN como de la AGN no les otorga la función de recibir denuncias e investigar delitos o faltas administrativas. Del mismo modo sucede con la SGCBA y AGCBA en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este contexto, la habilitación de canales de denuncias en este tipo de organismos puede contribuir a incentivar la colaboración de los empleados ante el descubrimiento de situaciones de irregularidad, sin perjuicio de que una vez recibida la denuncia se derive a los organismos pertinentes para continuar con la investigación.

- > CABA: se encuentran Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (SGCBA), la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA) y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (DPCBA).
- > Chaco: La Ley N° 3468/89 creó la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, entre cuyas funciones se destacan el poder llevar adelante investigación formal, legal y documental de aquellos hechos o actos que pudieran ocasionar daños y perjuicios a la Hacienda Pública o de aquellos actos que puedan comprometer la gestión general administrativa. Además, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas está facultada para decretar si existe o no incompatibilidad en el desempeño simultaneo de más de un empleo. Finalmente, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas es la autoridad de aplicación de la Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública (Ley N° 5428/04) y de la Ley N° 6431/09, la cual legisla sobre el acceso a la información pública.
- > Entre Ríos: El Decreto N° 150/03 creó la Oficina Anticorrupción y Ética Pública, la cual está facultada para recibir denuncias de particulares y agentes públicos, así como efectuar investigaciones al respecto e interponer denuncias ante la Justicia.
- > La Pampa: La Ley N° 1830/98 creó la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, la cual tiene la facultad de investigar las conductas administrativas de los funcionarios y agentes de la Administración Pública, de los entes descentralizados y autárquicos, y de las empresas y sociedades del Estado, controladas por este o en las que tenga participación. Las investigaciones que lleva adelante la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de La Pampa se inician de oficio o a raíz de las denuncias realizadas formalmente por la ciudadanía, los medios de comunicación u otros organismos públicos.
- > Río Negro: La Ley N° 2394/90 creó la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que se encuentra facultada

para intervenir directamente y/o a solicitud del Tribunal de Cuentas local en la investigación de conductas administrativas de funcionarios y agentes de la Administración Pública Provincial de los tres poderes, entes descentralizados, entes autárquicos, empresas y sociedades del estado o controladas por él. Además, la Fiscalía de Investigaciones Administrativas recibe denuncias por parte de la ciudadanía.

A continuación, se profundizará en torno a la Oficina Anticorrupción y la Procuraduría de Investigaciones Administrativas como órganos de control ante los cuales se pueden realizar denuncias ante hechos de corrupción de nivel nacional.

3.1. Oficina Anticorrupción²⁰

La Oficina Anticorrupción en Argentina (OA) fue creada por la Ley N° 25233/99²¹. Esta funciona dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. Sin embargo, no tiene competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales.

Tiene el objetivo de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, de ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los Artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24946/98. Además, la Oficina Anticorrupción realiza investigaciones sobre actos de corrupción que involucran a funcionarios públicos nacionales. Las investigaciones se basan en denuncias realizadas por la ciudadanía, los medios de comunicación, otros organismos públicos o por el propio impulso de la OA.

20. <http://www.anticorrupcion.gov.ar/>

21. Nota del Compilador: para ampliar este tema ver Capítulos III y VI del Informe Anual 2014.

La OA recibe denuncias a través de distintos medios:

- > Telefónicamente (0800-444-4462/ 5167-6400);
- > Vía web
(<http://complementos.jus.gov.ar/oadenuncias/default.aspx>);
- > Vía correo electrónico (denuncia@jus.gov.ar);
- > Personalmente o vía postal a la siguiente dirección: Tucumán 394, C1049 AAH, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A su vez, existen distintas modalidades de denuncias:

- > La *Denuncia Anónima* es la que se recibe por cualquier medio sin que su autor indique datos que permitan individualizarlo. Esto hace que resulte imposible ampliar la información brindada en la denuncia, en caso de ser necesario.
- > La *Denuncia con identidad reservada* es la presentada por una persona que se identifica, pero solicita a la Oficina que mantenga su identidad en sobre cerrado; dato que, por lo tanto, sólo le será revelado al juez en el momento en que lo solicite –luego de presentada una denuncia o querella–. Esto permite que durante la investigación, la identidad del denunciante no sea conocida por los imputados, pero sí se los pueda consultar en caso de resultar necesario ampliar la información que aportara oportunamente.
- > La *Denuncia identificada* es la que hace una persona aportando datos personales mínimos que permiten su individualización y ubicación posterior, facilitando la investigación en la medida en que resulta posible consultarla/o en caso de ser necesario ampliar la información que aportara oportunamente.

Es importante aclarar que una vez recibida la denuncia y en aquellos casos en que se verifican los hechos, la OA realiza la correspondiente denuncia ante la Justicia.

3.2. Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA)²²

La Procuraduría de Investigaciones Administrativas integra la Procuración General de la Nación como órgano encargado de promover “la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación”. Debe “efectuar investigaciones en toda institución o asociación que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, ya sea prestado en forma directa o indirecta, en caso de sospecha razonable sobre irregularidades en la inversión dada a los mencionados recursos”.²³

La Procuraduría cuenta con fiscales especializados y un cuerpo de contadores para realizar sus investigaciones, las que procuran detectar posibles transgresiones a normas administrativas y/o penales. Si bien la PIA no tiene competencia para realizar investigaciones en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en los organismos de las Administraciones Provinciales y Municipales, sí se encuentra facultada para realizar investigaciones sobre actos de corrupción que involucran a funcionarios públicos nacionales. En este sentido, las investigaciones se inician por denuncias de particulares, de otros organismos públicos o de oficio –es decir, por el propio impulso de la PIA–.

Cualquier persona física o jurídica puede poner en conocimiento de este organismo, a través del formulario que figura en la página web (<https://www.mpf.gob.ar/pia/denuncias/>) la supuesta comisión de un delito o irregularidad administrativa. Las investigaciones tienen carácter reservado hasta que se realice la correspondiente denuncia penal ante la Justicia o se solicite el inicio de un sumario administrativo. Sin embargo, la reserva de la identidad puede ser solicitada y será mantenida al menos hasta tanto intervenga un juez, quien eventualmente podría revertir esa situación.

22. <https://www.mpf.gob.ar/pia/>

23. Artículo 45° Inc. a y b, Ley N° 24946/98.

4. Conclusión

En la Argentina cada vez son más las personas que deciden luchar contra la corrupción ante la percepción de que esta no logra reducirse.²⁴ En este sentido, si bien aún queda un largo camino por recorrer en materia de políticas públicas de prevención, mitigación y lucha contra la corrupción –como, por ejemplo, la sanción de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública o una reforma en el régimen de declaraciones juradas de los funcionarios públicos–, en la Argentina la ciudadanía cuenta con diversas herramientas tanto de participación como de control ciudadano para luchar contra prácticas corruptas.

Tanto las herramientas de participación como de control ciudadano son fundamentales no sólo para fomentar y garantizar la participación activa de todos y todas en cuestiones públicas, sino también para incrementar la transparencia del Estado. Además, dichas herramientas permiten hacer públicos diferentes hechos de corrupción.

En lo que respecta a las denuncias ante hechos de corrupción, a pesar de que existen diferentes organismos a los cuales las personas pueden acudir para realizar su denuncia, resulta necesaria la creación de canales específicos para denunciar hechos de corrupción tanto en el Poder Judicial como en el Poder Legislativo. Además, es indispensable desarrollar sistemas efectivos de protección de testigos que deseen testificar o denunciar prácticas corruptas.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Prácticas prohibidas en el BID*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, BID, 2015, disponible en: <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/integridad-en-el-grupo-bid/practicas-prohibidas-en-el-bid,2704.html>

24. Según el Informe 2015 de Latinobarómetro, en la Argentina el 43,1% de los encuestados considera que no se ha progresado nada en la reducción de la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años. Cf. Latinobarómetro (2015).

- Corporación Latinobarómetro: *Latinobarómetro 2015*, Análisis online, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2015, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*, Argentina, 2013, disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_sistematizacion_PresupuestoParticipativo.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM): “Programa Nacional de Presupuesto Participativo”, Buenos Aires, 2012a, disponible en: http://www.pnpp.gob.ar/el-programa_p14
- Resolución N° 597/12, 2012b, disponible en: http://www.pnpp.gob.ar/multimedia/files/resolucion_creacion_pp.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Delito (UNODC): *UNODC y Corrupción*, Brasilia, UNODC, 2015, disponible en: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/corruptcao/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU): *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción* (CNUCC), Nueva York, ONU, 2004, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
- Poder Ciudadano, *Herramientas para la Participación Ciudadana*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2005, disponible en: http://www.poderciudadano.org/libros/HerramientasParaLaParticipacionCiudadana_PoderCiudadano.pdf
- *Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas*, Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2006, disponible en: <http://poderciudadano.org/wp/wp-content/uploads/2010/07/Transparencia-y-control-social.pdf>
- *Accesibilidad geográfica a los servicios de justicia*, Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2015, disponible en: <http://www.poderciudadano.org/libros/Accesibilidad-Geogr%C3%A1fica-a-los-Servicios-de-Justicia.pdf>
- Transparencia Internacional (TI): *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Berlín, Transparencia Internacional, 2009, disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/guia_de_lenguaje_claro_sobre_lucha_contra_la_corrupcion



Sobre los autores

Juan Manuel Abal Medina

Senador Nacional por la Provincia de Buenos Aires. Licenciado en Ciencia Política con Diploma de Honor y Medalla de Oro (Universidad de Buenos Aires); Magíster en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Universitarios y Doctor en Ciencia Política (FLACSO México – Georgetown University). Es Profesor Titular Regular de Sistemas Políticos Comparados en la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y de Análisis de Políticas Públicas en la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Investigador del CONICET. Previamente se desempeñó como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Secretario de Comunicación Pública de la Nación y Secretario de Gestión Pública de la Nación, entre otras posiciones.

Iñaki Albisu Ardigó

Licenciado en Ciencia Política y Estudios Latinoamericanos (Universidad de Toronto) y Magister en Corrupción y Gobernabilidad (Universidad de Sussex). Ha voluntariado y trabajado en organizaciones de sociedad civil desde el 2010. En 2014, realizó una pasantía en la Secretaría de Transparencia Internacional, en el área de *Mesa de Ayuda Anticorrupción*. Se especializa en temas de corrupción y se interesa por el desarrollo de políticas e instituciones que fomenten la lucha anticorrupción y la transparencia, sobre todo a nivel provincial. Actualmente se desempeña como Coordinador de Proyectos en el Área de Instituciones Políticas y Gobierno de Poder Ciudadano.

María Emilia Berazategui

Abogada Especialista en Derecho Ambiental y Profesora para la Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas (Universidad de Buenos Aires), Diplomada en Derecho y Tecnología Aplicados a los Procesos

Ambientales (ITBA). Se encuentra cursando la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University -UNSAM). Fue becaria del Programa de Movilidad en el Posgrado de la Red de Macro Universidades Públicas de América Latina y el Caribe y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Organización Regional América Latina y el Caribe (PNUMA-ORLAC). Es Asistente del Área de Justicia y Acción Ciudadana y del Centro de Asesoría Legal y Acción Ciudadana (ALAC) de la Fundación Poder Ciudadano. Es docente de la Práctica Profesional de Derecho de la UBA que se desarrolla en esta Fundación.

Diego Juan Bercholz

Sociólogo y estudiante avanzado de Derecho en la orientación en Derecho Administrativo (Universidad de Buenos Aires). Actualmente se desempeña en la Secretaría General de Acceso a la Justicia del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fernando Braccacini

Abogado con Diploma de Honor (Universidad de Buenos Aires) y candidato a Especialista en Derecho Penal (Universidad Torcuato Di Tella). Se desempeña como coordinador del área Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, y es docente de Derecho Constitucional y de Garantías Constitucionales en el Proceso Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Maximiliano Campos Ríos

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) de la UBA y Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés), realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown. Profesor de la Universidad de Buenos Aires e Investigador Asociado de CIPPEC. Ex Secretario Académico de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, y Presidente de la Asociación Civil Espacios Políticos.

María Estefanía Centurión Lilo

Abogada con orientación en derecho privado (Universidad de Buenos Aires). En la actualidad desarrollo mi actividad profesional en el estudio jurídico Amodeo, Sanguinetti & Batistton.

Agustina De Luca

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) con títulos internacionales de inglés, como así también un breve intercambio en el King's School of English, en Londres. Se desempeñó como voluntaria en el área Instituciones Políticas y Gobierno en la Fundación Poder Ciudadano, y se especializa en temas de transparencia y anticorrupción. Ha realizado varios cursos internacionales, entre ellos uno virtual organizado por la Organización de los Estados Americanos sobre “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas”, y uno presencial en Lituania organizado por el Capítulo Lituano de Transparency International titulado *Summer School on Integrity*.

Leandro Despouy

Abogado especializado en Derecho Internacional Público en las áreas de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Universidad de Buenos Aires). Con una larga trayectoria en el campo en estos campos, tanto a nivel nacional como internacional, presidió la Auditoría General de la Nación desde 2002 hasta febrero de 2016. Ha desarrollado actividades docentes en importantes universidades en todo el mundo y es autor de múltiples publicaciones, entre las que se encuentran *La Argentina auditada. El Estado Nacional bajo la lupa del presidente de la Auditoría General de la Nación* (2015). Desde mayo de 2016 se desempeña como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Representante Especial para Derechos Humanos en el ámbito internacional de la Cancillería argentina.

Germán Emanuele

Abogado con orientación en derecho internacional público (Universidad de Buenos Aires). Cursó la Maestría en Estudios Ambientales (Universidad de Ciencias Económicas y Sociales). Actualmente dirige el

Área de Justicia y Acción Ciudadana de la Fundación Poder Ciudadano. Es responsable del Centro de Asesoría Legal y Acción Ciudadana (ALAC), iniciativa de Transparencia Internacional y Docente y Coordinador de la Clínica Jurídica de la Práctica Profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y del Programa Contrataciones Públicas Transparentes. Por otro lado, es miembro de la Asociación Civil Voluntarios Sin Fronteras.

Delia Ferreira Rubio

Doctora en Derecho (Universidad Complutense de Madrid) y abogada (Universidad Nacional de Córdoba), es consultora internacional de organizaciones tales como OEA, IDEA International, IIDHCAPEL, IFES, DEMOCRACY INTERNATIONAL, NDI, NEEDS, BID, PNUD, entre otras. Asimismo, es investigadora de la Fundación CEPPA de Buenos Aires. Entre 2004 y 2010 fue miembro del Board de PODER CIUDADANO y entre 2008 y 2010 fue su Presidenta. Delia Ferreira fue miembro del Board Internacional de Transparency International por dos períodos consecutivos entre octubre de 2008 y octubre de 2014. Es autora de numerosas publicaciones sobre Cultura Democrática, Instituciones Políticas, Política Comparada, Gobierno por Decreto, Ética Pública y Parlamentaria, Financiamiento de los Partidos Políticos y Sistemas Electorales, entre otros temas.

Alberto Föhrig

Abogado (Universidad de Buenos Aires) y Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano), tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y es Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Oxford y realizó su post-doctorado en las universidades de Yale y Harvard mediante una beca del Programa sobre Drogas, Seguridad y Democracia del Social Science Research Council entre 2012 y 2013. En dicha investigación abordó las relaciones entre política, policía, y organizaciones delictivas en la Argentina. Desde 1995 es profesor de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés a nivel de grado y post grado.

Guadalupe Daniela García Delgado

Abogada (Universidad de Buenos Aires). Actualmente se desempeña laboralmente en la Inspección General de Justicia. Sus áreas de interés abarcan el derecho público, nuevos sujetos del derecho internacional y la teoría crítica de derecho.

Roberto Gargarella

Sociólogo, Abogado y Doctor en Derecho (Universidad de Buenos Aires), L.L.M. por la University of Chicago Law School, Master en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, J.S.D. por la University of Chicago, y Post-Doctorado en la Balliol Collage, Oxford. Es profesor ordinario de la Escuela de Derecho de la UTDT, y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la UBA. Ha sido docente e investigador visitante en diversas universidades extranjeras, recibiendo becas de relevancia como las otorgadas por Fullbright, John Simon Guggenheim Memorial Foundation, Fundación Antorchas, entre otras. Es autor de numerosos libros y artículos, publicados tanto en el país como en el exterior, entre los cuales se encuentran *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina* (2014). *Por una justicia dialógica* (2014), *Latin American Constitutionalism (1810-2010)* (2013) y *El castigo en sociedades desiguales* (coord.) (2012).

Gonzalo Guzmán Coraita

Abogado (Universidad Nacional de Tucumán), Especialista en Derecho de Daños (Universidad Nacional del Litoral), fue asesor en la Legislatura de la Provincia de Salta. Es director del blog Saltatransparente.com, especializado en cuestiones de transparencia y acceso a la información pública. Ejerce la profesión de manera libre en el estudio Guzmán, Rueda & Sierra Espeche, en la Ciudad de Salta.

Álvaro Herrero

Abogado (Universidad Nacional de La Plata), Master en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University), y Doctor en Ciencia Política

(University of Oxford). Especialista en temas de reforma judicial, transparencia y estado de derecho, ha trabajado a nivel nacional e internacional en ONG y organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, Inter-American Dialogue e IFES. Ha sido consultor del PNUD, BID, USAID y Banco Mundial en proyectos de desarrollo en más de 15 países de América Latina. Entre 2009 y 2013 se desempeñó como Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Actualmente es Subsecretario de Gestión Estratégica y Calidad Institucional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Guillermo Jorge

Abogado especializado en derecho penal e internacional (Universidad de Buenos Aires) y Master in Laws por Harvard Law School (2003). Ha sido Visiting Scholar del Center for Latin American Studies de Stanford University (2001), becario del National Endowment for Democracy (2006) y del Center for Democracy, Development and the Rule of Law de la Universidad de Stanford (2009). Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York. Es lecturer del Departamento de Derecho de la Universidad de San Andrés, donde además dirige el Programa de Control de Corrupción. Socio fundador de Governance Latam. Ex miembro del Comité Independiente de gobernabilidad de FIFA

Karina Kalpschtrej

Socióloga (Universidad de Buenos Aires), desde 1994, se desempeña como docente en la Universidad de Buenos Aires. Especializada en asesoramiento metodológico para el desarrollo de proyectos, en 2011, se incorporó a la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI) siendo hasta 2015, Directora de Proyectos. Desarrolló consultorías para el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) y Banco Mundial. Asimismo, trabajó como consultora para distintos organismos públicos como la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGT) y la Oficina Anticorrupción (OA). Ha estado vinculada a la Fundación Poder Ciudadano desde el 2003 siendo en la actualidad Directora de Fortalecimiento Institucional.

Santiago Kovadloff

Licenciado en Filosofía (Universidad de Buenos Aires) y Doctor Honoris Causa (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales). Es profesor honorario de la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Comité Académico y Científico de la Universidad Ben-Gurion del Neguev, de Israel. Participó como profesor invitado en la Cátedra Latinoamericana “Julio Cortázar” de la Ciudad de Guadalajara, México, en el año 2013. Es ensayista, poeta, traductor de literatura de lengua portuguesa y autor de relatos para niños. Es miembro de número de la Academia Argentina de Letras, miembro correspondiente de la Real Academia Española y vicepresidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Desde el año 2016 integra el capítulo argentino del Club de Roma.

Celeste Leonardi

Abogada y candidata a Magíster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de La Plata). Actualmente se encuentra elaborando su tesis sobre la incidencia de la justicia en la formulación de políticas públicas. Entre 2011 y 2016 se desempeñó en el Área de Justicia de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Ha sido becaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Curso sobre Sistema Interamericano e Internacional de Derechos Humanos. Ha realizado pasantías en las Clínicas Jurídicas de la UNLP y en la Comisión Provincial por la Memoria. Es docente de derecho penal y de seminarios de grado en la UNLP.

Juan Negri

Doctor en Ciencia Política y docente (Universidad de San Martín). Se desempeñó como Asesor Político de la Delegación de la Unión Europea en Argentina.

Rosario Pavese

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Actualmente se encuentra realizando su tesis en el marco de la Maestría en Análisis Gestión y Derecho Electoral (Universidad de San Martín). Parte

del equipo de Poder Ciudadano desde el año 2007, se desempeñó como Directora del Área de Instituciones Políticas y Gobierno desde el año 2012 hasta febrero de 2016. Además, dicta clases en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad del Salvador. Entre sus temas de especialización se encuentran el financiamiento de la política, la regulación estatal de la publicidad oficial y la participación ciudadana en los procesos electorales. En la actualidad se desempeña como Gerente Operativa de Articulación Institucional del GCBA.

María Constanza Martínez Pizarro

Abogada con orientación en Derecho Internacional Público (Universidad de Buenos Aires). En la actualidad se encuentra trabajando en el programa Acompañamiento Familiar, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de Ciudad de Buenos Aires; y como Coordinadora de Gestión Comunitaria de Zona Norte en la Asociación Civil Techo Argentina.

María Luján Rey

Docente y mamá de Lucas y Lara. Oriunda de San Antonio de Padua, provincia de Buenos Aires, ha sido usuaria habitual de la Línea Sarmiento. La Tragedia de Once, en febrero de 2012, en la que falleció Lucas, la impulsó, junto a otros familiares de las víctimas, a la lucha para que los responsables comparecieran ante la Justicia. Es abuela de Paz y ha plasmado su experiencia en el libro *Desde mis zapatos*.

Roque Rueda

Abogado (Universidad de Buenos Aires), fue asesor en el Senado de la Nación, en la Legislatura Provincial de Salta y posteriormente Concejal de la Ciudad de Salta. Es miembro del Instituto de Humanidades de Salta y docente de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Salta. Ejerce la profesión libre en el Estudio Guzmán, Rueda & Sierra Espeche, de la ciudad de Salta.

Claudio Savoia

Periodista y Licenciado en Comunicación Social (Universidad Nacional de La Plata). Trabaja desde 1997 en el Diario *Clarín* donde fue durante una década Editor del Equipo de investigación y en la actualidad se desempeña como Editor de noticias judiciales y de corrupción en la sección política “El País”. Obtuvo el Premio a la Creatividad de la Academia Nacional de Periodismo, la beca AVINA sobre Investigación Periodística para el Desarrollo Sostenible, así como distinciones del Comité Internacional de la Cruz Roja y UNICEF. En 2015 publicó su primer libro: *Espiados. Cómo controla el gobierno a todos los argentinos. Infiltrados, espías y escuchas. La guerra por la información clandestina*, en Editorial Planeta.

Pablo Secchi

Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y maestrando en Análisis, Gestión y Derecho Electoral (Universidad de San Martín). Trabaja temas de transparencia institucional y lucha contra la corrupción. Se interesa especialmente por la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales tema sobre el cual ha realizado diversas consultorías. Es Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de Transparencia Internacional.

María Inés Tula

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), magister en Ciencia Política (IDAES-Universidad de San Martín) y Doctora en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Actualmente se desempeña como profesora por concurso en la carrera de Ciencia Política (UBA) y es Investigadora de carrera en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Se desempeña como consultora independiente para organismos nacionales e internacionales, legisladores y organizaciones no gubernamentales en temas de política y género, reforma político-electoral y partidaria. Es autora de números

artículos en revistas científicas y de capítulos de libros sobre temas de su especialidad publicados en el país como en el exterior.

José Carlos Ugaz

Abogado. Actuó como fiscal especial en uno de los procesos judiciales por corrupción más importantes de la historia latinoamericana. Fue Procurador Ad-Hoc del Perú en diferentes causas de corrupción contra la red delictiva del ex presidente peruano Alberto Fujimori. En 2002, se convirtió en Presidente de Proética, el capítulo nacional de Transparency International (TI) en Perú. Fue funcionario de la Unidad Anticorrupción del Banco Mundial entre 2004 y 2006 y es miembro individual de TI desde 2008, integrando la Junta Directiva de esta organización desde 2011. Docente de Derecho Penal en la Universidad Católica del Perú desde 1986, fue elegido como Presidente de TI en 2014.

Hugo Wortman Jofré

Abogado (Universidad de Buenos Aires) y socio fundador del estudio Wortman Jofre - Isola Abogados, fundado por Luis Moreno Ocampo. Fue Secretario Letrado de la Fiscalía de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal e integrante del “Centro de Estudios y Asuntos Penales” del Banco Central de la República Argentina, siendo el representante del BCRA en la investigación de los delitos económicos que involucraron a entidades financieras de la República Argentina en las décadas del 80 y 90. Ya en la actividad privada se desempeña como consultor en programas integrales de control de corrupción y control del fraude y como abogado en diversas causas de trascendencia pública e institucional. Ha participado como conferencista especialista en prevención e investigación de fraude en diversos seminarios en ámbitos empresariales y estatales, y asiste desde el año 2003 a las conferencias anuales de la International Bar Association. Es Presidente de la Fundación Poder Ciudadano.



Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

¿Qué hacemos?

División de Poderes

- > Monitoreo del Poder Ejecutivo
- > Transparencia en el Poder Legislativo
- > Independencia del Poder Judicial

Ética y Transparencia

- > Limitación del uso de recursos públicos con fines personales
- > Conflicto de intereses
- > Acceso a instrumentos de control como las declaraciones juradas
- > Contrataciones Públicas Transparentes

Elecciones

- > Monitoreo de campañas electorales
- > Equidad en la competencia electoral
- > Financiamiento de los partidos políticos
- > Información para la ciudadanía y capacitación

Acceso a la Justicia

- > Servicio Jurídico Gratuito
- > Políticas Públicas de acceso a la Justicia
- > Fortalecimiento de comunidades

Acceso a la Información Pública

- > Promoción de legislación en diversos niveles
- > Difusión de estándares internacionales
- > Capacitación para el ejercicio del derecho al acceso a la información
- > Litigio estratégico para su efectivo cumplimiento

¿Cómo lo hacemos?

- > Monitoreando el funcionamiento de las instituciones republicanas y denunciando irregularidades y discrecionalidades.
- > Generando información y produciendo recomendaciones, investigando y tomando posición sustentada para generar cambios.
- > Sensibilizando a la sociedad, difundiendo información importante sobre los temas de trabajo de la organización orientados a concientizar sobre los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado y sus funciones.
- > Incentivando el debate de temas sensibles e importantes que no se encuentran en la agenda pública.
- > Convocando a múltiples actores para dialogar y generar consensos sobre temas de importancia para el desarrollo de una democracia de calidad basada en el respeto de las leyes y el comportamiento ético.
- > Promoviendo la participación ciudadana y el compromiso cívico, recurriendo tanto a herramientas tradicionales de participación como a los instrumentos que posibilitan las nuevas tecnologías.
- > Asesorando jurídicamente y acompañando legalmente en temas de interés público, frente a la afectación de derechos, con especial foco en poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Consejo de Administración

Presidente

Hugo Wortman Jofré

Vicepresidente

Pilar Arcidiácono

Vocales

Adriana Amado

Martín D' Alessandro

Martín Etchevers

Lilia Goday

Pablo Secchi

Dirección Ejecutiva

Pablo Secchi

Instituciones Políticas y Gobierno

Dirección

Rosario Pavese

Coordinador de Proyecto

Iñaki Albisu Ardigó

Asistente

Paula Brusco

Centro de Asesoría Legal y Acción Ciudadana – Justicia

Dirección

Germán Emanuele

Asistente

María Emilia Berazategui

Fortalecimiento Institucional

Dirección

Karina Kalpschtrej

Voluntarios

Patrick McQuestion

Alan Didier Garin

Colaboradora

Norah Baragli

Soporte en sistemas

Cecilia Battaglia

Administración

Susana Oviedo

Contador

Rubén Cañas

