

INTEGRITY ASSESSMENT

Por: Laura Alonso

Sociedad civil, información y medios

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se multiplicaron y se tornaron más influyentes a partir del restablecimiento de la democracia en la Argentina, en 1983. La sociedad civil tiene una tradición que se remonta a la época colonial. Durante el período de inmigración y en el siglo XIX surgieron distintos tipos de OSC.

Según un estudio del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, hay alrededor de 100.000 OSC en la Argentina. La cantidad de OSC se cuadruplicó en las décadas del 80 y del 90. Las OSC se distribuyen por todo el territorio y dedican su acción a cuestiones como educación, salud, medio ambiente, desarrollo rural, derechos humanos, discapacitados, población indígena, discriminación y SIDA, entre muchas otras. Sus recursos provienen principalmente de donaciones personales, actividades educacionales, cuotas de miembros, aportes del gobierno nacional y eventos para recaudación de fondos.

La Constitución Nacional asegura el derecho de asociación a los ciudadanos. Las OSC deben registrarse ante el Registro Nacional Obligatorio de OSC, creado por el Decreto 916 de 1999. El Código Civil también reconoce a las OSC. Los requisitos para fundar una OSC no son muy rigurosos. Hay dos tipos principales de organizaciones: las asociaciones civiles y las fundaciones.

En casi todos los casos, el Registro Nacional Obligatorio aprueba las solicitudes de creación de OSC. Sin embargo, hubo un rechazo que generó muchos comentarios, cuando, por razones de índole moral, se le negó existencia legal a una organización dedicada a "intercambio de parejas y otras prácticas".

En general, los activistas no están en peligro cuando se ocupan de asuntos relacionados con corrupción en el nivel nacional. En cambio, no se puede llegar a la misma conclusión en cuanto al nivel provincial. En marzo del 2003, la policía

atacó violentamente a integrantes de muchas OSC que realizaban una manifestación contra un senador nacional, Luis Barrionuevo, frente al Congreso. Se lo acusaba de haber instigado la suspensión de las elecciones en la provincia de Catamarca.

Los sindicatos son legalmente reconocidos por la Constitución. La Ley 23.551 permite a los trabajadores afiliarse a sindicatos o crear otros. El sindicalismo fue una fuerza poderosa durante el régimen de Juan Perón. En la presidencia de Carlos Menem (también peronista), en cambio, la corrupción cundió en los sindicatos, que, en muchos casos, traicionaron los intereses de los trabajadores para alimentar las cuentas bancarias de sus dirigentes.

Si bien la Constitución reconoce que la información es pública y los ciudadanos tienen derecho a acceder libremente a ella, no existe ninguna ley que asegure ese acceso, aunque la Cámara de Diputados y el Senado están tratando una norma para ese fin. Teóricamente, los ciudadanos tienen derecho a acceder a información gubernamental y, si se les niega tal acceso, pueden acudir a los tribunales para exigir la divulgación. La Internet ha tornado más accesible ese tipo de información. A pesar de ello, con mucha frecuencia hay detalles técnicos que dificultan la lectura de ese material, como ocurre con el presupuesto nacional.

Generalmente, los ciudadanos logran obtener una partida de nacimiento en el plazo de un mes. La espera es más breve en las ciudades que en la zona rural.

Los Artículos 14 y 32 de la Constitución Nacional garantizan la libertad de palabra, que también es garantizada por la Convención Americana de Derechos Humanos. Por lo general, a la prensa le es posible denunciar casos de corrupción. Desde que el fotógrafo José Luis Cabezas¹ fue asesinado después de la publicación de fotos reveladoras de corrupción policial, en 1997, no se registraron detenciones o homicidios de periodistas que se dedicasen a investigar ese tipo de asunto. Aun así, por lo menos dos reporteros han sido atacados y heridos

mientras investigaban casos de corrupción.

Durante los días de violencia de diciembre del 2001, cuando el país estaba sumido en una crisis política, el ex presidente Fernando de la Rúa ordenó al funcionario responsable por el sector de Prensa y Comunicación que no permitiera a los medios de prensa transmitir imágenes de la violenta represión policial en la Plaza de Mayo, enfrente a la Casa Rosada, sede del gobierno en Buenos Aires.

Los periodistas suelen ser muy precavidos ante el riesgo de difamar políticos, funcionarios públicos y empresarios. El año pasado el gobierno no presentó demandas por difamación, aunque en la provincia de Córdoba el diario *La Voz del Interior* fue procesado por daños y perjuicios por la esposa del gobernador y por el ex secretario general de Gobierno.

El COMFER (Comité Federal de Radiodifusión) es la repartición nacional encargada de controlar los medios de comunicación de masas. Como sucede en muchos otros órganos de regulación, las decisiones del COMFER suelen sufrir influencias políticas.

Procesos electorales y políticos

Los argentinos votan en secreto. La Constitución Nacional y el Código Electoral garantizan el proceso de las elecciones. Desde que se restableció la democracia, en 1983, los ciudadanos argentinos han votado con regularidad. En general, se ha respetado el calendario electoral fijado. Esto cambió después de la crisis política del 2001, pues hubo elecciones en todos los niveles gubernamentales a lo largo del año 2003. Los analistas recomiendan que haya sincronismo y elecciones simultáneas para así fortalecer la democracia y la estabilidad. El calendario electoral de 2003

ARGENTINA

no se ajustó a este principio.

Todos los ciudadanos de hasta 70 años de edad deben votar. Están exceptuados los presos y los enfermos mentales.

Todos los ciudadanos tienen derecho a crear partidos políticos y participar en ellos.

El Congreso aprobó en 1991 la Ley 24.012, que reserva un tercio de las bancas de ambas cámaras para la representación femenina ("Cupo Femenino"). Por ley, por lo menos treinta por ciento de los candidatos de los partidos políticos deben ser mujeres.

El control de las elecciones es responsabilidad de la Cámara Nacional Electoral (CNE). A diferencia de la IFE mejicana o la FEC de los EE.UU., no se trata de un órgano independiente sino de una dependencia del Poder Judicial. Por ello, su actuación está exenta de toda interferencia política.

Los ciudadanos pueden acceder con facilidad a los informes electorales del organismo, aunque deban pagar una tarifa por las copias.

Las finanzas de los partidos políticos están regidas por la Ley 25.600, aprobada por el Congreso en 2002. Antes de esta ley no había reglas que establecieran límites a las donaciones y controles sobre los ingresos y gastos de los partidos, tanto durante las campañas electorales como en otros momentos. La anterior ley sobre finanzas políticas (Ley 23.298) disponía el sistema de financiación pública y privada, pero no fijaba límites o controles sobre los donadores. Además, no preveía la divulgación de ese tipo de información.

Por su parte, la Ley 25.600 establece que:

- Las donaciones personales están limitadas de dos maneras: 1) el tipo de donador (los extranjeros no pueden hacer donaciones) y 2) el importe de la donación personal (no más del 0,5 por ciento del gasto total permitido al partido)

- Las donaciones de empresas están limitadas de dos maneras: 1) el tipo de empresa donadora (empresas extranjeras no pueden hacer donaciones) y 2) el importe de la donación de la empresa (no más del 1 por ciento del gasto total permitido al partido).

Los límites de gastos de campaña de los partidos políticos se calculan mediante

una fórmula que considera la población total.

Dado que la Ley 25.600 fue sancionada hace muy poco y la CNE tiene ahora por primera vez la posibilidad de controlar las finanzas de los partidos, es aún prematuro evaluar su desempeño. En el pasado, la CNE casi nunca imponía penas a los infractores. Ahora, en cambio, con la Ley 25.600, la Cámara tendrá oportunidad de actuar.

Los partidos políticos se atrasaron en la entrega de sus informes de ingresos y gastos a la Justicia Electoral para la última elección presidencial, en mayo del 2003. Como consecuencia, la ciudadanía no tuvo acceso a datos relevantes una semana antes de la votación, como dispone la Ley 25.600. El medio más rápido de obtener esa información era por Internet, pero para ello era necesario que los partidos presentasen sus informes en formato electrónico.

Ramas del gobierno

La Argentina tiene un sistema de gobierno presidencialista. El presidente es el jefe supremo de la nación y jefe del gobierno, siendo responsable por la administración general del país. El presidente y el vicepresidente cumplen un mandato de cuatro años y pueden ser reelectos para otro período igual. Ambos son elegidos por voto popular (el Colegio Electoral, semejante al de los Estados Unidos, fue abolido por reforma constitucional en 1994).

El Poder Judicial puede rever las acciones del Ejecutivo. El año pasado, por ejemplo, la Corte Suprema revió una decisión sobre bancos, como forma de hacer que el Poder Ejecutivo dejara de presionar al Congreso para lograr el juicio político de miembros de la Corte.

El Congreso se compone de dos cámaras: la Cámara de Diputados, que cuenta con 257 integrantes, y el Senado, que tiene 72 bancas. Los diputados nacionales son elegidos directamente por los votantes de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. El mandato es de cuatro años y no hay límites para su renovación. A cada dos años se elige a la mitad de los miembros.

También por voto directo, se eligen tres

senadores de cada provincia y tres de la ciudad de Buenos Aires. Los senadores cumplen mandato de seis años, sin límite de renovación. A cada dos años se elige un tercio de los miembros del Senado.

El Artículo 116 de la Constitución Nacional otorga al Poder Judicial capacidad para rever actos legislativos.

Cada cámara del Congreso tiene el derecho de sancionar o dimitir a cualquiera de sus miembros. Para ello se requiere la aprobación de dos tercios de la cámara. Como todos los ocupantes de cargos políticos, los legisladores gozan de inmunidad contra procesos judiciales, según determinan la Constitución Nacional (Artículos 68 y 69) y la Ley 25.320.

El Congreso puede obligar a los ministros a justificar y explicar sus decisiones políticas, pero no puede juzgarlos. La responsabilidad por nombrar y desplazar ministros es del presidente.

El jefe de gabinete debe concurrir al Congreso por lo menos una vez por mes para informar a los legisladores sobre las decisiones políticas. Aunque es nombrado por el presidente, el jefe de gabinete presta cuentas políticamente al Congreso y puede ser desplazado por el voto de dos tercios.

De acuerdo con la Ley 25.188 (ética en la administración pública), los legisladores y funcionarios de nivel ministerial deben presentar declaraciones de bienes a la Oficina Anticorrupción. Después, el público puede pedir que se le dé acceso a esa información.

Los regalos pasan a ser propiedad del Estado nacional. Los funcionarios públicos deben declarar todo regalo que reciban.

El Poder Judicial es formado por la Corte Suprema de Justicia y por los tribunales inferiores creados por el Congreso en todo el territorio de la nación.

La eficiencia del sistema judicial resulta decepcionante

para los ciudadanos. La justicia siempre ha sido lenta y, con frecuencia, se ha mostrado dócil al poder político del momento. Esto se mostró especialmente peligroso a lo largo de los mandatos de Menem (1989-1999).

Administración y servicios civiles

La Ley de Empleo Público Nacional (Ley 25.164) y la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744) regulan las condiciones del empleo público. La Ley 25.164 prohíbe que reos condenados trabajen en el servicio civil nacional o provincial. Además, la misma ley obliga a los agentes civiles a informar cuando tienen conocimiento de casos de corrupción.

A pesar de esta ley, la interferencia política en empleos del sector público es muy común. Cada gobierno que asume trae su "propia gente". Estos empleados trabajan lado a lado con los remanentes de anteriores administraciones. Hay mucha arbitrariedad en la designación de cargos para el sector de la administración pública.

Es práctica habitual que el partido gobernante desvíe fondos públicos para dar sustentación a estructuras y organizaciones partidarias. El clientelismo es práctica común y tradicional, lo que hace que los cargos públicos sean usados como medio para pagar sueldos a los militantes políticos.

No existe en la actualidad ninguna ley que prevea medidas de denuncia.

Sin embargo, la Oficina Anticorrupción se prepara para presentar un proyecto de ley de protección a denunciantes, periodistas y testigos.

Las adquisiciones y licitaciones son reguladas por el Decreto 436/00, que establece la transparencia del proceso. Las adquisiciones deben ser anunciadas al público en el sitio de Internet de la Oficina Nacional de Contrataciones.

Dicho decreto dispone que toda adquisición por valor superior a 10.000 pesos se efectúe mediante licitación competitiva. Se instituye también una base de datos denominada SIPRO (Sistema de Información de Proveedores). La Oficina Nacional de Contrataciones mantiene el sistema de información y la base de datos

centralizada de proveedores.

Los procedimientos de privatización son regulados por la Ley 23.696 de 1989, sancionada en el primer año del gobierno de Menem.

La mayoría de las privatizaciones de servicios públicos tuvo lugar en los años 90, durante la presidencia de Carlos Menem. Estos procesos estuvieron plagados de corrupción, y la justicia aún está investigándolos.

Mecanismos de supervisión y regulación

De acuerdo con la Constitución Nacional (Artículo 86), el Ombudsman Nacional (Defensor del Pueblo) desempeña su función de forma autónoma e independiente, bajo la supervisión del Congreso Nacional. El mandato del ombudsman dura cinco años y puede extenderse por un segundo período. Antes del 31 de mayo de cada año, el Ombudsman Nacional presenta al Congreso un informe de actividades, que se publica en el Boletín Oficial y al cual se puede acceder por Internet.

Cuando se somete un caso a la apreciación del Ombudsman, el reclamante recibe una nota con detalles de cómo será manejada la cuestión. Los informes del Ombudsman están al alcance del público en su página de Internet.

Por la Ley 24.156, es atribución del Tribunal de Cuentas de la Nación auxiliar al Congreso en la supervisión de las cuentas del sector público.

Este organismo verifica los actos del Poder Ejecutivo y supervisa la "cosa pública", aunque no la administra de hecho.

El principal partido opositor en el Congreso elige al presidente del Tribunal de Cuentas.

En años anteriores, los informes del Tribunal de Cuentas no eran objeto de gran atención, pero en los últimos tiempos han tenido reflejos en el terreno político.

El Banco Central es un ente independiente cuya misión primordial es preservar el valor de la moneda nacional.

Al formular y ejecutar la política monetaria y financiera, el Banco no es influenciado por el Poder Ejecutivo.

Un directorio compuesto por un

presidente, un vicepresidente y ocho directores gobierna la actuación del Banco. Los miembros del directorio deben ser de probada idoneidad en cuestiones monetarias, bancarias o legales vinculadas al área financiera.

El presidente designa a los miembros del directorio con acuerdo del Senado. Los ocho integrantes del directorio son designados para períodos de seis años, designándose a la mitad de los directores a cada tres años. Todos pueden ser reelectos indefinidamente.

Mecanismos anticorrupción y estado de derecho

La Ley de Ética Pública (25.188) regula los conflictos de interés dentro del Poder Ejecutivo. En ella se determinan penas para funcionarios públicos involucrados en casos de corrupción. Esta ley considera como enriquecimiento ilícito no sólo al incremento de patrimonio sino también a la injustificada cancelación de deudas contraídas por el funcionario.

La Oficina Anticorrupción fue instituida por el ex presidente de la Rúa en 1999, como dependencia del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Hasta ahora, se ha mantenido inmune a la interferencia política, pero sufrió la pérdida de personal y recursos, lo que ha disminuido su efectividad. Si bien la oficina tiene un equipo pequeño, sus investigadores son altamente cualificados y gozan del reconocimiento profesional de sus pares. Ha iniciado muchas investigaciones, algunas de las cuales ya fueron presentadas a los tribunales, aunque lamentablemente la Justicia no siempre les ha dado continuidad.

La Oficina Anticorrupción mantiene en su poder las declaraciones de bienes presentadas por todos los funcionarios de nivel ministerial, las cuales están a disposición del público que

desea examinarlas. Asimismo, en ella se guardan las declaraciones de bienes del Jefe del Estado. Las denuncias por corrupción se presentan en forma anónima por medio del sitio de Internet de la repartición (<http://www.anticorruccion.jus.gov.ar/>).

La Oficina Anticorrupción no puede iniciar investigaciones en el Poder Ejecutivo ni en el Poder Judicial, así como tampoco en reparticiones de nivel provincial o municipal.

La Constitución Nacional asegura a todos los ciudadanos el acceso a la justicia (Artículo 18). El Artículo 17 garantiza la propiedad privada.

Los ciudadanos que no pueden pagar por los servicios de un abogado tienen derecho a asistencia jurídica gratuita suministrada por el Poder Judicial.

Las fuerzas policiales federales y provinciales tienen a su cargo el orden público y la seguridad. En los últimos tiempos, ante la participación de muchos integrantes de las fuerzas policiales en casos de corrupción e incluso en secuestros, estas instituciones han sido sometidas a un proceso de purga.