



Observatorio de Políticas Públicas



Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

DEMOCRACIA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

CAT. OPP/CAG/2005-06

MARCO CONSTITUCIONAL LEGAL
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.
CIUDADANIA Y EQUIDAD

DICIEMBRE DE 2005

Autores:

AG Cecilia Mendoza
AG Graciela Ferro
AG Cristina Bozzo
AG Sergio Negri
AG Marisa Bechara
AG Fernando Subi Carbonelli
AG Daniel Campione
AG Julio Bizzolatti

Este documento fue producido por los responsables de las Areas Temáticas: "Democracia y Desarrollo Institucional: Marco Constitucional Legal", "Democracia y Desarrollo Institucional: Gobernabilidad Democrática" y "Democracia y Desarrollo Institucional: Ciudadanía y Equidad" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mes de diciembre del año 2005.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales

AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas

DEMOCRACIA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

INTRODUCCION GENERAL

El presente documento se inscribe en el marco de las actividades del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros, como continuidad del grupo que sobre el tema de reforma política se viene desarrollando desde el 2002.

Desde el momento inicial en que se abordó la temática de la reforma política, el análisis siempre se ha centrado en su calidad de política pública. En este sentido y siguiendo el contexto histórico se trabajó, en primera instancia, sobre el sistema de gobierno presidencialista, su impacto en los estados provinciales, los sistemas electorales y el financiamiento de la actividad política y las formas de participación ciudadana a través de nuevas formas de organización social y política.

Posteriormente, en el 2004, y a raíz de la modificación del escenario tanto por la percepción de una más enérgica conducción de la cosa pública desde el poder político así como una menor interpelación desde la sociedad hacia la clase dirigente en su conjunto, quizás por la notoria reversión en el ciclo económico y la consecuente mejora de los indicadores socio económicos, se actualizó el trabajo caracterizando lo sucedido desde la crisis, el mandato del Presidente Duhalde y la asunción del Presidente Kirchner. Simultáneamente se pasó revista y se analizó el estado de situación de los proyectos de leyes vinculados a la temática de reforma política en sus distintos aspectos radicados en ambas Cámaras del congreso de la Nación.

En el presente período, como continuidad de la línea de trabajo hasta ahora desarrollada se estructuró el trabajo con el criterio de plantear e iniciar el desarrollo de tres unidades temáticas con el fin de perfilar el abordaje de esta política pública cubriendo los siguientes aspectos:

1. El análisis y evaluación del marco constitucional legal - Reforma Constitucional de 1994 y su legislación complementaria - y la actualización de las iniciativas legislativas en materia de reforma política.
2. El análisis de la gobernabilidad democrática con especial referencia a los sistemas de representación y al funcionamiento de los foros multilaterales con especial referencia a los de carácter regional.
3. El análisis de la noción de ciudadanía con especial referencia al proceso de construcción ciudadana en el contexto de crisis socio económica y las respuestas institucionales y programáticas en la materia.

AREA TEMÁTICA 1: MARCO CONSTITUCIONAL LEGAL

Coordinación: Graciela Ferro

LA CONSTITUCION NACIONAL Y EL DESARROLLO DE LA REFORMA DE 1994

Por Graciela Ferro y Cristina Bozzo, Administradoras Gubernamentales

En las evaluaciones de la Reforma Constitucional de 1994 que se realizan a partir de la legislación complementaria requerida por los textos nuevos o reformados, muchas veces se hace referencia a una obra inconclusa.

Sin embargo, cuando se revisan las normas reglamentarias aprobadas desde 1994 a la fecha, se observa que ellas representan una cifra relevante respecto del total de las requeridas. Esta afirmación no implica, en modo alguno, desconocer o minimizar la importancia de los vacíos reglamentarios en materias de significativa trascendencia que aún subsisten, de la conveniencia de revisar las normas ya sancionadas en algunas materias, así como de seguir avanzando en la complementación legislativa de otras.

En materia de reforma política, si bien se puede señalar que la Convención Constituyente sentó las bases, se observa que las precisiones reglamentarias para su efectiva instrumentación son aún insuficientes y se requiere seguir avanzando. Como muchas veces se ha dicho, una verdadera reforma política no se agota en los sistemas electorales o en el tratamiento normativo del financiamiento de los partidos políticos sino que debe contemplar también y fundamentalmente, modificaciones institucionales.

En esta parte del documento se abordan:

I.- Reforma Constitucional de 1994 y legislación complementaria.

II.- Iniciativas Legislativas en materia de Reforma Política con tratamiento en ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

En la primera parte, a partir de los textos constitucionales aprobados en 1994, se identifican las normas aprobadas con posterioridad a la Reforma, las que se encontraban vigentes así como la legislación que, a la fecha, se encuentra pendiente de sanción. El cuadro de situación presentado incluye anexos en los que se detallan aspectos de algunas de las disposiciones reglamentarias de textos reformados y en los que también se hace especial referencia a las áreas de la administración pública nacional con competencias directas en esas materias.

En la segunda parte, aún cuando como ha quedado expresado, la reforma política es uno de los aspectos del texto constitucional reformado que exige desarrollos legislativos, se presentan los proyectos de ley en esta materia, con estado parlamentario, ingresados en la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Nación hasta el 30 de setiembre de 2005. Esta información constituye una actualización de la incluida en el documento oportunamente presentado en el año 2004.

I.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA

En el texto constitucional aprobado por la Convención Constituyente de 1994 se observa que numerosas disposiciones han quedado sujetas a desarrollos legislativos posteriores, es decir que requieren de legislación complementaria.

Este documento tiene por objeto presentar un cuadro de situación sobre el desarrollo legislativo que, a partir de dichas normas constitucionales, se ha realizado durante estos once años. Previamente resulta oportuno mencionar algunas precisiones conceptuales respecto de los distintos tipos de normas constitucionales según su operatividad.

I.1. NORMAS CONSTITUCIONALES OPERATIVAS Y PROGRAMATICAS

Según la operatividad o condicionalidad, las normas constitucionales tradicionalmente se distinguen **“normas operativas”** y **“normas programáticas”**.

Bidart Campos caracteriza a las normas operativas como aquellas susceptibles de inmediato funcionamiento y aplicación, sin necesidad de normas ulteriores que las determinen. Estas normas disponen de aplicación automática y directa aún cuando pueden ser reglamentadas.

Respecto de las normas programáticas, el autor antes citado señala que requieren, imprescindiblemente, de normas ulteriores que las determinen y, a falta de éstas, no pueden aplicarse. Estas normas imponen a los órganos de poder la obligación de actuar de determinada manera.¹

Distingue dos tipos de cláusulas programáticas: aquellas que declaran embrionariamente un derecho subjetivo que requiere la futura determinación mediante ley y las que no se vinculan con la declaración de derechos subjetivos *stricto sensu*.

Si bien admite la existencia de cláusulas programáticas en la Constitución y no las considera incompatibles con la supremacía de la misma, sostiene que cuando se trate de aquellas que definen derechos subjetivos “...el órgano encargado de determinar la norma programática tiene la obligación de dictar las normas que lleven a cabo esa determinación...” incurriendo, si no lo hace, en omisión inconstitucional y que cuando el titular del derecho lo invoca, “...la falta de norma que determine a la programática obliga a hacer funcionar directamente a la norma programática...” Por ello, y frente a las dificultades que en la práctica pueden presentarse con relación a las cláusulas programáticas definitorias de derechos, se expide en el sentido que estas normas “...revistan naturaleza operativa y no programática; es decir que la norma esté formulada de tal modo que no le sea imprescindible la ulterior determinación por otra norma del poder constituido.”

El segundo tipo de normas programáticas, también dirigidas a los órganos del Estado, no confieren en cambio derechos subjetivos o los confieren sólo indirectamente por ello, la inacción de dichos órganos no lesiona derecho alguno².

En el año 1957, la Corte Suprema al acoger la acción de amparo sin reglamentación que la regulara, se expidió en el sentido que las garantías individuales existen y protegen a los

¹ Bidart Campos, Germán. “Manual de Derecho Constitucional” EDIAR. 1972. Pags. 40 y 41.

² Bidart Campos, Germán. “De las Constituciones “Ideológicas” y “Nominales” a las Cláusulas Programáticas de la Constitución”. El Derecho Tomo 49-1973. Pags. 937/943.

individuos por el solo hecho de estar consagradas en la Constitución Nacional (Caso Siri, Ángel. Fallos 239:459)

Vanossi, aplica un criterio tripartito para la clasificación de las normas constitucionales ³ y respecto de la distinción a la que estamos haciendo referencia, caracteriza a las operativas o autoaplicativas como aquellas de aplicación inmediata e incondicionada a diferencia de las no-operativas que son de aplicación diferida por los órganos estatales, dado que puede haber retardo u omisión en su cumplimiento porque necesitan ser complementadas por otras normas de inferior jerarquía -dependen de ulterior actividad legislativa para su efectividad-. La no-operatividad condiciona la vigencia pero no afecta su validez. (Emplea el término *vigencia* con sentido equivalente a *eficacia* aunque refiere que para otros autores como Eugenio Bulygin una norma es *vigente* sí y sólo sí, hay buenas razones para afirmar que sería aplicada en caso de que se dieran las condiciones para su aplicación; es *válida* sí, y sólo sí, ha sido dictada por autoridad competente y es *eficaz* sí, y sólo sí, es obedecida por los sujetos a los que se dirige.)

Señala, además, que aunque la propia Constitución fije el carácter operativo de una norma, en la práctica, la actitud de del órgano encargado de la aplicación puede impedir esa operatividad al considerar a la norma incompleta. Serán las decisiones de los jueces las que en definitiva resguarden la operatividad, en especial cuando se trata de disposiciones referidas al goce de derechos y garantías.

Para el autor citado, las normas programáticas son normas de organización que cumplen dos funciones: directivas -dirigidas a los poderes políticos, establecen objetivos inmediatos de su accionar- o interpretativas -dirigidas a intérpretes en general o al Poder Judicial en particular, ya que prescriben fines mediatos que el Estado debe perseguir por medio de sus órganos.

Las normas programáticas “directivas” son siempre “no operativas” ya que al requerir de una reglamentación puede haber retardo u omisión en su cumplimiento. Pero existen, otras normas “no operativas” de un tipo distinto a las “directivas”: normas “orgánicas” -constitutivas y funcionales- que carecen de operatividad, por ejemplo, cuando la Constitución Nacional crea una institución pero remite a la legislación reglamentaria los detalles de su organización) ⁴.

Quiroga Lavié destaca que como lo que se halla bajo condición en las normas programáticas es la *eficacia* no su *validez*, las disposiciones constitucionales que nunca han sido reglamentadas, no han perdido validez y el Congreso podrá reglamentarlas cuando lo estime conveniente y menciona como ejemplo, la implementación del juicio por jurados previsto en el artículo 102 de la Constitución Nacional . ⁵

La Corte Suprema ha sostenido que las normas operativas son aquéllas que contienen descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata. Una norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede operar inmediatamente sin necesidad de otras instituciones (“Ekmekdjian,

³ Por su inmediata aplicabilidad: operativas y no-operativas; por su inmediato o próximo destino: de conducta y de organización y por su disponibilidad: imperativas o facultativas/discrecionales. Vanossi, Jorge Reinaldo. “Teoría Constitucional”. Tomo II – “Supremacía y Control de Constitucionalidad”. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1976.)

⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo. Ob. Cit. Pags. 1 y sgs.

⁵ Quiroga Lavié, Humberto “Curso de Derecho Constitucional”. Ediciones Depalma. 1985. Pags. 72 y sgs.

Miguel c/Sofovich, Gerardo”, Fallos 315:1503) y que los jueces no pueden desentenderse de las normas programáticas ya que son directivas trascendentales para la inteligencia del derecho positivo vigente. (“SA Comercial Staudt y Cia c/Emilio Padua y otros”, Fallos 229-368).

Como se verá en el Punto siguiente, la leyes reglamentarias requeridas por los textos constitucionales reformados han sido sancionadas vencidos los plazos fijados por los constituyentes e, incluso, algunas no han sido a la fecha sancionadas. Por ello, como se ha expresado, asignar a una disposición constitucional carácter operativo implica que la misma es de aplicación inmediata aún frente a la ausencia de disposiciones reglamentarias.

I.2. NORMAS CONSTITUCIONALES INTRODUCIDAS POR LA REFORMA DE 1994 Y LEGISLACION COMPLEMENTARIA

Del mismo modo que en la Constitución de 1853 había normas sujetas a ser complementadas por leyes posteriores, en los textos constitucionales aprobados en 1994 se observan disposiciones que introducen trascendentes innovaciones y requieren de desarrollo legislativo.

Bidart Campos ha señalado que si bien resulta “normal, y hasta saludable que una constitución deje espacio a los órganos de poder constituidos...” porque presenta así la posibilidad de adaptación y subsistencias duraderas hacia el futuro, hay muchas normas reformadas que “han quedado *demasiado abiertas ...que no han quedado cerradas.*” Al no haberse podido obtener suficiente consenso en el ámbito de la Convención Constituyente para el diseño completo de determinadas materias o instituciones, quedaron amplias aperturas para ser reglamentadas por el Congreso en una etapa posterior ⁶

Pero si se comparan los textos de la Constitución de 1853 sujetos a legislación complementaria con los introducidos por la Reforma de 1994 se observa que en este último caso, en muchos de las disposiciones, son escasos o insuficientes los parámetros fijados para la legislación que el Congreso debe sancionar. Es decir que el grado de apertura de dichas normas alcanza mayores dimensiones y, en consecuencia, el grado de discrecionalidad conferido al Poder Legislativo es también mayor. Así puede mencionarse, a título meramente ejemplificativo, las disposiciones referidas al Ministerio Público y a los decretos de necesidad y urgencia.

Con relación al Ministerio Público, Sabsay y Onaindia destacan la importancia de su constitucionalización como un órgano extrapoder pero también señalan que la norma ha dejado sin resolver problemas que existían durante la vigencia del régimen anterior, ya que no se estableció sistema de remoción y designación de sus integrantes ni se les otorgó a éstos garantía de inmovilidad en sus cargos ⁷. Fue la legislación que reglamentaria del Ministerio Público -Ley N° 24.946, modificada por la Ley N° 25.509- la que reguló detalladamente dichas materias.

En el mismo sentido, respecto de los decretos de necesidad y urgencia se observa que las previsiones constitucionales llegan hasta la elevación a las Cámaras para su consideración inmediata del despacho de la Comisión Bicameral Permanente. El destino final del decreto en el Congreso deberá quedar establecido en la norma reglamentaria aún pendiente. “La Constitución dejó abierta la norma pertinente en su desembocadura final” ⁸.

Por otra parte, muchas de las reformas introducidas no podrían comenzar a tener efectiva vigencia sin la sanción de la ley reglamentaria (por ejemplo, el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, iniciativa popular, régimen de coparticipación federal). Dicho de otro modo, la reglamentación es imprescindible para que las instituciones creadas puedan comenzar a funcionar.

⁶ Bidart Campos, Germán “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo VI. “La Reforma Constitucional de 1994”. Pags. 215/217. EDIAR 1995.

⁷ Sabsay, Daniel A. y Onaindia, José M. “La Constitución de los Argentinos. Análisis y comentario de su texto después de la reforma de 1994”. Pags. 387/389. ERREPAR 3ª Edición 1994.

⁸ Bidart Campos, Germán. “Los Decretos de Necesidad y Urgencia”. Jurisprudencia Argentina 1997-III. Pags. 969/971.

1. Si bien es posible afirmar que la generalidad de los textos constitucionales requieren de disposiciones reglamentarias, en los artículos incorporados o reformados en el año 1994 que se detallan, la necesidad del dictado de leyes que reglamenten los textos reformados surge de manera expresa:

- Art. 36, último párrafo: Ética pública para el ejercicio de la función.
- Art. 39: Iniciativa Legislativa.
- Art. 40: Consulta Popular.
- Art. 41: Obligación de recomponer el daño ambiental. Presupuestos mínimos de protección del ambiente del ambiente.
- Art. 42: Tutela de usuarios y consumidores de bienes y servicios - Procedimientos para la prevención y solución de conflictos y participación de las asociaciones y de las provincias interesadas en los organismos de control.
- Art. 43: Registración y requisitos de asociaciones orientadas en sus fines a la defensa del ambiente, la competencia, los derechos de usuarios y consumidores y derechos de incidencia colectiva en general.
- Art. 75 inc. 2: Coparticipación federal y organismo fiscal federal. Transferencias de competencias, servicios o funciones con reasignación de recursos
- Art. 75 inc. 3: Asignación específica de recursos coparticipables.
- Art. 75 inc. 19: Leyes para promover al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento territorial y al equilibrio en el desarrollo de provincias y regiones.

Leyes de organización y de base de la educación; de protección de la identidad y pluralidad cultural, de la libre creación y circulación de obras del autor, del patrimonio artístico y espacios culturales y audiovisuales.

- Art. 75 inc. 23: Medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

- Art. 85: Auditoria General de la Nación.
- Art. 86: Defensor del Pueblo.
- Art. 99 inc. 3: Trámite y alcances de la intervención del Congreso en los decretos de necesidad y urgencia.
- Art. 100: Jefe de Gabinete de Ministros y Ministerios
- Art. 114: Consejo de la Magistratura.

- Art. 115: Jurado de Enjuiciamiento.
- Art. 120: Ministerio Público.
- Art. 129: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cláusula Transitoria Octava: Ratificación de la legislación delegada preexistente.

1.1. La Constitución exige “mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara” para la sanción de las leyes previstas en los arts. 39, 40, 75 incs. 2 y 3, 99 inc. 3, 114 y 115 y “mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara” para la prevista en el artículo 85.

1.2. En los artículos 75 inc. 3, 86, 99 inc. 3), 100, 114 y 115 se hace referencia a la sanción de “ley especial”. Sin embargo, no se advierten los motivos que pudieron llevar a calificar como “especial” a dichas leyes reglamentarias o en qué se diferenciarían de las disposiciones reglamentarias de los otros artículos citados, en los que si bien también se indica, de manera expresa, la necesidad de legislación complementaria sólo se habla de “ley”.

2. Para la reglamentación de algunos de los nuevos textos constitucionales mencionados en 1, las Cláusulas Transitorias (CT) han previsto plazos para la sanción de la legislación requerida:

- Iniciativa popular: Dentro de los dieciocho (18) meses a partir de la sanción de la Reforma Constitucional (CT Tercera. Corresponde al Art. 39).
- Régimen de coparticipación y creación de un organismo fiscal federal: Antes de la finalización del año 1996 (CT Sexta. Corresponde al Art. 75 inc. 2).
- Caducidad de la legislación delegada preexistente que no contenga plazo establecido para su ejercicio: A los cinco años de la vigencia de la disposición (CT Octava. Corresponde al Art. 76.).
- Designación de magistrados inferiores por el procedimiento previsto en la Reforma: Trescientos sesenta días (360) a partir de la vigencia de la Reforma (CT Decimotercera. Corresponde al Art. 114).
- Ley de garantía de los intereses del Estado Nacional y estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires: Doscientos setenta (270) días a partir de la vigencia de la Reforma (CT Decimoquinta. Corresponde al Art. 129)

2.1. El tema de los plazos establecidos por el Constituyente para reglamentar las disposiciones constitucionales abre una delicada cuestión: ¿qué sucede si, expresamente fijado un plazo, éste no se cumple?

Para algunos autores cuando los órganos del poder omiten determinar mediante normas más precisas a las normas programáticas de la Constitución, se configura una inconstitucionalidad por omisión y, en consecuencia, si transcurrido un lapso razonable la norma programática no

fue dictada, la mora del órgano de poder encargado de hacerlo debe permitir a los particulares perjudicados accionar ante la justicia para que ésta declare la inconstitucionalidad por omisión y ponga en funcionamiento la norma programática de modo tal de permitir su vigencia. También señalan que ante la falta de determinación de las normas programáticas, los jueces cuentan con la posibilidad de hacer esa determinación en aquellas causas en que esas normas programáticas están en juego.⁹

Quiroga Lavié ha señalado que la omisión del legislador de reglamentar una norma programática de la Constitución, habilita la interposición de una acción de amparo, a results del nuevo texto del artículo 43¹⁰.

A la fecha, y tal como más adelante se detalla, existen disposiciones constitucionales -aun algunas para las cuales en el texto constitucional se han fijado plazos para la sanción- que no han sido reglamentadas. En otros casos, tal como se verá más adelante, los plazos fijados fueron largamente excedidos.

3. Con relación a los demás artículos identificados en el Punto 1, si bien se establece de manera expresa la exigencia de ley reglamentaria, no se han fijado plazos para la sanción.

4. Con posterioridad a la Reforma Constitucional se sancionaron las siguientes Leyes reglamentarias de los artículos identificados en el Punto 1:

- Art. 36, último párrafo: Ley N° 25.188 -de Ética en el Ejercicio de la Función Pública- (1999)
- Art. 39: Ley N° 24.747 -Iniciativa Popular- (1996).
- Art. 40: Ley N° 25.432 -Consulta Popular- (2001).
- Art. 41: Ley N° 25.675 -Ley General del Ambiente- (2002). Ley N° 25.831 -de Acceso a la Información Ambiental. (2003).
- Art. 75 inc. 23: Ley N° 26.061 -de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes- (2005).
- Art. 114: Ley N° 24.937 -Consejo de la Magistratura- (1997) modificada por las Leyes Nros. 24.939 (1997) y 25.669 (2002)
- Art. 115: Ley N° 24.937 -Jurado de Enjuiciamiento- (1997)
- Art. 129: Ley N° 24.588 -de garantía de los intereses del Estado Nacional- (1995). Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)

5. Respecto de la Ley de Ministerios (Art. 100 CN), actualmente se encuentra vigente la Ley N° 22.520 (TO Decreto N° 438/1992), modificada por las Leyes Nros. 24.190 (1981) y 25.233 (1999) y los Decretos Nros. 1343/2001, 1366/2001 y 1454/2001.

⁹ Bidart Campos, Germán. "Manual de Derecho Constitucional". Pags. 41 sgs.

¹⁰ Citado por Dalla Vía, Alberto Ricardo en "Las Garantías Constitucionales y la Tutela Judicial Efectiva" en <http://conline1.cjf.gov.br>

Mediante el Decreto N° 355 del 21/02/2002, dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 99 inc. 3 de la CN -decreto de necesidad y urgencia- se modificó la mencionada Ley, se incluyó al Jefe de Gabinete de Ministros y se fijaron sus atribuciones.

Con anterioridad al dictado de la norma antes mencionada, mediante los Decretos Nros. 977 del 06/07/1995 y 498 del 22/09/1995, se habían regulado diferentes aspectos del funcionamiento de la institución Jefe de Gabinete de Ministros.

6. Algunas de las instituciones que han adquirido rango constitucional a partir de 1994, ya se encontraban a esa fecha en funcionamiento y sujetas a las normas de creación. En estos casos, las normas vigentes deben ser confrontadas con los textos constitucionales a efectos de constatar su adecuación a estos últimos.

6.1. Auditoría General de la Nación -Ley N° 24.156 (1992)-. A la fecha, continúa regida por la normativa sancionada antes de la Reforma Constitucional.

6.2. Defensor del Pueblo -Ley N° 24284 (1993) modificada por la Ley N° 24.379 (1994)-. Es necesario señalar que la modificación de la normativa que regula su creación y funcionamiento se aprobó en setiembre de 1994, es decir poco después de aprobada la Reforma Constitucional.

6.3. El Ministerio Público, al que también se le ha conferido rango constitucional, si bien era regulado por diferentes disposiciones, carecía de una legislación orgánica hasta la sanción de la Ley N° 24.946 (1998), modificada por la Ley N° 25.509 (2004).

7. De conformidad con la Cláusula Transitoria Octava, se requiere una ley para ratificar la legislación delegada preexistente cuya caducidad operaría a los cinco años de vigencia de esta disposición.

Las Leyes Nros. 25.148 (1999), 25.645 (2002) y 25.918 (2004) ratificaron sucesivamente la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. Dichas normas aprobaron la totalidad de la legislación delegada dictada, al amparo de la legislación delegante preexistente a la reforma constitucional.

La Ley N° 25.918 ratificó la delegación legislativa a partir del 24 de agosto de 2004 por el plazo de dos años y aprobó la totalidad de la legislación delegada preexistente a la Reforma, desde el 24 de agosto de 2002 hasta la fecha de entrada en vigencia de dicha Ley. En los Fundamentos de la medida se expresó que era necesario realizar esa ratificación dado que, a la fecha, no se contaba con una información completa de las normas por las que se efectuaron las delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo.

Sin duda que esta materia se encuentra íntimamente relacionada con la elaboración del “Digesto Jurídico Argentino”, dispuesta por la Ley N° 24.967 (1998). La norma fija “los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino.” y establece que el proyecto será realizado por una Comisión de Juristas en el plazo de un año a partir de su constitución.

La Comisión de Juristas que actualmente está encargada de la obra fue convocada en mayo de 2001 y quedó formalmente constituida en agosto de 2004. El plazo para la presentación del proyecto de Digesto fue prorrogado hasta el 25/08/2006 (Decreto N° 1023/2005).

La tarea es desarrollada por equipos técnicos conformados por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires -a quien le fue encomendada la obra en una licitación pública internacional- que comenzaron la tarea en agosto de 1999 y examinaron la totalidad de la legislación dado que, de acuerdo con la Ley N° 24967, el Digesto debe contener: a) Las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, b) Un anexo del derecho histórico argentino o derecho positivo no vigente, ordenado por materias (el derecho histórico se integra con las leyes nacionales derogadas o en desuso y su respectiva reglamentación) y c) la referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte.

En mayo de 2005, los equipos técnicos entregaron el proyecto al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ámbito en el que actúa el Comité de Juristas que debe dictaminar sobre el trabajo presentado.

Volviendo al tema de la ratificación de la legislación delegada preexistente a la Reforma Constitucional, podemos mencionar que en el año 2005, los Senadores Morales, Losada y Sanz presentaron un proyecto de ley para constituir, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, una Comisión de Juristas que, en un plazo de seis meses a partir de su constitución, elaborar un “proyecto de Repertorio de la Legislación Delegada Preexistente” de modo de evitar una nueva ratificación general, al vencimiento del plazo de dos años por el que la Ley N° 25.918 ratificó la vigencia de las dichas delegaciones en el Poder Ejecutivo Nacional.¹¹

En los Fundamentos de la medida se expresa que la tarea ya desarrollada por los equipos técnicos para la realización del “Digesto Jurídico Argentino” facilitará la tarea de la Comisión que por el proyecto se crea.

8. Entre los artículos que requieren de legislación complementaria según lo expresamente requerido en los textos constitucionales reformados en 1994 y que, a la fecha, no ha sido sancionada, se pueden mencionar:

- Art. 43 segundo párrafo: Registración de las asociaciones que propendan a la defensa de los derechos que protegen el ambiente, la competencia, usuarios y consumidores así como los derechos de incidencia colectiva en general.
- Art. 75 inc. 2: Régimen de coparticipación federal y creación de un organismo fiscal federal.
- Art. 99 inc. 3: Trámite y alcances de la intervención del Congreso en los decretos de necesidad y urgencia.

8.1. Corresponde señalar que la Reforma introdujo la Comisión Bicameral Permanente (CBP), una figura novedosa que conforma un mecanismo de interacción entre el Poder Ejecutivo, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Congreso.

Esta Comisión, prevista en el inciso 3 del artículo 99 cuando se regula el trámite de los decretos de necesidad y urgencia aparece además en los artículos 80 y 100 inciso 12 y en su composición se deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada

¹¹ Proyecto S-3137/05. Al 30/09/2005, pendiente de dictamen en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación.

Cámara. En el artículo 80 se alude tácitamente a la CBP, cuando se determina que las leyes promulgadas parcialmente deben seguir el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia y en el inciso 12 del artículo 100, al disponer expresamente que los decretos que ejercen facultades delegadas están sujetos al control de la mencionada Comisión.

9. También se observa que, a la fecha, cinco provincias no han reformado sus constituciones -Buenos Aires (1994), Entre Ríos (1933), Mendoza (1916), Santa Fe (1962) y Tucumán (1990)- a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 123: asegurar la autonomía municipal y reglar “su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”¹²

10. Como ya se señalara, la generalidad de los textos constitucionales requieren de disposiciones reglamentarias. Hasta este punto se han destacado a aquellos en los que expresamente se establece la necesidad del desarrollo legislativo posterior, las normas complementarias dictadas con posterioridad a la Reforma, las sancionadas con anterioridad que no se han reformado y las que, a la fecha, se encuentran pendientes.

A continuación se hará referencia a otras normas introducidas por la Reforma de 1994 que requieren leyes reglamentarias aún cuando esto no se encuentre determinado de manera expresa en el texto constitucional. Respecto de algunas de estas disposiciones constitucionales, se encuentran vigentes leyes sancionadas con anterioridad a la Reforma tal como se señala en el Anexo a este Punto:

- Art. 36 párrafos primero, segundo y tercero: Actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático y derecho de resistencia contra quienes ejecutaren dichos actos.
- Art. 36 párrafo quinto: Sanción penal de inhabilitación temporal para quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento.
- Art. 37: Acciones positivas para garantizar la igualdad de oportunidades de varones y mujeres en la regulación de partidos políticos y régimen electoral.
- Art. 38: Partidos Políticos.
- Art. 43: Amparo, *Habeas Corpus* y *Habeas Data*.
- Art. 75 inc. 17: Reconocimiento de la identidad y garantías a los pueblos indígenas
- Art. 76: Delegación legislativa en el Poder Ejecutivo.

10.1. Las disposiciones del artículo 36 referidas al atentado al orden constitucional se relacionan con las figuras penales previstas por la Ley N° 23.077 -de Defensa de la

¹² Hernández, Antonio María “Valoración de la Reforma Constitucional de 1994 en su décimo aniversario” Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. <http://www.acader.uncu.edu.ar>

Democracia- (1984). Dado que la norma constitucional determina la misma pena para quienes cometieran el delito de atentado y para quienes usurparan funciones, resulta la necesidad de unificar las penas previstas en los artículos. 226 (atentado) y 227 bis (usurpación de funciones y consentimiento) del Código Penal.

Por otra parte, en virtud de lo normado por el mencionado artículo de la Constitución, corresponde establecer la imprescriptibilidad de la acción penal en tales casos, sustituyendo el párrafo tercero del artículo 67 del CP que establece la suspensión del curso de la prescripción de la acción penal correspondiente a los delitos previstos en los artículos 226 y 227 bis hasta el restablecimiento del orden constitucional.¹³

En materia de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, la Ley N° 25.188 -de Ética en el Ejercicio de la Función Pública- modificó el artículo 268 (2) del Código Penal estableciendo la pena de reclusión o prisión de dos a seis años, multa del cincuenta por ciento al ciento por ciento del valor del enriquecimiento e inhabilitación absoluta perpetua.

10.2. El artículo 37 -al igual que los incs. 17 y 23 del artículo 75- ha introducido en el texto constitucional “acciones positivas” esto es, medidas destinadas a igualar las oportunidades de determinados grupos que históricamente han sido discriminados o se encuentran limitados en sus posibilidades de acceso.

En tal sentido, el artículo 37 establece que se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral, la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios. La Cláusula Transitoria Segunda determina que estas acciones positivas no pueden ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse la Constitución reformada y durarán lo que la ley determina.

Las acciones positivas vigentes a partir del año 1991 son las determinadas por la Ley N° 24.012, que modificó el artículo 60 del Código Nacional Electoral y dispuso que “las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. “

El Decreto Reglamentario de la Ley -N° 1246/2000 modificado por el Decreto N° 451/2005- entre otras previsiones, establece que el 30% es una cantidad mínima; que abarca la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales; que el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos una mujer cada dos varones y que en todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

Antes de la Reforma algunos autores se pronunciaron en el sentido de la inconveniencia de la Ley N° 24.012 porque podría llevar a un desinterés por la idoneidad de la candidata y hasta limitar las posibilidades de las mujeres que difícilmente obtendrían más lugares que los fijados por el cupo; otros la consideraron inconstitucional por imponer una fórmula arbitraria que, al prescindir del principio de la idoneidad, podía traducirse en un mecanismo discriminatorio para el hombre y para la voluntad popular. Hubo quienes, en cambio, entendían que con la sanción de esa norma se daba cumplimiento a los

¹³ Baigún, David. “El delito de “atentado al orden constitucional y la vida democrática” y la reforma de la Constitución Nacional”. <http://ch/derechopenal/articulos/pdf/baigun.pdf>

compromisos asumidos al ratificar la Convención contra toda forma de discriminación contra la mujer.

Tras la Reforma constitucional algunos consideran a la disposición del artículo 37 como una “reforma inconstitucional” porque al prescindir del requisito de la idoneidad contradice el artículo 16. Para otros, se trataría de una justificación ex post de la Ley N° 24.012.

10.3. Siguiendo las líneas del constitucionalismo clásico, la Constitución de 1853 no contenía disposición alguna referida a los partidos políticos. Su inclusión en la Reforma de 1994 constituye una novedad que sigue una tendencia hoy consolidada en las constituciones de los países con regímenes pluralistas de organización política.

El art. 38 define a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático”, establece su libre creación y ejercicio de actividades dentro del respeto a la Constitución y garantiza: la organización y funcionamiento democráticos; la representación de las minorías; la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos y el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. También dispone que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes” y que “deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”.

La norma confiere así un marco general a la actividad de los partidos políticos. En lo atinente a su financiamiento ha receptado el financiamiento público y la obligación de rendir cuentas sobre el uso de los fondos aunque no hace referencia alguna al control en esta materia.

Si bien no se ha dictado una norma de carácter general sobre partidos políticos, con posterioridad a la Reforma de 1994 se han sancionado varias Leyes en esta materia:

- Leyes Nros. 24.444 (1995), 24.904 (1997), 25.610 (2002) “Campañas Electorales” y 25.658 (2002), modificatorias del Código Electoral Nacional -Ley N° 19.945 (1972), modificado por las Leyes Nros. 23.247 (1985), 23.476 (1987), 24.012 (1991)-.

- Ley N° 25.611 (2002) “Internas abiertas”, que modifica la Ley Orgánica de los Partidos Políticos - Ley N° 23.298 (1985), con las modificaciones introducidas por las Leyes Nros. 23.476 (1987), 24.191 (1992)-.

- Ley N° 25.600 (2002) y Decreto 990/02 -de observación parcial de la Ley N° 25.600- “Financiamiento de los Partidos Políticos”.

10.4. El artículo 76 establece la prohibición genérica de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo Nacional pero la admite, de manera excepcional, en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que determine el Congreso.

Bidart Campos señala que las bases de la delegación pueden surgir de una ley genérica dictada anticipadamente, para todos los casos, o bien que cada ley de delegación concreta determine las bases para el caso concreto¹⁴.

¹⁴ Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo VI. “La Reforma Constitucional de 1994”. pag. 343.

Por otra parte, en el inciso 12 del artículo 100 se determina que los decretos que ejercen facultades delegadas requieren el refrendo del Jefe de Gabinete de Ministros y están sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

Al no encontrarse reglada la constitución y funcionamiento de dicha Comisión se observa que con motivo de la delegación de facultades legislativas mediante la Ley N° 25.414 (2001) y, posteriormente, mediante la Ley N° 25.561 (2002) ¹⁵, se crearon Comisiones Bicamerales para el control y seguimiento de los decretos dictados en ejercicio de dichas delegaciones, como “mecanismo alternativo” para suplir la mora en la creación de la Comisión Permanente.

11. También resulta oportuno destacar que, como consecuencia de la elevación a rango constitucional de diversos documentos internacionales de protección de derechos humanos, entre los que se encuentra la “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”, dispuesta por el inciso 22 del artículo 75 en el año 1995, se sancionó la Ley N° 24.515 que creó el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo -INADI-, en el ámbito del Ministerio del Interior.

12. En el inciso 31 del artículo 75 ha quedado establecido que corresponde al Congreso disponer la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires. Por ello, en tales casos habrá de requerirse una ley.

Para cerrar el cuadro de situación presentado parece adecuado recordar palabras de Bidart Campos referidas al perfil normativo de la Reforma:

“El texto que ha surgido de la reforma de 1994 es muy extenso. Esto por un lado. Por el otro, muchas de las normas nuevas presentan una textura que damos en llamar abierta... Son dos características que, comparadas con el perfil de la constitución histórica, permiten afirmar que la sobriedad y parquedad de ésta se han perdido, y que en el extravío también, desapareció la concisión.

Más que señalar defectos, apuntamos a otra cosa: a incitar a los órganos de poder a realizar buenos desarrollos técnicos para completar lo que falta en las normas constitucionales y para amortiguar lo que ellas tienen de esfumado, o impreciso, o ambiguo. Queremos decir que el lineamiento troncal ha de ser fiel y escrupulosamente observado y respetado, y que las añadiduras no deben tergiversarlo ni sustituirlo. Es nada más que la observancia debida por el poder constituido al poder constituyente, también -y con más razón- cuando el producto emanado de éste presenta la ya referida textura abierta.” ¹⁶

A continuación se desarrollan aspectos de algunos de los textos constitucionales y de la legislación complementaria que han sido mencionados en los Puntos 4, 8, 10 y 11.

¹⁵ Mediante la Ley N° 25.972 el plazo de la delegación fue prorrogado hasta el 31/12/2005.

¹⁶ Bidart Campos, Germán. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo VI. “La Reforma Constitucional de 1994”. Pags. 25/216.

ETICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA -ART. 36 último párrafo -

Con la sanción de la Ley N° 25.188 -de Ética en el Ejercicio de la Función Pública- en el año 1999, el Congreso dio cumplimiento al mandato del último párrafo del artículo 36 de la Constitución Nacional.

La norma recoge los conceptos de “función pública” y “funcionario público” de la Convención Interamericana contra la Corrupción -ratificada por nuestro país mediante la Ley N° 24.759 (1996)-. Establece deberes y pautas de comportamiento ético; un régimen de declaraciones juradas patrimoniales; incompatibilidades y conflictos de intereses; régimen de obsequios a funcionarios públicos; crea la Comisión Nacional de Ética Pública en el ámbito del Congreso de la Nación e introduce reformas a diversos artículos del Código Penal.

En materia de incompatibilidades y conflictos de intereses, la Ley fue modificada en el año 2000 mediante el Decreto N° 862 del 29 de junio de 2001, dictado invocando el ejercicio de facultades delegadas por la Ley N° 25.414.

La Comisión Nacional de Ética Pública, concebida como órgano con autonomía funcional garante del cumplimiento de lo normado por la Ley, nunca fue constituida. Resulta así que la aplicación de las disposiciones de dicha norma, ha adoptado diversas modalidades en cada uno de los Poderes del Estado. Es así que en el ámbito del Poder Judicial, por ejemplo, la consulta de las declaraciones juradas de los funcionarios están sujetas a un procedimiento fijado por la Acordada N° 1/2000 que contradice la amplitud que la Ley ha fijado para acceder al contenido de las presentaciones, desvirtuando así el carácter público de las mismas. Ello por cuanto es la Corte Suprema la que, previa intervención del magistrado o funcionario cuya declaración se solicita, resuelve fundadamente si se accede o no a la consulta.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la **Oficina Anticorrupción (OA)** del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la autoridad de aplicación de las disposiciones de la Ley N° 25.188.

Con anterioridad a la sanción de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, mediante el Decreto N° 152/97, se creó la Oficina Nacional de Ética Pública en el ámbito de la Presidencia de la Nación. Por el Decreto N° 41 del 27 de enero de 1999, se aprobó el Código de Ética de la Función Pública que, entre otras disposiciones, estableció por primera vez en nuestro país, el carácter público de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.¹⁷

La OA fue creada por la Ley N° 25.233, modificatoria de la Ley de Ministerios, con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley N° 24.946 (disposiciones referidas a atribuciones de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, organismo que forma parte del Ministerio Público).

¹⁷ En nuestro país han existido regímenes de declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios públicos desde 1953 con diferentes alcances. El antecedente inmediato del Decreto 41/1999 es el Decreto N° 494/1995 pero en éste, al igual que en todos los anteriores, las declaraciones juradas eran de carácter reservado.

El Decreto N° 102 del 23 de diciembre de 1999 reglamentó las funciones de la OA y aprobó su estructura organizativa.

La Oficina, conducida por el Fiscal de Control Administrativo -funcionario con rango y jerarquía de Secretario- desarrolla su labor desde dos áreas: Dirección de Investigaciones (DIOA) y Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT) cuyos titulares poseen rango y jerarquía de Subsecretarios. Todos ellos son designados y removidos por el Presidente de la Nación, a propuesta del Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

Resulta así que, en la organización de la OA, se ha seguido un modelo a partir del cual las competencias atribuidas comprenden tanto aspectos relacionados con la transparencia y prevención de hechos de corrupción como la investigación de estos últimos. La ex Oficina Nacional de Ética Pública antes mencionada había sido en cambio concebida de manera semejante a la Oficina de Ética Gubernamental de los Estados Unidos de Norteamérica (Office of Government Ethics -OGE)¹⁸ y con funciones de carácter preventivo -recepción, control y conservación de las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos que, de acuerdo con el Código de Ética de la Función Pública, estaban obligados a la presentación-.

De acuerdo con el Decreto N° 102/1999, la OA es el “organismo encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759”.

El ámbito de actuación es 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.

Tiene como principales funciones:

- a) Recibir denuncias que hicieran particulares o agentes públicos sobre situaciones y/o entes donde se sospecha pudo haber actos de corrupción.
- b) Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de alguno de los hechos indicados en el inciso anterior. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Oficina Anticorrupción y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga.
- c) Investigar preliminarmente a 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 administración de los mencionados recursos.
- d) Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos.
- e) Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia.
- f) Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos.

¹⁸ La OGE tiene competencias, en el ámbito del Ejecutivo, para la prevención y resolución de conflictos de intereses y para la determinación y control del cumplimiento de estándares éticos. En los casos de delitos cometidos por agentes públicos actúan: U.S. Department of Justice – Public Integrity Section; U.S. Attorney Office; Inspector General (del departamento o agencia involucrada) y Federal Bureau of Investigation of the Department of Justice.

g) Evaluar y controlar el contenido de las declaraciones juradas de los agentes públicos y las situaciones que pudieran constituir enriquecimiento ilícito o incompatibilidad en el ejercicio de la función.

h) Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública.

i) Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

La OA ejerce las atribuciones establecidas en los puntos a), b), c), d) y e) en aquellos casos que el Fiscal de Control Administrativo los considere de significación institucional, económica o social. En el Plan de Acción aprobado en el año 2001 se incluyen dichos criterios -valoraciones sobre el interés del Estado respecto de la investigación de denuncias-.

El Decreto N° 102/1999 estableció la obligación de la OA de elevar al Ministro de Justicia y Derechos Humanos un informe final de cada investigación que realice así como un informe semestral y una memoria anual sobre su gestión. Dichos informes son de carácter público y pueden ser consultados personalmente o por Internet (página web de la OA: www.anticorruptcion.gov.ar).

DERECHO AMBIENTAL -ART. 41-

Siguiendo los principios consagrados por la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano” (Estocolmo 1972) que receptaron las constituciones sancionadas a partir de entonces, la Reforma de 1994 introdujo en la Constitución Nacional la cuestión ambiental.

El artículo 41 consagra el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano y equilibrado para la obtención de un desarrollo sustentable e impone el deber de preservarlo y la obligación prioritaria de recomponer el daño ambiental. También establece mandatos para la autoridades y criterios para la distribución de competencias entre la Nación y las Provincias.

En lo que atañe a la obligación de determinar los “presupuestos mínimos de protección ambiental”, se observa que la disposición constitucional establece que corresponde hacerlo “a la Nación” y no al Congreso Nacional. Esto ha sido interpretado en el sentido que involucra no sólo leyes sino también normas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional, “considerando que este último rol debe reservarse a un *minimum minimorum*”.¹⁹

Por otra parte, debe también destacarse el papel que la Constitución ha otorgado a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires en lo concerniente a la complementación de dichos presupuestos mínimos.

En cumplimiento del mandato constitucional en materia de protección ambiental se sancionaron, en el año 2002, las Leyes Nros. 25.612 -Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios-, 25.670 -Gestión y Eliminación de los PCBs-, 25.675 -General del Ambiente- y 25.688 -Gestión Ambiental de Aguas-. Asimismo, mediante la Ley N° 25.831 se reguló el Acceso a la Información Pública Ambiental.

¹⁹ Sabsay, Daniel Alberto y Di Paola, María Eugenia “La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente”. Anales de Legislación Argentina Tomo LXIII-C Pag. 3778. La Ley.

La Ley N° 25.675 determina los presupuestos mínimos para una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación de la diversidad biológica y el desarrollo sustentable y los principios de la política ambiental: congruencia; prevención; precautorio; equidad intergeneracional; progresividad; responsabilidad; subsidiariedad; sustentabilidad; solidaridad y cooperación.

El “presupuesto mínimo” es definido en el artículo 41 como “...toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.”

La norma establece disposiciones en materia de competencia judicial, instrumentos de la política y la gestión ambiental, ordenamiento ambiental, evaluación de impacto ambiental, educación e información ambiental, participación ciudadana, seguro ambiental y fondo de restauración, autogestión, daño ambiental y crea el Sistema Federal Ambiental (instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente -COFEMA-) y el Fondo de Composición Ambiental. Ratifica, además, Acta Constitutiva del COFEMA del 31 de agosto de 1990 y el Pacto Federal Ambiental, suscrito el 5 de junio de 1993.

En materia de daño ambiental es importante destacar que, antes de la sanción de la Ley N° 25.675, la cláusula constitucional que determina la obligación de recomposición como obligación prioritaria fue considerada “operativa” en el caso “Subterráneos de Buenos Aires S.E. c/ Propietarios de la Estación de Servicio Shell Lima entre Estados Unidos e Independencia”.

El fallo se destaca que: a) la protección ambiental ya se encontraba reconocida en el derecho internacional y convencional y por la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de Estocolmo (1972) que Argentina había auspiciado, por la Convención Americana de Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificados por las Leyes Nros. 23.054 y 23.313) todos los cuales adquirieron rango constitucional en la Reforma de 1994, b) la operatividad de la norma contenida en el artículo 41 está fuera de toda discusión ya que en ella se establecen principios que la regulación que se dicte no podrá dejar de respetar, c) que el artículo 41 se plasman valores y directivas que ya integraban el orden jurídico del país y d) lo establecido por el citado artículo resulta una manda ineludible para los jueces²⁰.

En la Ley N° 25.675 se define el daño ambiental como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.” y además se establece que “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción. En caso de que no sea técnicamente factible, la indemnización sustitutiva que determine la justicia ordinaria interviniente, deberá depositarse en el Fondo de Compensación Ambiental” que la Ley crea.

La exención de responsabilidad sólo se produce si se acredita que, a pesar de haber adoptado todas las medidas destinadas a evitarlo y sin mediar culpa concurrente del responsable, los daños

²⁰ Cámara Nacional en lo Civil Sala H. 01/10/1999. JA Tomo 19 IV. En el caso, en el que la actora reclamaba por la contaminación del suelo debido a la filtración de hidrocarburos, la demandada alegó que la directiva del art. 41 CN en el sentido de recomponer el daño ambiental iba unida a la condición de una ley regulatoria de la forma en que los responsables del daño debían remediarlo. La Cámara sostuvo la operatividad de la norma constitucional y determinó que la recomposición del daño debía realizarse por el sistema de cambio de tierra en el tramo comprendido entre la estación de servicio y la estación de subterráneos Independencia de la Línea E.

se produjeron por culpa exclusiva de la víctima o de un tercero por quien no debe responder. La responsabilidad civil o penal es independiente de la administrativa.

Tienen legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado: el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, el Estado nacional, provincial o municipal y la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

Mediante acción de amparo, toda persona puede solicitar el cese de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

Son solidariamente responsables de la reparación frente a la sociedad del daño ambiental colectivo o en aquellos casos en que no fuera posible determinar de manera precisa la medida del daño aportado por cada responsable, todos los que hubieran participado en la comisión y si el daño es producido por personas jurídicas, la responsabilidad se hace extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación.

La sentencia hace cosa juzgada y tendrá efecto *erga omnes*, a excepción de que la acción sea rechazada, aunque sea parcialmente, por cuestiones probatorias.

La **Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente** es la autoridad de aplicación de la Ley General del Ambiente.

La Ley N° 25.675 -Ley General del Ambiente- estableció “el **Sistema Federal Ambiental** con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires”. El **Consejo Federal de Medio Ambiente -COFEMA-** es el encargado de instrumentar dicho Sistema

La cita Ley ratificó el Acta Constitutiva COFEMA, suscrita el 31 de agosto de 1990. Este Consejo había sido reconocido por los gobernadores en el Pacto Federal Ambiental, del 5 de junio de 1993 (también ratificado por la Ley) como instrumento válido para la coordinación de la política ambiental.

Actualmente el COFEMA está integrado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del gobierno nacional y por representantes -responsables de los organismos ambientales provinciales- de todos los gobiernos provinciales y el de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Tiene como objetivos formular una política ambiental integral y coordinar estrategias, planes y programas de gestión regionales y nacionales, propiciando políticas de concertación como modo permanente de accionar, con todos los sectores de la sociedad involucrados en la problemática ambiental.

La Asamblea es el órgano superior del Consejo con facultad de decisión y encargada de fijar la política general y la acción que éste debe seguir. Se integra con un ministro o funcionario representante titular o por su suplente, designados expresamente por el Poder o Departamento o Ejecutivo de los Estados miembros.

La Secretaría Ejecutiva está formada por un presidente, un vicepresidente y representantes del NOA, NEA, Centro, Nuevo Cuyo, Comahue y Patagonia.

Entre los cometidos del COFEMA se encuentran aquellos relacionados con la posibilidad de conciliar los Presupuestos Mínimos Nacionales, con las normas complementarias que, de acuerdo con el artículo 41 las provincias deben dictar, con las reglamentaciones de todas estas

normativas, y con los Tratados Internacionales referidos a la temática de la sustentabilidad del desarrollo.

Integran el COFEMA los organismos provinciales que se detallan :

- Buenos Aires - Subsecretaría de Política Ambiental
- Catamarca - Secretaría de Estado del Agua y del Ambiente
- Córdoba - Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado
- Corrientes - Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA)
- Chaco - Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente
- Chubut - Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente
- Entre Ríos - Subsecretaría de Obras Públicas y Servicios Públicos
- Formosa - Ministerio de la Producción
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable
- Jujuy - Ministerio de Producción, Infraestructura y Medio Ambiente
- La Pampa - Subsecretaría de Ecología
- La Rioja – Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Mendoza - Subsecretaría de Medio Ambiente
- Misiones - Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables
- Neuquén - Dirección Provincial. de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Río Negro - Consejo Provincial de Ecología y Medio Ambiente
- Salta - Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
- San Juan - Subsecretaría de Medio Ambiente
- San Luis - Ministerio de Progreso-Subprograma Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Santa Cruz - Subsecretaría de Medio Ambiente
- Santa Fe - Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Santiago del Estero - Dirección Gral. de Recursos Forestales y Medio Ambiente
- Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Subsecretaría de Recursos Naturales
- Tucumán - Dirección de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente

En materia de información ambiental, la Ley N° 25.831 ²¹ “establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.”

Si bien la norma incluye exclusivamente la información ambiental en poder de Estado, la misma podrá estar integrada por la que aporten las personas físicas y jurídicas privadas ya que éstas, al igual que las públicas, deben proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan y que todo habitante puede obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada.

De acuerdo con la citada Ley, la información ambiental, a la que se le reconoce acceso libre y gratuito a toda persona física o jurídica es aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente y b) políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Por otra parte, también la Ley N° 25.675 establece la obligación de la autoridad de aplicación - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente- de desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible así como proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos estableciendo los mecanismos necesarios para su efectiva instrumentación a través del COFEMA.

Las autoridades son también responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas. El Poder Ejecutivo debe elaborar un informe anual sobre la situación ambiental del país, para presentar al Congreso de la Nación, que contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

Al hablar del acceso a la información pública corresponde hacer referencia al Decreto N° 1162 del 03/12/2003 que establece procedimientos comunes en todo el ámbito del PEN en esta materia así como para audiencias públicas, gestión de intereses, elaboración participativa de normas y reuniones abiertas. El Decreto fue concebido como una medida de alcance general en todas las áreas de gobierno, orientada a la mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones mediante la aplicación de mecanismos que contribuyen a incrementar la transparencia de la gestión.

La información alcanzada por la norma es “toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato” creada u obtenida por los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, “o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales.”

²¹ La Ley 25.831 quedó promulgada de hecho el 6 de enero de 2004. La norma establece que debe ser reglamentada en el plazo de noventa días pero a la fecha la reglamentación no ha sido dictada.

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros es la autoridad de aplicación del Reglamento General de Acceso a la Información Pública.

DERECHOS RECONOCIDOS A LOS NIÑOS -ART. 75 inc. 23-

El 21 de octubre de 2005 quedó promulgada de hecho la Ley N° 26.061 -de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes-. La norma deroga la Ley N° 10.903 - Patronato de Menores- sancionada en 1919, así como el Decreto N° 1606/1990, de creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia, y sus modificatorios.

La Ley recientemente sancionada crea:

- La **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, “presidida por un Secretario de Estado designado por el Poder Ejecutivo nacional”.
- El **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, integrado por el Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia quien lo presidirá y representantes de los Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia existentes o a crearse en las Provincias y en la Ciudad de Buenos Aires. Sus funciones son de naturaleza deliberativa, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación.
- El **Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, cuya propuesta, designación y remoción corresponde al Congreso de la Nación, que tendrá a su cargo velar por los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (con jerarquía constitucional conforme el art. 75 inc. 22 CN) y las leyes nacionales.

Con relación a las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia, la norma dispone que, a los fines de la ley, se consideran como tales a aquellas que con personería jurídica y en cumplimiento de su misión institucional, “desarrollen programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. Asimismo, se crea un Registro Nacional de dichas ONGs en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Hasta la organización administrativa e inicio de funcionamiento de los organismos creados por la Ley N° 26.061, el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia continuará desarrollando sus actividades.

REGISTRACION DE ASOCIACIONES -ART. 43 segundo párrafo-

Como ha quedado dicho, las asociaciones que tengan por objeto la defensa de los derechos que protegen el ambiente, la competencia, a usuarios y consumidores y los derechos de incidencia colectiva en general, se encuentran expresamente legitimadas para interponer la acción de amparo en lo relativo a esos derechos. El texto constitucional exige que dichas asociaciones se encuentren “registradas conforme a la ley”.

La Ley N° 24.240 -de Defensa del Consumidor- establece que las asociaciones de consumidores que tengan como finalidad la defensa, información y educación del consumidor, deberán requerir autorización a la autoridad de aplicación para funcionar como tales.

Para ser reconocidas como organizaciones, las asociaciones civiles deberán acreditar, además de los requisitos generales, condiciones especiales: a) no participar en actividades políticas partidarias; b) ser independientes de toda forma de actividad profesional, comercial y productiva; c) no recibir donaciones, aportes o contribuciones de empresas comerciales, industriales o proveedoras de servicios, privadas o estatales, nacionales o extranjeras y d) sus publicaciones no podrán contener avisos publicitarios.

Mediante el Decreto N° 1798/94 - reglamentario de la Ley N° 24.240- se creó el **Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores** las que, para funcionar, deben estar inscriptas en el mismo.

De acuerdo con el Decreto N° 1359/2004, aprobatorio de la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Producción, compete a la Subsecretaría de Defensa del Consumidor de la Secretaría de Coordinación Técnica, supervisar las actividades vinculadas con el seguimiento y verificación de todo lo relacionado con la aplicación de N° 24.240 de Defensa del Consumidor. De esta Subsecretaría depende la Dirección Nacional de Comercio Interior bajo cuya responsabilidad se encuentra ejecutar las políticas vinculadas con la Defensa del Consumidor

Según información disponible en la página web de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, son veinte las asociaciones de consumidores registradas.

COPARTICIPACION FEDERAL -ART. 75 inc. 2-

La coparticipación es el sistema por el cual las bases tributarias que comparten la Nación y las Provincias son gestionadas por la primera quien, además, distribuye entre las jurisdicciones y ella misma los recursos obtenidos. El sistema aún vigente es el establecido por la Ley N° 23.548 (1988) que fue objeto de sucesivas reformas.

En el inciso 2 del artículo 75, tal como ha quedado señalado precedentemente, se dispuso la obligación de establecer un régimen de coparticipación federal de impuestos mediante una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias. y se especificaron las pautas generales del mismo: a) efectuar distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas y b) la distribución debe ser equitativa, solidaria y dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La misma norma determina que, mediante una ley, deberá crearse un organismo fiscal federal para el control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación. Fija como pauta para el legislador en lo que a la conformación de dicho órgano se refiere, asegurar la representación de todas las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

Pese a que el plazo para dar cumplimiento al dictado de la legislación antes referida se encuentra largamente excedido (“...antes de la finalización del año 1996...”), el mandato constitucional continúa incumplido. A lo largo de todos estos años han naufragado los proyectos dirigidos a establecer un régimen de coparticipación ya que los veinticinco actores no han logrado un acuerdo que permita contar con una herramienta que es clave en materia de federalismo fiscal. Pareciera que las negociaciones políticas han sido y siguen siendo el mecanismo preferido por todos los involucrados.

DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA -ART. 99 inc. 3-²²

La Constitución Nacional establece, en el inciso 3 del artículo 99, la regla general que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones legislativas, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Sin embargo, a continuación dispone que podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”.

La norma determina los requisitos que deben acompañar la emisión de dichos actos:

En el ámbito del PEN: aprobación en acuerdo general de ministros, refrendo por el Jefe de Gabinete de Ministros y todos los Ministros, someterlo a consideración de la Comisión Bicameral Permanente (CBP) personalmente por el Jefe de Gabinete de Ministros, dentro de los diez días de la emisión del acto.

En el ámbito del Congreso: la CBP debe elevar su despacho dentro de los diez días al plenario de cada Cámara, despacho que debe ser considerado de inmediato por éstas.

Respecto de la composición de la CBP, el texto constitucional determina que debe respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara.

Pero como ya hemos dicho, con las mencionadas exigencias terminan las previsiones de la Constitución Nacional. Por ello, varias son las cuestiones que el Congreso debe definir en la ley reglamentaria que, a la fecha, aún se encuentra pendiente.

Uno de los aspectos a reglar es el alcance del control que corresponde realizar al Congreso. Al respecto, si se tiene en cuenta que se trata del control de una atribución excepcionalmente atribuida al Poder Ejecutivo, corresponderá conferirle un alcance amplio esto es, sobre el cumplimiento de la totalidad de los requisitos que establece el texto constitucional.²³

²² En este Punto, de los numerosos proyectos reglamentarios de la norma presentados a partir de la Reforma Constitucional, se han considerado aquellos que se encontraban en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, al 31/09/2005.

²³ En algunos de los proyectos presentados se establece que la CBP debe verificar la existencia de los requisitos de índole constitucional que justifiquen la procedencia del dictado del decreto (Proyecto S-451/05 Senador Jorge R Yoma). En otros, se regula esta materia de manera más detallada, y se dispone que la CBP debe pronunciarse sobre: 1. Circunstancias que impidieron al Poder Ejecutivo Nacional seguir el trámite ordinario de formación y sanción de las leyes; 2. Si se han respetado las prohibiciones constitucionales de regulación en materia, penal, tributaria, electoral y de régimen de partidos políticos;

En lo atinente a la evaluación en sede judicial de la excepcionalidad de las circunstancias que habilitan al PEN para el dictado del DNU, en el caso “Video Club Dreams”, la Corte Suprema ha dicho que las circunstancias que determinaron el dictado de los DNU objeto de la controversia, no constituían la respuesta a una situación de grave riesgo social.²⁴

Pero dos años más tarde, en el caso “Rodríguez”, la Corte dijo que si el DNU no presenta defectos formales ni ha sido emitido fuera de los marcos que determinan las normas que regulan su dictado, corresponde al Congreso pronunciarse acerca de los extremos de “valoración política” que habilitan al PEN para dictarlo así como la oportunidad, mérito y conveniencia de su contenido.²⁵

En 1999, en el caso “Verrocchi”, dijo la Corte que corresponde al Poder Judicial el control de constitucionalidad sobre las condiciones bajo las cuales se admite el ejercicio de la facultad excepcional que habilita al PEN para el dictado de los decretos de necesidad y urgencia y que, en el caso en debate, no se encontraban presentes ninguno de los fundamentos fácticos que según la norma constitucional justifican el ejercicio de excepcionísimas facultades legislativas por parte del PEN.²⁶

Para Barra “se trata de una cuestión de relaciones políticas entre los dos poderes, cuyo juzgamiento es ajeno al rol, a la jurisdicción, incluso al expertise de los jueces...La intervención en estos casos sería una intromisión en las relaciones entre los otros dos poderes...”²⁷

Otro de las cuestiones que, a partir del texto constitucional, ha quedado abierta al debate es la referida al silencio o falta de pronunciamiento expreso de una o ambas Cámaras.

Dado que el artículo 82 exige que la voluntad del Congreso se manifieste expresamente y excluye en todos los casos la sanción tácita o ficta, para algunos autores la ausencia de

3. Si en la emisión de la disposición se siguieron los procedimientos formales sobre acuerdo general de ministros y refrendo por el Jefe de Gabinete; 4. Entidad y gravedad de los peligros y amenazas al interés público, las personas o los bienes de los habitantes e idoneidad de los instrumentos y medios dispuestos para superar los hechos que originaron la medida de excepción (Proyecto S-435/05 Senadora Mirian B. Curletti).

²⁴ “Video Club Dreams c/Instituto Nacional de Cinematografía”. CS. 06/06/1995. (Fallos 318-1154). Mediante los DNU Nros. 2736/1991 y 949/1992 el PEN dispuso que el impuesto aplicado a los espectáculos cinematográficos se extendiera a la venta o locación de videogramas y películas grabadas destinadas a la exhibición pública o privada, a través de la televisión abierta o por cable y en video bares. La CS declaró la inconstitucionalidad de dichos Decretos porque, invocando la emergencia cinematográfica, extendieron el hecho imponible establecido por Ley a otro hecho imponible distinto violando así el principio de la legalidad del tributo y que la posterior remisión al Congreso no satisface el requisito constitucional por el cual sólo éste puede crear impuestos.

²⁵ “Rodríguez , Jorge en Nieva Alejandro y otros c/Poder Ejecutivo Nacional”. Corte Suprema 17/12/1997. La Ley 1997-F Pag. 879 y ss.

Un grupo de Diputados impugnó el DNU Nº 842/1997 ratificatorios de los Decretos Nros. 357/1997 y 500/1997 referidos a los marcos regulatorios de la licitación para la privatización de los aeropuertos. El JGM solicitó la incompetencia del PJ para entender en la cuestión y la revocación de las medidas cautelares dispuestas en Primera Instancia.

²⁶ “Ezio Daniel Verrocchi v. Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo”. 19/08/1999. Fallos: 322:1726 y ss.

En el caso se declaró la inconstitucionalidad de los DNU Nros. 770/1996 y 771/1996 que disponían la exclusión de las asignaciones familiares a los trabajadores con una remuneración mensual superior a las \$ 1.000.

²⁷ Barra, Rodolfo Carlos. “Reglamentos Administrativos” La Ley 01/12/1999.

aprobación expresa determina el rechazo del decreto y argumentan que lo que se encuentra vedado es la aprobación ficta pero no el rechazo tácito.

Para otros, en cambio, la prohibición del artículo 82 alcanza al rechazo tácito es decir que, para considerar rechazado un decreto de necesidad y urgencia, se requiere pronunciamiento expreso del Congreso en tal sentido.

García Lema dice al respecto que “...el sentido del artículo 71 (ahora artículo 82) en cuanto establece que el Congreso debe expedirse expresamente sobre esta materia significa que tanto para la aprobación del decreto o para su rechazo debe mediar la voluntad expresa del mismo.”²⁸

En el mismo sentido, Barra sostiene que al exigir la norma constitucional “expreso tratamiento” quedó excluida la posibilidad de decisión tácita sobre la conformidad o disconformidad con el decreto, que no hay tratamientos tácitos y que cuando la norma agrega la palabra “expreso” quiere indicar que exige que el dictamen de la CBP sea debatido y votado por las Cámaras. El Congreso debe entonces aprobar o rechazar expresamente el decreto.²⁹

Es precisamente este aspecto del trámite parlamentario el que, a lo largo de estos once años, ha traído las mayores dificultades para la sanción de la ley reglamentaria.

En algunos proyectos se dispone que el silencio de cualquiera de las Cámaras implica el rechazo y la consecuente derogación, el rechazo o la derogación.³⁰

En el proyecto del Senador Yoma, en cambio, se dispone que el DNU queda automáticamente derogado si es “rechazado expresamente” por una o ambas Cámaras y en el presentado por la Senadora Escudero se determina que el silencio del Congreso importa la continuidad en la vigencia.³¹

Respecto de la no emisión de dictamen por la CBP, en los Proyectos de los Senadores Yoma, Gómez Diez/Salvatori, Cafiero y Curletti, se ha previsto que las Cámaras procedan directamente a tratar el DNU. El Proyecto de la Senadora Negre de Allegrone, pasados 180 días de la elevación a la CBP, la medida del PEN caducará salvo expresa ratificación del Congreso. En el Proyecto del Senador Giustinianni, el silencio de la CBP es interpretado como dictamen de rechazo y las Cámaras quedan habilitadas para el tratamiento del DNU con las mayorías exigidas para el tratamiento de cuestiones sobre tablas.

También resulta del texto de los proyectos que mientras en algunos de ellos los DNU se consideran vigentes a partir de su publicación o fecha que en ellos se determine y que su derogación no afecta los derechos adquiridos durante su vigencia³², en otros se establece que si

²⁸ García Lema, Alberto. “Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes” en “La Reforma de la Constitución. Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción con la colaboración del Dr. Jorge Mosset Iturraspe. Rubinzal-Culzoni Editores. 1994. Pag. 396.

²⁹ Barra, Rodolfo Carlos. “Decretos de Necesidad y Urgencia. El Caso Rodríguez”. La Ley 1998-B Pag. 1368. “Reglamentos Administrativos” La Ley 01/12/1999.

³⁰ Entre otros, los Proyectos S-3111/04 Senador Cafiero; S-2166/05 Senador Giustinianni; S-435/05 Senadora Curletti; S-2076/05 Senador Gómez Diez/Salvatori.

³¹ Proyectos S 451/05 Senador Yoma y S-634/05 Senadora Escudero.

³² Entre otros, los Proyectos Senadores Yoma y Gómez Diez.

fueran rechazados, la norma será nula, sin efecto jurídico alguno y no podrán invocarse a su respecto derechos adquiridos ³³.

La falta de sanción de la ley regulatoria de los trámites y alcances de la intervención del Congreso en esta materia, ha abierto otro interrogante: mientras no exista un mecanismo completo de seguimiento y control de los decretos de necesidad y urgencia, puede el Poder Ejecutivo hacer uso de estas medidas?

Para algunos, no puede hacerlo y los actos de esta naturaleza que emita serán nulos de nulidad absoluta e insanable ³⁴.

Desde la postura opuesta se sostiene que si se ha admitido que el Presidente puede, por excepción, emitir disposiciones de naturaleza legislativa con el objeto de “asegurar la supervivencia de la sociedad argentina” y si esta facultad se ejerce frente a una situación de grave riesgo social que determinó la necesidad de instrumentar medidas urgentes, no corresponde denegar al Poder Ejecutivo la atribución. ³⁵ Quienes argumentan en este último sentido destacan que, ante la mora legislativa en la sanción de la ley reglamentaria o en el pronunciamiento concreto acerca de un determinado concreto, que la Corte Suprema puede intensificar el control de la excepcionalidad de la medida. ³⁶.

En el mencionado caso “Rodríguez”, el voto de la mayoría del Máximo Tribunal sostuvo que el contralor de los decretos de necesidad y urgencia no se encuentra subordinado en su operatividad a la sanción de la “ley especial” contemplada en la última parte del precepto, ni a la creación de la Comisión Bicameral Permanente, ya que de lo contrario la mera omisión legislativa importaría privar “*sine die*” al titular del Poder Ejecutivo de una facultad conferida por el constituyente. También el fallo señaló que el Congreso puede revisar los DNU con los medios que cuenta aún sin la conformación de la Comisión así como que, de hecho, esa es la conducta del Legislativo con relación a la promulgación parcial de leyes.

Esta doctrina fue posteriormente reiterada, también por el voto mayoritario, en el caso “Vernocchi” donde además expresó que la falta de sanción regulatoria del trámite de los decretos de necesidad y urgencia no hace sino reforzar la responsabilidad por el control de constitucionalidad inherente al Poder Judicial de la Nación. ³⁷ En esa oportunidad, el Dr. Petracchi se expidió, en cambio, en el sentido que al no haberse dictado la ley que exige el texto constitucional, no puede cumplirse con la subetapa legislativa y, en consecuencia, no es posible recurrir a ese remedio de excepción que son los decretos de necesidad y urgencia.

En el año 2004, Senadores de la Unión Cívica Radical presentaron un proyecto de ley por el cual se establece que “hasta tanto el Congreso de la Nación sancione la ley que regula el trámite y los alcances de su intervención y se halle integrada la Comisión Bicameral Permanente” establecida por el inciso 3 del artículo 99, el Poder Ejecutivo “no podrá hacer uso de la facultad de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia”. En los Fundamentos de la norma propiciada se

³³ Proyecto Senador Giustinianni.

³⁴ Bidart Campos, Germán. “Los Decretos de Necesidad y Urgencia”.

³⁵ Colautti, Carlos E. “El Control sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia”. La Ley 1998-B Pag. 1046.

³⁶ Gelli, María Angélica. “Los Decretos de Necesidad y Urgencia luego de la Reforma Constitucional de 1994”. Jurisprudencia Argentina. 1996-III. Pags. 589/590.

³⁷ “...La omisión puntualizada no lleva a cancelar el ejercicio de un poder enumerado en cabeza del Poder Ejecutivo, ni obsta al control parlamentario por parte de las Cámaras legislativas en pleno, permitiendo el pleno funcionamiento de las instituciones”

expresa que la ausencia de regulación por parte del Congreso impide a éste ejercer el control de la razonabilidad de los decretos de necesidad y urgencia y deja abierta la puerta para la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.³⁸

Según un documento del Área de Acción con Políticos de Poder Ciudadano (marzo de 2005), no se logró a lo largo de estos once años el acuerdo político necesario para transformar en ley el mandato constitucional pese a que desde 1994 se presentaron en el Congreso ochenta y tres (83) proyectos de creación de la CBP -cincuenta y nueve (59) iniciados en la Cámara de Diputados y veinticuatro (24) en la de Senadores- firmados por una gran variedad de bloques parlamentarios³⁹.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, el trámite de los DNU se aplicará también a los decretos de promulgación parcial de leyes, que el Jefe de Gabinete de Ministros debe refrendar conjuntamente con los demás Ministros y someterlo personalmente a la CBP.

Del mismo modo, el texto constitucional dispone que los decretos por los que se ejercen facultades delegadas requieren el refrendo del Jefe de Gabinete de Ministros y están sujetos al control de la CBP aunque sin establecer de manera expresa que debe enviarse al Congreso y, por ende, sin plazo para ello.

Barra ha sostenido que como en este caso la norma no lo exige expresamente, el envío del decreto al Congreso no es un requisito indispensable para su validez y el Congreso puede comenzar su análisis a través de la CBP a partir de la publicación en el BO aún cuando constituirá “una buena práctica” la remisión dentro del mismo plazo que el fijado para los DNU ya que ello dará más eficacia y rapidez al control legislativo que se encuentra en la naturaleza misma del instituto de la delegación.⁴⁰

Respecto de los decretos dictados en ejercicio de facultades delegadas, en virtud de las condiciones que la Constitución Nacional ha fijado en el artículo 76 para admitir la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, el control del Congreso deberá alcanzar a la materia reglada, a la adecuación de la medida a las bases de la delegación y a los plazos fijados para su ejercicio.

Por aplicación del artículo 80 de la Constitución Nacional, cuando se trate de leyes promulgadas parcialmente, las Cámaras deberán verificar si las partes no observadas tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

Todo lo precedentemente expresado no hace sino poner de manifiesto la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional que impone reglamentar el trámite para el ejercicio efectivo del control por parte del Poder Legislativo de tres atribuciones -DNU, ejercicio de facultades delegadas y promulgación parcial de leyes- que, en forma excepcional, el Constituyente ha conferido al Poder Ejecutivo.

³⁸ Proyecto S-0490/04. Senador José L. Zavalía y otros. Al 30/09/2005, pendiente de dictamen en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación.

³⁹ “Recomendaciones ciudadanas para la creación de la Comisión Bicameral Permanente de Control de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Una propuesta de Poder Ciudadano”.

⁴⁰ Barra Rodolfo. “Reglamentos Administrativos”.

ANEXO AL PUNTO 10

AMPARO, HABEAS CORPUS Y HABEAS DATA -ART. 43-

La **acción de amparo**, de origen en la jurisprudencia de la Corte Suprema (casos “Siri” y “Kot”) se encuentra actualmente regida por la Ley N° 16.986 (1966), cuando los actos lesivos de derechos provienen del poder estatal, y por la Ley N° 17.454, cuando provienen de particulares. En el texto constitucional se observa que han sido previstas ambas formas de amparo frente a actos u omisiones pero esta acción no sólo puede ser ejercida para garantizar los derechos de jerarquía constitucional sino también aquellos reconocidos por tratados o leyes.

Por otra parte, amplía el ámbito de esta acción que puede ser ejercida, en relación con los derechos que protegen el ambiente, la competencias, a usuarios y consumidores y los derechos de incidencia colectiva en general. Asimismo, legitima al afectado, al defensor del pueblo y a las asociaciones que tengan por objeto la defensa de los mencionados derechos y se encuentren registradas.⁴¹

Resulta así que la Reforma ha incorporado dos tipos de amparo: el individual, que habilita a toda persona a interponerlo ante una lesión de sus derechos subjetivos invocando un daño concreto, y el colectivo señalando en este caso los sujetos legitimados para accionar. Pero además ha otorgado reconocimiento jurídico a los denominados derechos de incidencia colectiva en general.

En varios pronunciamientos judiciales posteriores a la Reforma Constitucional se ha reconocido al término “afectado” un sentido amplio y admitieron que el “vecino” de una localidad reviste tal

⁴¹ La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata, en una acción promovida por la “Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes” contra ENRE y EDESUR en la que solicitaban el cese de obra de cableado y traslado de una subestación transformadora, ordenó a los demandados a informar sobre medidas a tomar para reducir el impacto de campos electromagnéticos que aún cuando no superan los valores permitidos se estiman perjudiciales para la población aledaña por su exposición cotidiana.

En el fallo, los Camaristas destacaron que: a) antes de la Reforma de 1994 la jurisprudencia argentina ya sostenía que en materia de intereses difusos no es sólo la cosa pública la que aparece directamente dañada sino que es el conjunto de los habitantes de una manera personal y directa la víctima a la cual el derecho objetivo tiene necesariamente que acordar un esquema de protección dando legitimación para obrar al grupo o individuo que alegue su representación sin necesidad de norma específica al respecto; b) con la incorporación en la Constitución Nacional de los derechos humanos de tercera generación o de incidencia colectiva se establece que en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente podrán interponer acción de amparo “el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización; c) la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional, concordantemente con el texto constitucional, otorga legitimación a este tipo de asociaciones no gubernamentales para obtener la recomposición del ambiente; d) la Asociación actora fue reconocida legalmente e inscripta en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores; e) en el caso particular de las asociaciones, la jurisprudencia nacional y, en especial, la doctrina sentada por el Alto Tribunal, ha reconocido esa legitimación con el sólo cumplimiento de los requisitos enunciados en la norma constitucional y sin la necesidad de una ley específica -que aún no ha sido dictada por el Congreso Nacional- que establezca los requisitos y formas de su organización; f) esa legitimación se funda no sólo en el interés difuso que se cumpla la Constitución y las leyes, sino en su carácter de titulares de un derecho de incidencia colectiva, en este caso la protección a la salud, además del que les asiste para accionar por el cumplimiento de las finalidades por las que han sido creadas. <http://www.diariojudicial.com>

calidad por lo cual se encuentra legitimado para accionar en defensa de intereses colectivos cuando las condiciones de determinada obra la tornan inconveniente para los habitantes del lugar.

El artículo 43 establece que el juez puede declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda el acto u omisión lesivo. La Corte Suprema, en el caso “Peralta”, en el año 1990, ya había interpretado que aunque el artículo 2° inc. d) de la Ley N° 16.986 (que establece la inadmisibilidad del amparo cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas) “el amparo, instituido pretorianamente por aplicación directa de cláusulas constitucionales, y cuya finalidad es la de asegurar la efectiva vigencia de la Constitución misma, no puede recibir un límite legal que impida su finalidad esencial cuando ésta requiere que se alcance la cima de la función judicial, como es el control de la constitucionalidad de normas infraconstitucionales”.⁴² Justificada así la procedencia del examen de constitucionalidad del decreto de necesidad y urgencia N° 36/90 -que dispuso que la devolución de los depósitos a plazo fijo que excediesen de determinada cantidad, fuesen abonados con títulos de la deuda pública-, la Corte se expidió en el sentido que no la norma no vulneró el principio constitucional de igualdad ante la ley. (La Sala Contencioso-Administrativa III de la Capital Federal por voto mayoritario y revocando el pronunciamiento del Juez de Primera Instancia había declarado la inconstitucionalidad del Decreto.)

Ahora, previsto expresamente en el texto constitucional que en el marco de una acción de amparo, el juez pueda declarar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda la omisión, cabe preguntarse si, mediante una acción de amparo, es posible atacar de inconstitucional a la omisión misma que consiste en no dictar una norma que el órgano tiene el deber de dictar porque estar obligado a hacerlo en virtud de una norma superior.

Al respecto, Bidart Campos considera que si la lesión por acto u omisión proviene de la aplicación de una determinada norma y es posible declarar la inconstitucionalidad de dicha norma y remover así el acto o la omisión en ella fundados, analógicamente parece existir una razón implícita para declarar inconstitucional a la omisión que se consuma cuando se deja de dictar una norma o una reglamentación que complementan a una norma superior. Sin embargo señala que esta interpretación difícilmente surja en sede judicial por lo que requerirá que la ley reglamentaria del art 43 prevea de manera expresa “la institucionalización del amparo para remover o superar omisiones inconstitucionales.”⁴³

En virtud de los alcances que el texto constitucional ha reconocido a la acción de amparo se requiere una nueva ley reglamentaria pero mientras ello no ocurra, la operatividad del artículo 43

⁴² Peralta, Luis A. y otro c/ Estado Nacional (Ministerio de Economía-Banco Central). La Ley 1991-C, Pag. 158 y sgs. En esa oportunidad y citando un pronunciamiento anterior, la Corte expresó que “...cuando las disposiciones de una ley, decreto u ordenanza resultan claramente violatorias de alguno de los derechos fundamentales, la existencia de reglamentación no puede constituir obstáculo para que se restablezca de inmediato a la persona en el goce de la garantía constitucional vulnerada, porque de otro modo bastaría que la autoridad recurriera al procedimiento de preceder su acto u omisión arbitrarios de una norma previa -por más inconstitucional que ésta fuese- para frustrar la posibilidad de obtener en sede judicial una oportuna restitución del ejercicio del derecho esencial conculcado...” y que el art. 2° inc. d) de la Ley de Amparo “... debe ser interpretado como un medio razonable concebido para evitar que la acción de amparo sea utilizada caprichosamente con el propósito de obstaculizar la efectiva vigencia de las leyes y reglamentos dictados en virtud de lo que la Constitución dispone; pero no como un medio tendiente a impedir que se cumplan los fines perseguidos por la misma ley cuando el acto de autoridad arbitrario se fundamente en normas que resultan palmariamente contrarias al espíritu y a la letra de la ley de las leyes...”

⁴³ Bidart Campos, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo VI. “La Reforma Constitucional de 1994”. Pags. 316/317.

importa la derogación de la Ley N° 16.986 ya que el sistema establecido por ésta última resulta, en muchos aspectos, incompatible con el de la norma constitucional.

- Respecto de la **acción de *habeas corpus***, tutela de la libertad física de las personas, que también ha adquirido jerarquía constitucional en la Reforma de 1994, su primera reglamentación data de la Ley N° 48 (art. 20). Actualmente está regulada por la Ley N° 23.098 (1984).

El ***Habeas Data*** fue reglamentado mediante la Ley N° 25.326 -de Protección de Datos Personales- (2000) ⁴⁴. Este instituto se incorporó al ordenamiento jurídico argentino como una forma de proteger el derecho a la privacidad frente a los avances informáticos que han llevado al relevamiento de información sobre las personas para crear bancos de datos, tanto por la administración pública como por particulares.

Esta acción permite a toda persona tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proveer informes. Asimismo, en caso de falsedad o discriminación, habilita a exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de los datos. La norma constitucional resguarda expresamente el secreto de las fuentes de información periodística.

La Ley N° 25.326 estableció que el órgano de control encargado, en el ámbito nacional, de la protección de datos personales gozará de autonomía funcional y actuará como órgano descentralizado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y que sería dirigido y administrado un Director designado por el término de cuatro años, por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación.

Dichas disposiciones fueron observadas por el PEN y mediante el Decreto N° 1558/01 -reglamentario de la Ley- se asignó a la **Dirección Nacional de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** el carácter de órgano de control. Respecto de su Director, la norma dispone que “tendrá dedicación exclusiva en su función, ejercerá sus funciones con plena independencia y no estará sujeto a instrucciones”, Nivel “A” con Función Ejecutiva I, que será “designado por el Poder Ejecutivo Nacional, por el plazo de CUATRO (4) años, debiendo ser seleccionado entre personas con antecedentes en la materia” y se facultó al Ministro de Justicia y Derechos Humanos “...a efectuar la designación correspondiente... como excepción a lo dispuesto por el ANEXO I del Decreto N° 993/91 y sus modificatorios.”

La Dirección Nacional de Protección de Datos Personales tiene a su cargo el **Registro Nacional de Bases de Datos**, organizado a fin de conocer y controlar las bases de datos. Fue habilitado por la Disposición del DNPBD N° 2/2003.

La Dirección Nacional asesora y asiste a los titulares de datos personales recibiendo las denuncias y reclamos efectuados contra los responsables de los registros, archivos, bancos o

⁴⁴ Es interesante destacar que, con anterioridad al dictado de la Ley 25.326, la Corte se expidió en el sentido de aplicar la institución del *habeas data*: “...la lectura de la norma constitucional transcrita permite derivar con nitidez los perfiles centrales que habilitan el ejercicio del derecho allí reconocido, motivo por el cual, la ausencia de normas regulatorias de los aspectos instrumentales, no es óbice para su ejercicio, pues en situaciones como la reseñada, incumbe a los órganos jurisdiccionales determinar provisoriamente -hasta tanto el Congreso proceda a su reglamentación -las características con que tal derecho habrá de desarrollarse en los casos concretos...” “...corresponde a éste Tribunal delinear los alcances de la garantía mencionada con razonable flexibilidad, a fin de otorgarle al peticionario la plena protección que ella establece, sin condicionar el ejercicio de aquella potestad reglamentaria que hasta el presente no ha sido ejercida por el Congreso Nacional...” “Arteaga Facundo Raúl c/Estado Nacional – Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas s/amparo Ley 16986” -15/19/1998- (Fallos 321:2767).

bases de datos por violar los derechos de información, acceso, rectificación, actualización, supresión y confidencialidad en el tratamiento de los datos.

En este sentido, tiene por función investigar si la base de datos denunciada da cumplimiento o no a los principios que establece la ley y las disposiciones reglamentarias.

En caso que una base de datos no cumpla con los requisitos que establece la ley para la protección de sus datos personales, el titular puede denunciar el hecho ante la Dirección Nacional que está facultada por la Ley N° 25326 para aplicar sanciones administrativas al registro, archivo, base o banco de datos involucrada.

Además, cualquier persona puede, promover una acción judicial de *habeas data* para tomar conocimiento de los datos personales almacenados en archivos, registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proporcionar informes, y de la finalidad de aquellos y, en caso de falsedad o discriminación, solicitar la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de sus datos.

La inscripción en el Registro Nacional de Bases de Datos es uno de los requisitos de licitud para las bases de datos.

Mediante la Disposición DNPBD N° 1/2004, se implementó, con carácter obligatorio, el Primer Censo Nacional de Archivos, Registros, Bases o Bancos de Datos Privados.

El 1 de agosto de 2005 comenzó el plazo para la inscripción obligatoria en el Registro de las personas físicas o jurídicas alcanzadas por lo dispuesto por la Ley N° 25.326, de los archivos, registros, bases y bancos de datos del sector privado que recolecten datos personales, existentes a la fecha indicada.

Los archivos, registros, bases y bancos de datos privados que se conformen con posterioridad al 1 de agosto de 2005, deberán inscribirse con carácter previo a su puesta en marcha.

El Registro, de acceso público y gratuito para consultas, es el mecanismo establecido por la ley para conocer y controlar a los registros, archivos, bases o bancos de datos que traten datos personales. Permite conocer qué tipo de información es la que maneja cada base de datos y quién es el responsable de la misma.

DERECHOS CIVILES Y SOCIALES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS -ART. 75 INC. 17-

Indígenas. Otros, en cambio, consideran a partir del texto de la Ley que habilitó la Reforma Constitucional así como del Despacho de la Mayoría de la Comisión de Nuevos Derechos, que la titularidad del nuevo derecho corresponde a los pueblos indígenas, cuya preexistencia el texto constitucional reconoce, es decir que son ellos quienes se encuentran legitimados para exigir su cumplimiento y que esto no debe confundirse con el reconocimiento de la personería jurídica a las comunidades.

En el año 1985 se sancionó la Ley N° 23.302 -Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes- y, posteriormente, otras leyes establecieron disposiciones referidas a diferentes aspectos de los pueblos indígenas (educación, vivienda, etc). Merece destacarse la aprobación, mediante la Ley N° 24.071 (1992), del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

La Ley N° 23.302 creó el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas -INAI- como organismo descentralizado con participación indígena, con dependencia del Ministerio de Salud y Acción Social.

La naturaleza jurídica y dependencia del organismo quedaron de igual forma plasmada en el Decreto N° 155 del 02/02/1989 pero, a lo largo de los años, esto fue sucesivamente modificado. Fue así que en el año 1991 (Decretos Nros. 667/1991 y 1667/1991 -estructura organizativa del Ministerio de Salud y Acción Social-) el INAI aparece como una unidad centralizada de la Administración Pública Nacional dependiente de la Dirección de Desarrollo de Grupos Sociales de la Dirección Nacional de Desarrollo Integral. La norma, si bien incluida en el artículo que establece las atribuciones del Congreso, guarda estrecha relación con la parte dogmática de la Constitución Nacional, en especial con el artículo 16, receptando de este modo valoraciones contemporáneas en relación con la igualdad de todas las personas. Pero, por otra parte, ha quedado plasmado el reconocimiento constitucional de uno de los grupos humanos que han dado en denominarse “minorías”.

En la disposición constitucional se conjugan el reconocimiento expreso “de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas”⁴⁵ con la garantía del “respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural” plasmando de este modo, un status jurídico diferencial. Se reconoce además la personería jurídica de las comunidades indígenas y la posesión y propiedad de las tierras que ocupan disponiendo que corresponde al Congreso “regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano”, las que no serán “enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargos”.

Por otra parte, se determina la obligación de asegurar la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos naturales y demás intereses que los afecten.

Finalmente, deja claramente determinada la concurrencia de las atribuciones enunciadas entre el Estado Federal y las Provincias.

Algunos entienden que la norma reconoce como sujeto colectivo a las Comunidades de la Persona de la Secretaría de Acción Social. La descentralización dispuesta por el legislador desapareció así por vía de Decretos. Asociaciones y representantes de grupos indígenas promovieron una acción judicial frente a la medida. En dicho proceso, en febrero de 2000, la Justicia declaró inconstitucional del Decreto N° 1667/91 y ordenó al PEN el dictado de una norma que adecuara al INAI a lo prescripto por la Ley N° 23.302.

Cabe aclarar que para entonces ya había sido reformada la Constitución Nacional y en la sentencia se expresó que la mencionada Ley participa de los mismos valores y principios que sustenta el nuevo texto constitucional.⁴⁶

Durante los años en que tramitó dicho proceso judicial, otra norma había vuelto a modificar la dependencia del INAI -dependencia directa de la Secretaría de Acción Social- aunque mantuvo la centralización (Decreto N° 420/1993).

⁴⁵ Destaca Bidart Campos la importancia de la aplicabilidad práctica de esta frase del artículo ya que negativamente es inviable desconocer la herencia que hoy se acumula en sus comunidades y en la sociedad toda; positivamente implica no sólo no destruirla sino promoverla y, además, porque el Congreso en ejercicio de la competencia asignada, tiene el deber de no tornarla inocua y de desarrollarla en todos los ámbitos posibles. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino” Tomo IV Pag. 371 y 372.

⁴⁶ “Asoc. Indígena Argentina y otro s/ juicios de conocimientos”. Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal <http://www.derechosindigenas.org/inai.html>

Fue mediante el Decreto 246 del 19/06/2003 que se dio pleno cumplimiento a la sentencia mencionada ya que al designar nuevo Presidente no sólo se reconoció expresamente la naturaleza de organismo descentralizado del INAI sino además su dependencia del Ministerio de Desarrollo Social. (Un año antes, si bien como organismo descentralizado, se había establecido la dependencia de la Secretaría de Desarrollo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente).

Actualmente el INAI funciona como organismo descentralizado aunque, nuevamente, en el ámbito de una Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social -Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano-.

El INAI es conducido por un Presidente y asistido por un Vicepresidente, designados por el PEN, y cuenta con un Consejo de Coordinación conformado por representantes del Ministerio de Interior, Economía, Trabajo y Educación (uno por cada uno de éstos), uno representante por cada una de las provincias que adheridas a la Ley y representantes por las comunidades aborígenes)(un delegado por etnia y por región (Noroeste, Litoral, Centro y Sur). La Ley creó además un Consejo Asesor conformado por representantes de diversas áreas y organismos de la APN.

En la reglamentación de la Ley se estableció que mientras no se encuentre definido el sistema de elección de los representantes de las comunidades indígenas en el Consejo de Coordinación, el PEN designará un delegado por cada una de las etnias, a propuesta del Presidente del INAI.

En el año 2004, mediante las Resoluciones INAI Nros. 152 y 301 se creó un Consejo de Participación Indígena a efectos de instrumentar la participación hasta tanto quede efectivamente conformado el Consejo de Coordinación previsto en la Ley.

El Consejo de Participación, integrado por un representante titular y un suplente, por pueblo indígena y por provincia, deberá establecer los mecanismos de designación de los integrantes del Consejo de Coordinación.

En julio de 2005, se habían designado más de la mitad de los miembros del Consejo de Participación. Obsérvese que desde la fecha de la sanción de la Ley N° 23.302 han transcurrido veinte años.

En la Ley N° 23.302 ya se encontraba reconocida la personería jurídica a las Comunidades indígenas que se adquiere mediante la inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas -RENACI- que corresponde llevar al INAI. Cumplidos los requisitos para la inscripción, mediante resolución fundada del Presidente del INAI, la comunidad es inscripta y su personería jurídica se mantiene vigente mientras siga existiendo la comunidad y se respeten las pautas de organización descriptas por ella misma. En julio de 2005 se encontraban inscriptas en el RENACI ciento noventa y cinco (195) comunidades indígenas.

El Informe de la República Argentina en la “Segunda Reunión Intergubernamental del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe” (México 15 y 16 de agosto de 2005) detalla el estado de situación en materia de derechos y políticas públicas para los pueblos indígenas. De este documento se ha obtenido la información que a continuación se menciona al igual que la relacionada con la designación de los miembros de Consejo de Participación y con las Comunidades inscriptas en el RENACI.

En dicho documento, en lo atinente a las tierras y territorios, se menciona que se ejecutan y financian procesos de expropiación y compra de tierras; se desarrollan programas de regularización y adjudicación de tierras; un programa de fortalecimiento comunitario y en

setiembre de 2004 se elevó al Congreso un proyecto de ley de emergencia de la propiedad comunitaria (en agosto de 2005, en tratamiento por las Comisiones de la Cámara de Diputados).

El Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras a la Población Aborígen de la Provincia de Jujuy (1996) es la primera acción concreta orientada al cumplimiento del mandato constitucional en materia de tierras y él mismo se desarrolla con participación de representantes indígenas -incorporada en el año 2000 para mejorar su ejecución-. El Programa, que se desarrolla en cuatro etapas, tiene como objetivo la regularización del dominio de aproximadamente 1.000.000 de hectáreas fiscales y tres parcelas fiscales urbanas en departamentos de la Provincia de Jujuy. Se ha amojonado más del 90% de las tierras comprendidas en el Programa; se aprobaron adjudicaciones para Comunidades de algunos de los departamentos y se otorgaron títulos de propiedad a varias Comunidades.

No existen, en cambio, políticas que implementen de manera generalizada el mandato constitucional referido a la participación de las comunidades indígenas en la gestión de recursos naturales. Pero si puede mencionarse una experiencia de instancia política de decisión conjunta (COMANEJO) entre el Parque Nacional Lanín, la Administración de Parques Nacionales y la Confederación Mapuche Neuquina CMN) sobre la gestión y manejo del territorio y recursos de las Comunidades en jurisdicción del citado Parque Nacional.⁴⁷

La estructura formalizada del COMANEJO está compuesta por tres instancias de funcionamiento totalmente complementarias: 1) Comité de Gestión APN-CMN, instancia de representación institucional máxima, de carácter resolutorio, de debate y acuerdo de política, compuesta por 4 por la APN y 4 por CMN; 2) Área de CO-MANEJO, espacio diario y continuo del co-manejo en la Intendencia del parque Lanín, su actividad abarca los ámbitos político-administrativo y sus resoluciones son de carácter ejecutivo, está compuesto por Representantes de la CMN y Representantes del Parque Nacional Lanín y 3) Comités de Gestión Locales, cada uno de los ámbitos conformados en las siete comunidades compuestos por el guardaparque de la seccional en territorio mapuche y la Comisión Directiva de la Comunidad respectiva, instancia de nivel local que primariamente asume y resuelve todos los problemas o temas puntuales de cada comunidad.

Por otra parte, de dicho informe resulta que el INAI se encuentra implementando el Programa “Apoyo a la educación intercultural aborígen” dirigido a estudiantes indígenas de nivel medio y un Programa de Alfabetización en las comunidades indígenas por alfabetizadores indígenas, con una población destinataria aproximada de 2.000 jóvenes y adultos. El documento describe también líneas de acción del INAI orientadas al mejoramiento de las condiciones de salud de las comunidades indígenas, al desarrollo comunitario –diseño de proyectos de desarrollo sustentable-, al rescate y revalorización de las culturas indígenas y a lograr una mejor comercialización de sus artesanías.

Si se analizan las disposiciones de la Ley N° 23.302 a la luz del texto constitucional vigente resulta que coinciden en lo atinente al reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades y a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, aunque la norma constitucional es más precisa. Por otra parte, existe coincidencia de propósitos y fines en materia de participación de las comunidades y pueblos indígenas en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Tampoco se

⁴⁷ Hacia 1999, la CMN propuso a la Administración de Parques Nacionales la realización de un taller sobre "Territorio Indígena Protegido", a fin de promover el fortalecimiento institucional con las Comunidades Mapuche y facilitar la interrelación entre la Administración y la CMN en materia de legislación, territorialidad y manejo de recursos naturales. En este taller, la CMN propone a la Administración iniciar una relación de co-manejo en la administración de los territorios comunitarios.

aprecian diferencias en relación con a las condiciones jurídicas de la entrega y régimen de propiedad de estas tierras.

Sin perjuicio de ello corresponde señalar que se advierten algunas diferencias: Ambas normas reconocen la personería jurídica de las comunidades, pero la Ley N° 23.302 las somete a determinadas formas jurídicas; la Constitución reconoce la posesión y propiedad de las tierras comunitarias que actualmente ocupan mientras la Ley 23302 se refiere a la adjudicación de tierras.

Es posible afirmar que en el marco normativo de las garantías a los pueblos indígenas existe una misma concepción en materia de principios y valores entre el inciso 17 del artículo 67 de la Constitución Nacional y las disposiciones de la Ley; lo que la primera ha plasmado ya estaba contemplado en la segunda. Naturalmente que no es posible dejar de destacar la importancia que reviste el haberlo plasmado en la Constitución así como que aquellas diferencias antes señaladas deberán resolverse haciendo prevalecer el texto constitucional.

ANEXO AL PUNTO 11

El **Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo -INADI-** fue creado por la Ley N° 24.515 (1995) como organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio de Interior. Posteriormente, la Ley de Presupuesto Año 1998 (N° 24.938) dispuso que el Instituto actuaría como organismo de la Administración Pública Nacional Centralizada en el Ministerio del Interior, dentro del Programa contra la discriminación, la xenofobia y el racismo.

La descentralización fue nuevamente dispuesta en el año 2002, mediante la Ley N° 25672: “entidad descentralizada en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional”.

El INADI continuó su funcionamiento en el ámbito de la citada jurisdicción, bajo la dependencia directa del Ministro, hasta marzo de 2005 en que fue transferido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Decreto N° 184/2005).

Es dirigido y administrado por un Directorio (Presidente y Vicepresidente designados por el PEN, y siete Directores (cuatro de ellos en representación de los Ministerios de Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Justicia y Educación y tres designados a propuesta de organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria en las materias de competencia del Instituto e inscriptas en el registro especial que por la misma norma se crea).

De acuerdo con la norma de creación, cuenta además con un Consejo Asesor integrado por diez miembros *ad honores*, que deben ser personas representativas de organizaciones no gubernamentales y de reconocida trayectoria en la materia.

El INADI tiene por objeto elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo desarrollando e impulsando acciones a tal fin.

Mediante el Decreto N° 1086/2005 se aprobó el documento titulado “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo – La Discriminación en la Argentina. Diagnóstico y Propuestas” que constituirá los lineamientos estratégicos del Plan Nacional contra la Discriminación. La norma encomienda al INADI coordinar la ejecución de las propuestas identificadas en el documento aprobado y, además, conjuntamente con la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con el apoyo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, debe organizar la consulta con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la materia y participar en los estudios y acciones necesarios para implementar las propuestas del documento y elaborar el Plan Nacional.

I.3. PROYECTOS DE LEY REGLAMENTARIOS DEL TRAMITE DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA PENDIENTES DE TRATAMIENTO POR LA COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL SENADO DE LA NACIÓN

Información al 30/09/2005

37/04	CAMARA DE DIPUTADOS	PROYECTO DE LEY EN REVISION CREANDO LA COMISION BICAMERAL PARA EL ANALISIS Y REVISION DE LAS LEYES QUE DELEGAN FACULTADES LEGISLATIVAS AL P.E.N.
2076/05	SENADO DE LA NACION	GOMEZ DIEZ Y SALVATORI: PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y ALCANCE DE LA INTERVENCION DEL CONGRESO RESPECTO DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.
2166/05	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRAMITE LEGISLATIVO
2183/05	SENADO DE LA NACION	NEGRE DE ALONSO: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE Y REGLAMENTACION DE LA EMISION DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.
2981/04	SENADO DE LA NACION	SAADI: PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y ALCANCE DE LA INTERVENCION DEL CONGRESO RESPECTO DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, FACULTADES DELEGADAS Y PROMULGACION PARCIAL DE LEYES.
3111/04	SENADO DE LA NACION	CAFIERO: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE PARA LA CONSIDERACION DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA
3137/05	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO LA EVALUACION DE LA LEGISLACION DELEGADA PREEXISTENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 , DISPUESTA POR LA CLAUSULA OCTAVA DE LA CONSTITUCION NACIONAL
451/05	SENADO DE LA NACION	YOMA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE TRATAMIENTO LEGISLATIVO.
435/05	SENADO DE LA NACION	CURLETTI: PROYECTO DE LEY SOBRE CONSTITUCION DE LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE REGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA DE LA DELEGACION LEGISLATIVA Y DE LA PROMULGACION PARCIAL DE LEY
490/04	SENADO DE	ZAVALIA Y OTROS: PROYECTO DE LEY

	LA NACION	SUSPENDIENDO LA ATRIBUCION DEL PODER EJECUTIVO PARA EL DICTADO DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA HASTA TANTO SE SANCIONE LA NORMA ESPECIAL QUE PRESCRIBE LA CONSTITUICION
634/05	SENADO DE LA NACION	ESCUADERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION BICAMERAL PERMANENTE DE CONTROL SOBRE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, PROMULGACION PARCIAL DE LEYES Y REGLAMENTOS DELEGADOS

PROYECTOS LEGISLATIVOS CON ESTADO PARLAMENTARIO EN EL SENADO DE LA NACIÓN EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

Sergio Negri, Administrador Gubernamental

En un año electoral, la reforma política fuera de agenda. Repercusiones legislativas

En el mes de octubre de 2005 se celebró el acto comicial mediante el cual se eligieron diputados nacionales en todo el país, senadores nacionales en varios distritos, y legisladores provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras autoridades.

El Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, pese a los importantes índices de popularidad y de adhesión a su gestión de los que goza según la mayoría de las encuestas de opinión que se han realizado desde que asumió el cargo, planteó el escenario electoral en términos de la necesidad de ser relegitimado por la ciudadanía.

Para ello se acuñaron alternativamente los términos de plebiscito (concepto algo extremo que pudo haber sido interpretado como la necesidad de contar con una adhesión superior al 50% del electorado) y los de apoyo o ratificación del rumbo emprendido.

Pero más allá de la conceptualización que se hubiera utilizado, lo cierto es que el Presidente de la Nación buscó (y a la luz de los resultados obtuvo) acrecentar su poder personal, con el propósito declarado de garantizar un mayor grado de gobernabilidad y ahuyentar algunos fantasmas del pasado.

Desde lo institucional, los ecos de interpelación a la clase política en su conjunto de fines de 2001 e inicios de 2002 aún resuenan estando para muchos operando en forma latente. Con lo cual el poder debe asegurarse no sólo que provenga de una legitimidad de origen sino que también se requiere una permanente legitimidad en su ejercicio.

Y desde la perspectiva individual del Presidente, no debe dejar de apuntarse que diversos analistas habían marcado cierta debilidad personal tanto por haber sido bendecido a la hora de la candidatura en el 2003 por el ex – Presidente Duhalde (lo que implicaría cierta dependencia que el tiempo se encargó de contradecir) cuanto por haber sido ungido ulteriormente a la máxima magistratura tras la deserción en la segunda vuelta electoral de su contendiente de entonces, el ex – Presidente Menem.

Además de ahuyentar estos fantasmas, con esta relegitimación se planteó que se podría encarar con mayor fortaleza la segunda mitad del mandato presidencial. También se abrirían las puertas a una reelección en ciernes ya sea en forma personal, o como gran elector en el momento de la sucesión, adelantándose que entre quienes podrían aspirar a la Presidencia en el 2007 está su propia esposa, la Senadora Cristina Fernández.

Para concretar estos propósitos de relegitimación, se diseñó una ingeniería electoral de alguna manera novedosa, a partir de la creación del llamado Frente para la Victoria (PJ), frente que se presentó en todo el país, básicamente asociado o constituido sobre la base del Partido Justicialista, pero que en algunos casos se alió al radicalismo para competir con las autoridades provinciales de partidos locales como sucedió en Neuquén. Y el punto más notorio del proceso estuvo dado en la provincia de Buenos Aires en el que el FV enfrentó paradójicamente al Partido

Justicialista, encarnando la batalla electoral las esposas del Presidente actual y de su inmediato antecesor.

En este escenario dinámico también se registró la adhesión al proyecto presidencial de parte de otras fuerzas políticas como es el caso de los partidarios del Intendente de Córdoba Luis Juez, o incluso de integrantes del radicalismo que anunciaron que apoyarían la gestión presidencial desde el Congreso de la Nación. Lo propio, aunque más tímidamente, puede afirmarse del socialista Binner quien, al imponerse en Santa Fe en coalición con el radicalismo, manifestó que apoyaría todas las medidas de gobierno que considere positivas aunque señaló que se opondría a las que considere negativas.

Ciertas sombras del fenómeno de la transversalidad que habían estado presentadas en forma incipiente y que incluso habían sido alentadas desde algunos sectores en los meses anteriores pero que parecían haber quedado en un segundo plano a la hora de la confrontación electoral, parecieron reaparecer tras el resultado de los comicios.

Con esta transversalidad se pretendería un recambio en la política, recambio de nombres aunque aún no queda claro si también de prácticas, y la conformación de nuevos socios electorales reconfigurando el histórico bipartidismo argentino encarnado en el Partido Justicialista y en la Unión Cívica Radical.

Nuevos actores (en varios casos producto de escisiones de fuerzas políticas más tradicionales), nuevos consensos (los de la transversalidad o los del realineamiento de los actores pretéritos) e inusitados (desde la tradicional lógica partidaria) disensos, campean en el panorama electoral que se verificó y que puede avecinarse con mayor fortaleza que se presentará en el futuro.

También comenzó a plantearse la posibilidad que emerjan de este escenario sendas fuerzas políticas mayoritarias ocupando los espacios del centroizquierda y del centroderecha, a la usanza de los países europeos y de Chile, entre otros ejemplos que pueden señalarse.

Pero más allá de los análisis electorales (discutibles por cierto y susceptibles de ser desmentidos por el paso del tiempo) en términos de vencedores y vencidos y de los consiguientes realineamientos, quedó flotando en el ambiente la sensación de que los impulsos de la reforma política que habían aparecido con mayor fuerza en el 2002, al calor de las proclamas sintetizadas en la expresión “que se vayan todos”, habían quedado absolutamente fuera de la agenda pública.

De hecho, pero con poca repercusión y gravitación, se registró también en el 2005 en varios distritos el proceso de elecciones de internas abiertas y simultáneas en cumplimiento de la legislación pertinente que ya había sido dejada de lado “por única vez” en el 2003. Dos años más tarde, se cumplió formalmente con ella, pero se pergeñaron salidas laterales y acuerdos que minimizaron su relevancia vaciándola prácticamente de contenido.

Y también se registraron diversas denuncias correspondientes al proceso electoral de 2003 que abarcaron a la casi totalidad de las fuerzas públicas sobre incumplimientos en materia de la ley de financiamiento de los partidos políticos, norma que también había aparecido en el 2002. Estas denuncias, que están siendo evaluadas a nivel judicial, no fueron saldadas (en un sentido u otro) a la hora de registrarse los comicios del 2005.

Otro tema que se planteó críticamente con crudeza en diversos medios de prensa, es el relacionado al incumplimiento de parte de todos los actores de las prescripciones que impiden hacer actos de campaña en los 60 días anteriores al día de los comicios. En nuestro país se demuestra que, tanto oficialistas como opositores, están en un proceso que puede ser calificado

de “campana permanente”. También se comprueba, una vez más, la baja adhesión que tenemos como sociedad al cumplimiento de las normas y la naturalidad con la que se aprecia las violaciones a lo establecido jurídicamente.

O sea que en el período se advirtió, por un lado, la pérdida de cierto impulso en cuanto a la reforma política. Este fenómeno tiene, como gran explicación, probablemente, el hecho que se estaba atravesando un período electoral donde se planteó con mucha crudeza la cuestión de la gobernabilidad.

Pero también se evidenció, por el otro, un escaso cumplimiento de la legislación específica que había surgido en años inmediatos anteriores en lo relacionado a la reforma política.

Sólo desde algunos medios de comunicación social y en la opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil, se mantuvo con cierta persistencia el reclamo de la necesidad de atender con mayor énfasis la cuestión de la reforma política.

En este contexto el rol que le cupo al Congreso de la Nación puede ser considerado como débil.

La producción legislativa, en un hecho que suele verificarse en los años electorales, disminuyó. Y, pese a que varias iniciativas surgieron de la elaboración de los propios diputados y senadores, los proyectos de ley que se analizaron, y sobre todo los que fueron aprobados en el período, respondieron básicamente a la agenda marcada desde el Poder Ejecutivo Nacional.

Es destacable que en el presente período legislativo no se trató ningún proyecto de fondo en materia de reforma política pese a que diversas iniciativas contaban con estado parlamentario.

Por ello, y desde la perspectiva del trabajo que se encara desde el Observatorio de Políticas Públicas, se consigna en este documento los proyectos existentes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación, que pese a no ser tratados aún están vigentes.

En otra parte del documento se brindarán mayores precisiones sobre los proyectos relativos a la reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y los correspondientes al rol del Congreso como órgano de control del PEN en materia de delegación de facultades.

Y en esta parte del trabajo se habrán de clasificar a los proyectos que aún cuentan con estado parlamentario siguiendo la taxonomía empleada en el trabajo presentado para el OPP el año precedente. Es así que se los agrupará en cuatro clases, los ya mencionados sobre los DNU y facultades delegadas, los que se refieren a la reforma del sistema electoral, los que están relacionados a los partidos políticos y los que pueden ser considerados como otros proyectos de reforma política.

Pero se destaca que muchos de ellos perderán vigencia próximamente, ya que a los dos años caducan. Además, como a partir del 10 de diciembre de 2005 habrá una nueva composición de ambas Cámaras, es concebible que los proyectos existentes sean reformulados o dejados definitivamente de lado. Pero también es esperable que con la nueva conformación aparezcan nuevos y renovados proyectos que tengan como eje central el tema de la reforma política.

Desde la producción propia del Poder Ejecutivo Nacional, se destaca en el período el dictado de los Decreto N° 294 y 295 del 7 de abril de 2005.

Por el primero de ellos, se convocó a las elecciones que se realizarían el 23 de octubre. Y por la segunda de las normas, se hizo lo propio para el 7 de agosto en lo que respecta a las elecciones internas abiertas y simultáneas.

Además, mediante el Decreto N° 451 del 5 de mayo de 2005 se establece el cronograma electoral de las elecciones internas y se establece el padrón que se utilizó en la oportunidad.

Por último, mediante el Decreto N° 1961 del 29 de diciembre de 2004, el PEN promulgó la ley N° 25.983 que puede ser considerada como el único avance concreto en materia de reforma política en el período.

Por dicha ley se modifica el Código Electoral Nacional estableciéndose que la convocatoria a elección de cargos nacionales será hecha por el Poder Ejecutivo nacional (antes lo hacían las provincias en cada uno de sus territorios) y fijándose que los comicios se realizarán el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos. De tal manera se unifica el calendario electoral que en la experiencia previa mostraba síntomas de dispersión.

Tras un año poco rico en materia de reforma política, es esperable que en el 2006 se reabra el debate sobre la cuestión y se generen consensos que se traduzcan en cambios que se canalicen mediante la correspondiente voluntad legislativa.

Desde un plano de los partidos políticos, se ha anticipado que el PEN planearía un proyecto de ley para anular las afiliaciones de todos los partidos teniendo a la vista que las dos fuerzas tradicionales, el PJ y la UCR, a juzgar por los últimos resultados electorales, cuentan con afiliados que no representan la verdadera adhesión política.

Es dable recordar que en 2003, el justicialismo se presentó con tres fórmulas; el radicalismo, con una y con dos candidatos escindidos. Y que todos juntos consiguieron el 63,11% de los votos. En 2005 el PJ volvió a enfrentar a sus máximos dirigentes, el radicalismo confirmó su declive en Capital y Buenos Aires y, como nota, aparecieron liderazgos surgidos de partidos nuevos o históricamente minoritarios.

Se marcó la despersonalización de los partidos históricos, según Daniel Larriqueta. O el fin del bipartidismo tradicional y de las estructuras partidarias como tales, para Jorge Aurelio. O una creciente erosión del "bipartidismo imperfecto", para Sergio Berensztein quien considera que. "el principal partido es la institución presidencial, y eso deriva en la debilidad de los partidos, porque el Presidente los ahoga"⁴⁸.

Otro tema que mereció recientemente cierta difusión pública, y que derivó en la presentación de algunos proyectos legislativos de último minuto, estuvo centrado en el pase de un diputado nacional electo por una fuerza a otra, incluso antes de concretarse el recambio de diputados que acontecerá el próximo 10 de diciembre de 2005.

El denominado caso Borocotó puso en la agenda la cuestión de la "propiedad" de las bancas, tema que fuera saldado judicialmente entendiendo que la de Diputados pertenece a las personas a diferencia de lo que acontece en el Senado en el que la banca corresponde, por imperio constitucional, al partido.

Igualmente, y más allá de las interpretaciones jurídicas o doctrinarias, renació el siempre vigente tema de la defraudación de la voluntad popular una vez que el candidato es electo cuando se

⁴⁸ Extractado de la nota del periodista José Ignacio Lladós en el diario La Nación del 21 de noviembre de 2005.

violenta el contrato electoral. También renació entonces, y es esperable que siga en el candelero, la cuestión de las listas sábanas aunque es sabido que este tema es un problema sólo en los distritos que concentran una gran porción del electorado.

Más lejanos aparecen en el horizonte, en cambio, reformas políticas más estructurales que tengan que ver con evitar prácticas clientelares a partir de la introducción, por ejemplo, de programas sociales universales que independicen la recepción de recursos de subsistencia de los aparatos políticos existentes, muy en particular a nivel municipal y comunal.

Esta cuestión es central si se tiene en cuenta la dependencia de vastos sectores de la población de los recursos oficiales, fenómeno latente en los 90 pero que se evidenció con toda crudeza tras la debacle económica del 2001 que implicó la aparición de inéditas tasas de indigencia, de pobreza y de desigualdad social, en un país que siempre se había caracterizado por la existencia de mejores niveles socio-económicos si se los comparaba con los restantes países de la región.

Y otras cuestiones que podrían explorarse a futuro de cara a la profundización de la reforma política son las atinentes al financiamiento partidario, la creación de una Agencia Electoral independiente del poder político, la mayor apertura de los partidos políticos en vistas de facilitar la participación ciudadana y aquellos que permitan controlar desde la ciudadanía con mayor fortaleza el contrato electoral establecido por los votantes con sus representados al momento del registrarse los respectivos actos comiciales.

A continuación se presenta el relevamiento de los principales proyectos legislativos que tienen como eje temático a la reforma política que cuentan con estado parlamentario de trámite pendiente en el Senado de la Nación.

Se han compulsado la totalidad de las iniciativas obrantes en el ámbito de la Comisión de Asuntos Constitucionales que es la encargada de esta temática.

Dicha Comisión tiene asignadas las siguientes funciones:

“Corresponde a la comisión de Asuntos Constitucionales: dictaminar sobre lo relativo a todo asunto de directa e inmediata vinculación con la interpretación y aplicación de la Constitución Nacional y de los principios en ella contenidos, ciudadanía y naturalización, admisión de nuevas provincias, reunión o división de las existentes, límites interprovinciales, **reformas** de la Constitución, **régimen electoral y partidos políticos**, organización de ministerios, expropiaciones, intervención federal en las provincias o en la ciudad de Buenos Aires, lo relativo a las relaciones con los gobiernos de provincia y de la ciudad de Buenos Aires y al ejercicio de las atribuciones que confiere el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional, estado de sitio, cuestiones de privilegio, lo relativo a la autorización prevista en la ley 23.732 y modificaciones o interpretaciones de este reglamento. También entenderá en los casos a que se refiere el artículo 70 de la Constitución Nacional y todo otro asunto vinculado a la ciencia y al derecho constitucional. Asimismo, le corresponde dictaminar en todo lo relativo a reformas de leyes de procedimiento de juicio político, modificaciones al reglamento de procedimiento interno en materia de juicio político, en las causas de responsabilidad que se intenten contra el presidente, vicepresidente, jefe de gabinete de ministros y jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sometidos a juicio político y en las quejas que contra ellos se presenten en la Cámara”.

**Nómina de Proyectos sobre Reforma Política y control al PEN⁴⁹
Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación⁵⁰**

Fecha de corte: 30 de septiembre de 2005

1. PROYECTOS DE LEY SOBRE REGLAMENTACIÓN DE DNU Y CONTROL DEL CONGRESO AL PEN⁵¹

Nro. de Expte.	Origen del proyecto	Descripción del proyecto
37/04	CÁMARA DE DIPUTADOS⁵²	PROYECTO DE LEY EN REVISIÓN CREANDO LA COMISIÓN BICAMERAL PARA EL ANÁLISIS Y REVISIÓN DE LAS LEYES QUE DELEGAN FACULTADES LEGISLATIVAS AL P.E.N.
2076/05	SENADO DE LA NACIÓN	GOMEZ DIEZ Y SALVATORI: PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRAMITE Y ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO RESPECTO DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.
2166/05	SENADO DE LA NACIÓN	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO.
2183/05	SENADO DE LA NACIÓN	NEGRE DE ALONSO: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE Y REGLAMENTACIÓN DE LA EMISIÓN DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.
3111/04	SENADO DE LA NACIÓN	CAFIERO: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE PARA LA CONSIDERACIÓN DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA
3137/05	SENADO DE LA NACIÓN	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO LA EVALUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

⁴⁹ Se incluye en el concepto "control al PEN" los relacionados al seguimiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y a las facultades delegadas por el Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo NACIÓNaL.

⁵⁰ Son 59 proyectos referidos a esta problemática (salvo error u omisión) sobre un total de 163 iniciativas pendientes de tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, conforme lo publicado en la página web sita en www.senado.gov.ar. Vele decir que un 36% de los proyectos de ley a considerar por la Comisión de referencia, corresponden a la problemática de la reforma política y/o al control del PEN por parte del Congreso de la Nación.

⁵¹ Un análisis más pormenorizado de esta temática obre en la sección correspondiente del documento presentado en el marco del OPP.

⁵² Cuando se consigna que el origen es Cámara de Diputados, implica que la iniciativa cuenta con la media sanción de dicha Cámara.

		DELEGADA PREEXISTENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994, DISPUESTA POR LA CLÁUSULA OCTAVA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.
435/05	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY SOBRE CONSTITUCIÓN DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE RÉGIMEN LEGAL DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA Y DE LA DELEGACION LEGISLATIVA.
490/04	SENADO DE LA NACIÓN	ZAVALIA Y OTROS: PROYECTO DE LEY SUSPENDIENDO LA ATRIBUCION DEL PODER EJECUTIVO PARA EL DICTADO DE DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA HASTA TANTO SE SANCIONE LA NORMA ESPECIAL QUE PRESCRIBE LA CONSTITUCIÓN.
634/05	SENADO DE LA NACIÓN	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE CONTROL SOBRE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, PROMULGACION PARCIAL DE LEYES Y REGLAMENTOS DELEGADOS.
2981/04	SENADO DE LA NACIÓN	SAADI: PROYECTO DE LEY REGLAMENTANDO EL TRÁMITE Y ALCANCE DE LA INTERVENCION DEL CONGRESO RESPECTO DE LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, FACULTADES DELEGADAS Y PROMULGACION PARCIAL DE LEYES.
451/05	SENADO DE LA NACIÓN	YOMA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRATAMIENTO LEGISLATIVO.
903/05	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN PARA LA PUBLICACION OFICIAL DE LAS LEYES Y DOCUMENTOS DEL PEN, PUBLICACION DE LEYES RESERVADAS O SECRETAS, Y PUBLICACIÓN DE TRATADOS

2. PROYECTOS DE LEY DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Nro. de Expte.	Origen del proyecto	Descripción del proyecto
59/0453	CÁMARA DE DIPUTADOS	PROYECTO DE LEY EN REVISION SOBRE REFORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL (LEY 19945) ACERCA DE LA JUSTICIA ELECTORAL.
267/05	PODER EJECUTIVO NACIONAL	MENSAJE 743/05 Y PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 72 DEL CÓDIGO NACIONAL ELECTORAL, EN REFERENCIA AL TRATAMIENTO DE LOS CIUDADANOS QUE CUMPLEN FUNCIONES COMO AUTORIDADES DE MESA.
1130/05	SENADO DE LA NACIÓN	ROSSI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART 98° DE LA LEY 19945 (CÓDIGO NACIONAL ELECTORAL) EN LO QUE RESPECTA A LA VERIFICACION DE LA EXISTENCIA DE BOLETAS EN EL ACTO ELECTORAL.
1221/04	SENADO DE LA NACIÓN	LESCANO: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO QUE LOS HIJOS DE CIUDADANOS ARGENTINOS NACIDOS EN EL EXTERIOR EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 24 DE MARZO DE 1976 Y EL 10 DE DICIEMBRE DE 1983, PODRAN SER ANOTADOS EN EL PADRÓN ELECTORAL.
1260/05	SENADO DE LA NACIÓN	LOPEZ ARIAS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 41 DEL TITULO II, CAPITULO I, DE LA LEY 19.945 - CÓDIGO ELECTORAL.
1603/04	SENADO DE LA NACIÓN	CONTI: PROYECTO DE LEY DEROGANDO LA NORMA DEL CÓDIGO ELECTORAL ACERCA DE LA EXCLUSIÓN DEL DERECHO A VOTO PARA LOS SORDOMUDOS.
180/05	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL INC. D) DEL ART. 3° DEL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL, SOBRE EJERCICIO DEL SUFRAGIO PARA PERSONAS DETENIDAS SIN CONDENA.
189/04	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL Y PICHETTO: PROYECTO DE LEY CREANDO LA AGENCIA ELECTORAL NACIONAL.-
190/04	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL Y PICHETTO: PROYECTO DE LEY SOBRE VOTO ELECTRÓNICO.

197/04	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL Y PICHETTO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CÓDIGO NACIONAL ELECTORAL LEY 19945 ELIMINACIÓN DE LA LISTA SABANA HORIZONTAL.
198/04	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL Y PICHETTO: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO AL ART. 71 DEL CÓDIGO ELECTORAL DOS INCISOS ACERCA DE LOS SONDEOS DE OPINIÓN ENCUESTAS BOCA DE URNA.
2012/05	SENADO DE LA NACIÓN	SAADI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 64 DEL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL.
2016/04	SENADO DE LA NACIÓN	NEGRE DE ALONSO: PROYECTO DE LEY SOBRE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE CIRCUNSCRIPCIONES BINOMINALES PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS NACIONALES.
2284/04	SENADO DE LA NACIÓN	YOMA: PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY 19945 (CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL) EN RELACIÓN A LA EDAD MÍNIMA DE LOS ELECTORES .
2372/04	SENADO DE LA NACIÓN	NEGRE DE ALONSO: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO UNA CLÁUSULA AL CÓDIGO ELECTORAL ACERCA DE LA EDAD DE LOS CANDIDATOS.
2526/05	SENADO DE LA NACIÓN	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY SOBRE PLAZO LÍMITE TEMPORAL A LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LOS PROCESOS ELECTORALES Y EL SISTEMA DE PARTIDOS.
256/0554	SENADO DE LA NACIÓN	PRADES: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ART. 9° DEL CÓDIGO ELECTORAL RESPECTO AL CARACTER DEL SUFRAGIO, EN RELACIÓN A LA LEY DE LEMAS.
2695/05	SENADO DE LA NACIÓN	PICHETTO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL RESPECTO DE LA CONFORMACIÓN DE LAS LISTAS DE CANDIDATOS A CARGOS ELECTIVOS.
2832/04	SENADO DE LA NACIÓN	PINCHETTI Y BUSSI: PROYECTO DE LEY SOBRE VOTO ELECTRÓNICO.

290/04	SENADO DE LA NACIÓN	CAPITANICH: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY REFORMANDO EL CÓDIGO ELECTORAL ACERCA DE LA CALIDAD DE LOS CANDIDATOS.
2980/04	SENADO DE LA NACIÓN	SAADI: PROYECTO DE LEY SOBRE IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO.
3026/04	SENADO DE LA NACIÓN	CAFIERO: PROYECTO DE LEY SOBRE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.
3034/04	SENADO DE LA NACIÓN	SAADI: PROYECTO DE LEY SOBRE EMISIÓN DEL VOTO PARA RESIDENTES TEMPORALES.
304/05	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CÓDIGO ELECTORAL.
3059/04	SENADO DE LA NACIÓN	NEGRE DE ALONSO: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL INCISO D) DEL ART. 3° DE LA LEY ELECTORAL ACERCA DE LA EXCLUSIÓN DEL PADRON A LOS DETENIDOS.
3246/04	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL PRIMER PÁRRAFO DEL ART. 139 DE LA LEY 19945 (CÓDIGO ELECTORAL)
332/05	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO EL ART. 64 QUINQUIES AL CAPITULO IV BIS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL - INCORPORADO POR LA LEY 25610 DEL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL LEY 19945.
3634/04	SENADO DE LA NACIÓN	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY CREANDO EN EL ÁMBITO DEL CONGRESO DE LA NACIÓN LA AUDITORÍA FEDERAL ELECTORAL
3747/04	SENADO DE LA NACIÓN	LÓPEZ ARIAS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL SISTEMA POR CIRCUNSCRIPCIÓN PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS NACIONALES.
4184/04	SENADO DE LA NACIÓN	CONTI Y PICHETTO: PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ARTÍCULO 54 DEL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL RESPECTO A LA IMPLEMENTACION DEL VOTO ELECTRÓNICO –
632/05	SENADO DE LA NACIÓN	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN DE LICENCIAS PARA FUNCIONARIOS PUBLICOS QUE SEAN CANDIDATOS

		A CARGOS ELECTIVOS.
7/04	SENADO DE LA NACIÓN	JENEFES: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CÓDIGO ELECTORAL ACERCA DE INCORPORAR EL PADRÓN DEFINITIVO A INTERNET.
795/05	SENADO DE LA NACIÓN	MÜLLER: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL RESPECTO A LA UNIFICACION DE LOS PADRONES ELECTORALES.

3. PROYECTOS DE LEY DE REFORMA RELACIONADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nro. de Expte.	Origen del proyecto	Descripción del proyecto
75/05	PODER EJECUTIVO NACIONAL	MENSAJE 299/05 Y PROYECTO DE LEY MODIFICANDO DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL (LEY 19945 Y SM) Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEY 23298 Y SM) RESPECTO A LA UNIFICACIÓN UNIFICACION DEL PADRON NACIONAL ELECTORAL Y A LA AFILIACIÓN PARTIDARIA.
76/05	PODER EJECUTIVO NACIONAL	MENSAJE N° 315/05 Y PROYECTO DE LEY MODIFICANDO DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 25600 DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
1703/05	SENADO DE LA NACIÓN	FALCÓ: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL DECRETO 535/05 SOBRE HABILITACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.
1725/04	SENADO DE LA NACIÓN	GÓMEZ DIEZ Y OTROS: PROYECTO DE LEY RESTABLECIENDO LA NORMA SOBRE CADUCIDAD DE LA PERSONERÍA POLÍTICA PARTIDARIA.
191/04	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL Y PICHETTO: PROYECTO DE LEY CREANDO EL CONSEJO DE PARTIDOS POLÍTICOS.
297/05	SENADO DE LA NACIÓN	CURLETTI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 21 DE LA LEY 23298 (LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS) ESTABLECIENDO LOS MECANISMOS PARA INTRODUCIR LAS ACCIONES

		POSITIVAS AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS.
3094/04	SENADO DE LA NACIÓN	MENEM: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 23298 (PARTIDOS POLÍTICOS) ACERCA DE LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES.
4399/04	SENADO DE LA NACIÓN	CAPITANICH: PROYECTO DE LEY DECLARANDO PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS LEGALMENTE RECONOCIDOS.-

4. OTROS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA

Nro. de Expte.	Origen del proyecto	Descripción del proyecto
50/04 ⁵⁵	CÁMARA DE DIPUTADOS	PROYECTO DE LEY EN REVISIÓN SOBRE INICIATIVA POPULAR.
1046/04	SENADO DE LA NACIÓN	COLOMBO Y CASTILLO: PROYECTO DE LEY RATIFICANDO EL ACUERDO FEDERAL PARA LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO.
2242/04	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL: PROYECTO DE LEY SOBRE INICIATIVA POPULAR.
2356/04	SENADO DE LA NACIÓN	IBARRA: PROYECTO DE LEY DE INICIATIVA POPULAR Y CONSULTA POPULAR.
2657/04	SENADO DE LA NACIÓN	CAPARRÓS: PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
996/05	SENADO DE LA NACIÓN	PERCEVAL: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DE AUDIENCIA PÚBLICA.

⁵⁵ Garré y otros.

PROYECTOS LEGISLATIVOS CON ESTADO PARLAMENTARIO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

Marisa Bechara, Administradora Gubernamental

Esta sección presenta el relevamiento de los principales proyectos presentados dentro de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina respecto de lo que se denomina ampliamente reforma política.

En la Cámara de Diputados, las iniciativas legislativas de reforma política se concentran en la Comisión de Asuntos Constitucionales, que posee la siguiente competencia :

“Dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar principios constitucionales, y sobre aquellos que versen sobre legislación electoral, ciudadanía y naturalización.”.

Se expone a continuación un breve resumen de las principales iniciativas legislativas, consignando su número de expediente, título o tema, autores y aspectos más relevantes. Dejamos intencionalmente fuera de este breve resumen todo lo atinente a reforma administrativa o del Estado en lo que hace a sus tres poderes, por cuestiones de la dimensión del presente trabajo.

Nómina de Proyectos sobre Reforma Política Cámara de Diputados de la Nación

Fecha de corte: 30 de septiembre de 2005

1. PROYECTOS DE LEY DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

N° de expediente	Diputado que lo presenta	Descripción sumaria del proyecto
0020 -D- 05	NATALE ALBERTO A	<p>CODIGO ELECTORAL NACIONAL - LEY 19945 TEXTO ORDENADO DECRETO 2135/83 Y MODIFICATORIAS -. INCORPORACION DEL TITULO 'SISTEMA DE VOTACION ELECTRONICA'.</p> <p>Sumario: NORMAS GENERALES; EMISION Y ESCRUTINIO ELECTRONICOS DEL SUFRAGIO; VOTO ELECTRONICO; URNAS ELECTRONICAS: DEFINICION Y PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO; CONTENIDO DEL PROGRAMA; CONVENIOS Y DETERMINACIONES TECNICAS; TRANSPARENCIA DEL PROCEDIMIENTOS; SEGURIDAD; APLICACION DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL; SANCIONES: MODIFICACION DEL ARTICULO 139 DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL; MODIFICACION DEL INCISO D) DEL ARTICULO 3; DEROGACION DEL INCISO E) DEL ARTICULO 3; REORDENAMIENTO DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL.</p>

0227 -D- 05	MONTOYA FERNANDO LEYBA DE MARTI BEATRIZ MINGUEZ JUAN JESUS	CODIGO ELECTORAL NACIONAL (LEY 19945): MODIFICACION DEL ARTICULO 53, SOBRE CONVOCATORIA Y FECHA DE ELECCIONES.
0244 -D- 05	GARRE NILDA CELIA FERRIGNO SANTIAGO FILOMENO ALEJANDRO	ANOTACION DE PERSONAS DESAPARECIDAS POR EL TERRORISMO DE ESTADO EN LOS PADRONES ELECTORALES.
0498 -D- 05	DAMIANI, HERNAN NORBERTO	LEY 19945, DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL: MODIFICACION (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 0312-D-03). Sumario: SE MODIFICAN LOS INCISOS 1, 2 Y 6 DEL ARTICULO 66 (PADRONES, URNA, SELLOS); SE INCORPORA COMO INCISO 9 (ACTAS DE APERTURA Y CIERRE); INCORPORACION COMO INCISO 10 (FRASCO DE TINTA); MODIFICACION DEL ARTICULO 83 (HORA); MODIFICACION DEL PRIMER PARRAFO Y LOS INCISOS 1 Y 2 DEL ARTICULO 84 (PROCEDIMIENTO); SE INCORPORA COMO APARTADO C) DEL INCISO 3 DEL ARTICULO 86 (CONSTANCIA); MODIFICACION DEL ARTICULO 89 VERIFICACION DE LA IDENTIDAD DEL ELECTOR); MODIFICACION DEL ARTICULO 95 (CONSTANCIA DE LA EMISION DEL VOTO);
0501 -D- 05	ALCHOURON, GUILLERMO EDUARDO	MODIFICACION DEL ARTICULO 64 DE LA LEY 19945, DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 1869-D-03). Sumario: INCORPORACION DE UN PARRAFO REFERENTE A LA FALTA DE BOLETAS EN LAS MESAS; IMPRESION VIA INTERNET DE LAS MISMAS.
0502 -D- 05	ALCHOURON, GUILLERMO EDUARDO	REGIMEN DE IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE VOTO ELECTRONICO PARA LA EMISION DEL SUFRAGIO (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 4426-D- 03). Sumario: OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL; RECuento DE VOTOS; FISCALIZACION; ENTRENAMIENTO.
0679 -D- 05	BERTONE, ROSANA ANDREA	MODIFICACIONES A LA LEY 19945, CODIGO ELECTORAL NACIONAL (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 0260-D-03). Sumario: PADRONES Y MESAS DE ELECCION MIXTOS; ORGANIZACION; REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES; IMPRESION DE LISTAS PROVISIONALES; MESAS ELECTORALES; REQUISITOS PARA SER FISCAL; NOMINA DE DOCUMENTOS Y UTILES; SUFRAGIO DE LAS AUTORIDADES DE MESA; UBICACION DE LAS

		MESAS.
0680 -D- 05	BERTONE, ROSANA ANDREA	REGIMEN DE CUPO JUVENIL (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 1223-D-03). Sumario: SUSTITUCION DEL ARTICULO 60 (REGISTROS DE CANDIDATOS Y PEDIDOS DE OFICIALIZACION DE LISTAS) DE LA LEY 19945 DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL.
0781 -D- 05	BARBAGELATA, MARIA ELENA GIUDICI, SILVANA MYRIAM JARQUE, MARGARITA OFELIA GARCIA, EDUARDO DANIEL RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA POLINO, HECTOR TEODORO RIOS, MARIA FABIANA DI POLLINA, EDUARDO ALFREDO	REGIMEN DE PARIDAD DE MUJERES Y VARONES EN LOS ORGANOS DE DECISION. Sumario: CARGOS PUBLICOS Y ELECTIVOS; PARTIDOS POLITICOS; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION; ORGANOS COLEGIADOS; PODER EJECUTIVO NACIONAL; ASOCIACIONES SINDICALES Y PROFESIONALES.
0808 -D- 05	JALIL, LUIS JULIAN	MODIFICACION DEL ARTICULO 62 DE LA LEY 19945 DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL, SOBRE LAS BOLETAS PARA EMITIR EL SUFRAGIO (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 4257-D-03). Sumario: LAS BOLETAS SERAN POR SECCION, INCLUYENDO LA CATEGORIA DE CANDIDATO QUE COMPRENDA LA ELECCION, LAS QUE OIRAN POR SEPARADO.
1012 -D- 05	POLINO, HECTOR TEODORO	MODIFICACION A LA LEY 19945 DE CODIGO NACIONAL ELECTORAL (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 1563-D-03). Sumario: SUSTITUCION DE LOS ARTICULOS 148 (ELECCION DE DIPUTADOS Y SENADORES NACIONALES Y CONVENCIONALES ESTATUYENTES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES), 149 (LISTA DE CANDIDATOS), 150 (ESCRUTINIO), 152 (ASIGNACION DE CARGOS), 154 (CANTIDAD DE ELECTORES Y DE DIPUTADOS NACIONALES POR CADA DISTRITO ELECTORAL) Y 155 (SUSTITUCION DE VACANTES CON SUS SUPLENTE EN LA LISTA).

1212 -D- 05	AMSTUTZ, GUILLERMO	IMPLEMENTACION DEL VOTO ELECTRONICO (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 6016-D-03). Sumario: IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE VOTACION ELECTRONICO Y ESCRUTINIO ELECTRONICO EN TODO EL PAIS; SUSTITUCION DEL ARTICULO 54 DE LA LEY 19945, CODIGO ELECTORAL (PLAZO Y FORMA DE CONVOCATORIA); INTRODUCCION DEL SISTEMA DEL VOTO ELECTRONICO AL CODIGO ELECTORAL NACIONAL; EMISION Y ESCRUTINIO ELECTRONICOS DEL SUFRAGIO; URNAS ELECTRONICAS; PROGRAMA INFORMATICO; REQUISITOS PARA LA REGLAMENTACION; INCORPORACION DE LOS INCISOS J) Y K) AL ARTICULO 139 DEL CODIGO ELECTORAL (DELITOS); MODIFICACION DEL INCISO D) DEL ARTICULO 3 Y SE SUPRIME EL INCISO E) DEL ARTICULO 3; ADHESION DE LAS PROVINCIAS Y DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.
1226 -D- 05	RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA	LEY 19945, TO DECRETO 2135/83 (CODIGO ELECTORAL NACIONAL): MODIFICACIONES (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 0187-D-03). Sumario: MODIFICACION DEL ARTICULO 139 (PENAS PARA QUIEN INDUZCA AL VOTO); INCORPORACION DE INCISO J) AL ARTICULO 139 (PENAS PARA QUIEN OFRECIERE EMPLEOS, PLANES SOCIALES, BIENES O CUALQUIER OTRA DADIVA PARA QUE SE VOTE DE UNA MANERA DETERMINADA).
1235 -D- 05	RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA	MODIFICACION DEL ARTICULO 29 DE LA LEY 23298, ORGANICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS, SOBRE LA PUBLICIDAD DE LOS ANTECEDENTES DE LOS CANDIDATOS, MODIFICACION DEL ARTICULO 60 DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL (LEY 19945), SOBRE LA OFICIALIZACION DE LISTAS (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 5477-D-03). Sumario: ADECUACION DE LA CARTA ORGANICA DE LOS PARTIDOS.
: 1300 -D- 05	MOLINARI ROMERO, LUIS	INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; REDUCCION DE SUS MIEMBROS; MODIFICACION DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL -LEY 19945- (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 0843-D-03). Sumario: FIJACION DEL NUMERO DE BANCAS: 1 BANCA CADA 300.000 HABITANTES O FRACCION SUPERIOR A 150.000 HABITANTES, CONFORME AL RESULTADO DEL CENSO DE POBLACION DE 2001; REDUCCION DEL NUMERO DE MIEMBROS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS A 128 LEGISLADORES; DEROGACION DE LA LEY 22847; MODIFICACION AL CODIGO NACIONAL ELECTORAL (LEY 19945, TEXTO DECRETO 2135/83 Y SUS MODIFICATORIAS):

		INCORPORACION DE PARRAFO AL ARTICULO 61 (OFICIALIZACION DE LISTAS DE CANDIDATOS), SEGUNDO PARRAFO DEL APARTADO II DEL ARTICULO 62 (VOTO DE PREFERENCIA), SEGUNDO PARRAFO DEL INCISO 4, APARTADO I, DEL ARTICULO 101 (ESCRUTINIO DE LA MESA), DE INCISO B') AL ARTICULO 102; MODIFICACION DEL ARTICULO 158 (ELECCION DE DIPUTADOS NACIONALES), 159 (PRIMER Y SEGUNDO ESCRUTINIO), 161 (ASIGNACION DE CARGOS), 163 (INTEGRACION DE LISTAS), 164 (SUSTITUCION EN CASO DE MUERTE, RENUNCIA, SEPARACION, INHABILIDAD O INCAPACIDAD PERMANENTE; REEMPLAZANTES); INCORPORACION DEL ARTICULO 161 BIS (REORDENAMIENTO DE LA LISTA).
1499 -D- 05	GARRIDO ARCEO, JORGE ANTONIO ARTOLA, ISABEL AMANDA	MODIFICACION DEL ARTICULO 60 DE LA LEY 19945, CODIGO ELECTORAL NACIONAL, SOBRE REGISTRO DE CANDIDATOS Y PEDIDO DE OFICIALIZACION DE LISTAS.
1708 -D- 05	PANZONI, PATRICIA ESTER MOREAU, LEOPOLDO RAUL G. JANO, RICARDO JAVIER CAPPELLERI, PASCUAL STOLBIZER, MARGARITA ROSA	CODIGO ELECTORAL NACIONAL, LEY 19945 Y MODIFICATORIAS: MODIFICACION DEL ARTICULO 60, SOBRE LA NO ADMISION EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS A OTRO PARTIDO POLITICO.
2239 -D- 05	CANTINI, GUILLERMO MARCELO	MODIFICACIONES A LA LEY 19945, DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 1194-D-03). Sumario: MODIFICACION DE LOS ARTICULOS 52 (ATRIBUCIONES DE LAS JUNTAS ELECTORALES), 62 (OFICIALIZACION DE BOLETAS; PLAZO PARA SU PRESENTACION, REQUISITOS), 65 (DISTRIBUCION DE EQUIPOS Y UTILES ELECTORALES, PROVISION), 66 (NOMINA DE DOCUMENTOS Y UTILES); INCORPORACION DEL ARTICULO 98 BIS (INEXISTENCIA DE BOLETAS EN EL CUARTO OSCURO).
2551 -D- 05	VARGAS AIGNASSE, GERONIMO	MODIFICACION DEL ARTICULO 60 DE LA LEY 19945, CODIGO ELECTORAL NACIONAL, SOBRE LA DECLARACION JURADA DE LOS CANDIDATOS A CARGOS ELECTIVOS.
2688 -D- 05	RIVAS, JORGE RODRIGUEZ, MARCELA	CODIGO NACIONAL ELECTORAL, LEY 19945: MODIFICACIONES IDENTIFICANDO EN LOS PADRONES

	VIRGINIA BASTEIRO, SERGIO ARIEL BARBAGELATA, MARIA ELENA DI POLLINA, EDUARDO ALFREDO GARCIA, EDUARDO DANIEL POLINO, HECTOR TEODORO LOZANO, CLAUDIO MONTEAGUDO, MARIA LUCRECIA PEREZ, ADRIAN JARQUE, MARGARITA OFELIA WALSH, PATRICIA STOLBIZER, MARGARITA ROSA	CUANDO LA PERSONA ESTA DESAPARECIDA SEGUN "CONADEP" O LEY 24321.
2979 -D- 05	FAYAD, VICTOR MANUEL FEDERICO	CODIGO NACIONAL ELECTORAL, LEY 19945: MODIFICACION SOBRE EL CARACTER MIXTO DE LAS MESAS.
3454 -D- 05	ROMERO, ROSARIO MARGARITA	CODIGO ELECTORAL NACIONAL, LEY 19945: OFICIALIZACION DE LISTAS SEGUN LO NORMADO EN EL ARTICULO 60.
4101 -D- 05	TATE, ALICIA ESTER	CESE DE FUNCIONARIOS QUE OCUPAN CARGOS POLITICOS AL MOMENTO DE OFICIALIZACION DE LISTAS PARA ELECCIONES GENERALES.
5324 -D- 05	CAMAÑO, GRACIELA	CODIGO NACIONAL ELECTORAL, LEY 19945: INCORPORACION DEL ARTICULO 133 BIS, SOBRE DIFUSION DE RESULTADOS PRE Y POSTELECTORALES.
3879 -D- 05	BOSSA, MAURICIO	COMICIOS ELECTORALES: PROHIBIR LA REALIZACION DE PROPAGANDA O PUBLICIDAD OFICIAL PAGADA CON FONDOS PUBLICOS EN MEDIOS DE DIFUSION EN EL PERIODO DE SESENTA DIAS ANTERIORES A LA FECHA DE LOS MISMOS.
1300 -D-	MOLINARI ROMERO, LUIS	INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; REDUCCION DE SUS MIEMBROS; MODIFICACION DEL

05		<p>CODIGO ELECTORAL NACIONAL -LEY 19945-(REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 0843-D-03).</p> <p>Sumario: FIJACION DEL NUMERO DE BANCAS: 1 BANCA CADA 300.000 HABITANTES O FRACCION SUPERIOR A 150.000 HABITANTES, CONFORME AL RESULTADO DEL CENSO DE POBLACION DE 2001; REDUCCION DEL NUMERO DE MIEMBROS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS A 128 LEGISLADORES; DEROGACION DE LA LEY 22847; MODIFICACION AL CODIGO NACIONAL ELECTORAL (LEY 19945, TEXTO DECRETO 2135/83 Y SUS MODIFICATORIAS): INCORPORACION DE PARRAFO AL ARTICULO 61 (OFICIALIZACION DE LISTAS DE CANDIDATOS), SEGUNDO PARRAFO DEL APARTADO II DEL ARTICULO 62 (VOTO DE PREFERENCIA), SEGUNDO PARRAFO DEL INCISO 4, APARTADO I, DEL ARTICULO 101 (ESCRUTINIO DE LA MESA), DE INCISO B') AL ARTICULO 102; MODIFICACION DEL ARTICULO 158 (ELECCION DE DIPUTADOS NACIONALES), 159 (PRIMER Y SEGUNDO ESCRUTINIO), 161 (ASIGNACION DE CARGOS), 163 (INTEGRACION DE LISTAS), 164 (SUSTITUCION EN CASO DE MUERTE, RENUNCIA, SEPARACION, INHABILIDAD O INCAPACIDAD PERMANENTE; REEMPLAZANTES); INCORPORACION DEL ARTICULO 161 BIS (REORDENAMIENTO DE LA LISTA).</p>
1511-D-05	FERRI, GUSTAVO ENRIQUE	<p>REELECCION DE DIPUTADOS NACIONALES POR UN PERIODO CONSECUTIVO.</p> <p>Sumario: LOS DIPUTADOS REELECTOS PODRAN VOLVER A PRESENTARSE COMO CANDIDATOS CON INTERVALO DE UN PERIODO</p>

2. PROYECTOS DE LEY DE REFORMA RELACIONADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

N° de expediente	Diputado que lo presenta	Descripción sumaria del proyecto
0781-D-05	BARBAGELATA, MARIA ELENA GIUDICI, SILVANA MYRIAM JARQUE, MARGARITA OFELIA GARCIA, EDUARDO DANIEL	<p>REGIMEN DE PARIDAD DE MUJERES Y VARONES EN LOS ORGANOS DE DECISION.</p> <p>Sumario: CARGOS PUBLICOS Y ELECTIVOS; PARTIDOS POLITICOS; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION; ORGANOS COLEGIADOS; PODER EJECUTIVO NACIONAL; ASOCIACIONES SINDICALES Y PROFESIONALES.</p>

	RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA POLINO, HECTOR TEODORO RIOS, MARIA FABIANA DI POLLINA, EDUARDO ALFREDO	
1235-D-05	RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA	MODIFICACION DEL ARTICULO 29 DE LA LEY 23298, ORGANICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS, SOBRE LA PUBLICIDAD DE LOS ANTECEDENTES DE LOS CANDIDATOS, MODIFICACION DEL ARTICULO 60 DEL CODIGO ELECTORAL NACIONAL (LEY 19945), SOBRE LA OFICIALIZACION DE LISTAS (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 5477-D-03). Sumario: ADECUACION DE LA CARTA ORGANICA DE LOS PARTIDOS.
1677-D-05	MEDIZA, HERIBERTO ELOY	FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, LEY 25600: MODIFICACION DE LOS ARTICULOS 16 Y 19 SOBRE DISTRIBUCION DE RECURSOS DISPONIBLES.
2465-D-05	VANOSI, JORGE REINALDO	PARTIDOS POLITICOS, LEY 25611: MODIFICACION, DEROGACION DE LOS DECRETOS 292/05 Y 295/05. Sumario: DEROGACION DE LOS ARTICULOS 4 Y 7 DE LA LEY 25611 DE INTERNAS ABIERTAS Y SIMULTANEAS.
2846-D-05	OVIEDO, ALEJANDRA BEATRIZ	PARTIDOS POLITICOS, LEY 25610: MODIFICACIONES SOBRE PUBLICIDAD.
3547-D-05	ALCHOURON, GUILLERMO EDUARDO	PARTIDOS POLITICOS, LEY 23298: MODIFICACION DEL ARTICULO 2, SOBRE REALIZACION DE LAS INTERNAS ABIERTAS.
3740-D-05	URTUBEY, JUAN MANUEL	FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, LEY 25600: MODIFICACIONES.
4704-D-05	STOLBIZER, MARGARITA ROSA	LEY ORGANICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS, 23298: MODIFICACION DEL ARTICULO 29, SOBRE ELECCIONES PARTIDARIAS PARA CUBRIR CARGOS ELECTIVOS
5478-D-05	LOVAGLIO SARAVIA, ANTONIO	LEY 23298, ORGANICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS: MODIFICACIONES SOBRE EL SISTEMA DE ELECCIONES ABIERTAS Y SIMULTANEAS.

3. OTROS PROYECTOS DE REFORMA POLÍTICA

Nº de expediente	Diputado que lo presenta	Descripción sumaria del proyecto
1018-D-05	GARRE, NILDA	REGIMEN DE PUBLICIDAD DE LA GESTION DE INTERESES ANTE EL CONGRESO NACIONAL, EL PODER EJECUTIVO NACIONAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, EL PODER JUDICIAL DE LA NACION Y EL MINISTERIO PUBLICO DE LA NACION (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 5214-D-03). Sumario: CONCEPTO DE GESTION DE INTERESES; OBLIGACION DE REGISTRAR AUDIENCIAS DE GESTION DE INTERESES: SUJETOS OBLIGADOS, FUNCIONARIOS INTERIORES, EXCEPCIONES; CONTENIDO DE LOS REGISTROS DE AUDIENCIAS DE GESTION DE INTERESES; PUBLICIDAD DE LOS REGISTROS DE AUDIENCIA DE GESTION DE INTERESES; RESPONSABILIDAD PENAL; ORDEN PUBLICO; ENTRADA EN VIGENCIA.
3487-D-05	PUIG DE STUBRIN, LILIA	PROYECTOS PARLAMENTARIOS: PRESENTACION SEGUN LAS NORMAS DEL "MANUAL DE TECNICA LEGISLATIVA" DEL DIGESTO JURIDICO ARGENTINO (LEY 24967).

4. CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Nº de expediente	Diputado que lo presenta	Descripción sumaria del proyecto
1106-D-05	VANOSSI, JORGE REINALDO	MODIFICACION DE LA LEY 24937, DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 6050-D-03). Sumario: SUSTITUCION DE LOS ARTICULOS 2 (COMPOSICION), ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 5 (PROHIBICIONES), ARTICULO 9 (QUORUM PARA SESIONAR), PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 13 (COMISION DE SELECCION Y ESCUELA JUDICIAL), SEGUNDO PARRAFO DEL PUNTO C) PROCEDIMIENTO DEL ARTICULO 13 (INTEGRACION DEL JURADO DEL CONCURSO), ARTICULO 22 (INTEGRACION DEL JURADO DE ENJUICIAMIENTO), ARTICULO 24 (REMOCION DE LOS INTEGRANTES DEL JURADO DE ENJUICIAMIENTO) Y ARTICULO 29 (CARACTER DE LOS SERVICIOS: DESEMPEÑO HONORARIO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

		Y DEL JURADO DE ENJUICIAMIENTO); AGREGANSE PUNTOS 9 Y 10 AL ARTICULO 26 (PLAZOS); DEROGACION DEL ARTICULO 23; ENTRADA EN VIGENCIA Y APLICACION; DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS.
3704-D-05	ROMERO, HECTOR RAMON	<p>REGLAMENTACION DEL ARTICULO 99 INCISO 4), DE LA CONSTITUCION NACIONAL, SOBRE DESIGNACION DE LOS CANDIDATOS PARA INTEGRAR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION (REPRODUCCION DEL EXPEDIENTE 2432-D-03).</p> <p>Sumario: MODIFICACION DEL ARTICULO 14 (FACULTADES) DE LA LEY 24284 (CREACION DEL CARGO DE DEFENSOR DEL PUEBLO EN JURISDICCION DEL PODER LEGISLATIVO DE LA NACION); INCORPORACION DE INCISO 15) AL ARTICULO 7 DE LA 24937 Y 24939, DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA; PUBLICIDAD EN EL BOLETIN OFICIAL Y EN LOS DIARIOS NACIONALES DE LA TERNA DE CANDIDATOS DEL PODER EJECUTIVO PARA INTEGRAR LA CSJN; OBJECIONES Y/O IMPUGNACIONES: LAS MISMAS SE CANALIZARAN A TRAVES DEL DEFENSOR DE PUEBLO Y/O EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA; FUNDAMENTACION.</p>
2722-D-04	CONTE GRAND, GERARDO AMADEO	CONSEJO DE LA MAGISTRATURA: FACULTADES PARA MODIFICAR LA COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS TRIBUNALES FEDERALES Y DICTAR LOS REGLAMENTOS QUE HABILITEN A LAS CAMARAS DE APELACIONES FEDERALES Y NACIONALES A LA REASIGNACION DE COMPETENCIAS MATERIALES.

5. FORMAS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

N° de expediente	Diputado que lo presenta	Descripción sumaria del proyecto
4361-D-05	VARGAS AIGNASSE, GERONIMO	CONSTITUCION NACIONAL: REGLAMENTACION DEL ARTICULO 40 SOBRE CONSULTA POPULAR.

AREA TEMÁTICA 2.- GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

Coordinación: Sergio Negri

¿CRISIS EN EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN O CAMBIOS EN LA FORMA DE REPRESENTAR?

Por Fernando Subi Carbonelli, Administrador Gubernamental

Introducción

Cualquier ciudadano medianamente informado, sin ser un experto en ciencia política o en derecho constitucional, podrá fácilmente advertir que el sistema político argentino no pasa por su mejor momento; distintas encuestas nos señalan la poca credibilidad de la que goza la clase política en particular, aunque este desprestigio se extiende a los “sectores dirigentes” en general, tal como lo señalan diversas investigaciones y encuestas; por otra parte cualquier conversación informal nos confirma lo que todos intuimos: una extendida desconfianza sobre los representantes; la sensación de que “los políticos”, muy frecuentemente, actúan con absoluta independencia de los reclamos y las necesidades de la ciudadanía.

Según los datos que surgen de una encuesta sobre Cultura Institucional realizada a instancias de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y realizada por el sociólogo Manuel Mora y Araujo (se utilizó una muestra probabilística de 1.000 casos, a mayores de 18 años usando la técnica “cara a cara”) señalarían el fuerte déficit en materia institucional; los encuestados consideran que quienes más violan la ley son los políticos (74%), la policía (56%), los funcionarios públicos (49%) y los jueces (41%), o sea que los responsables de hacer cumplir la ley son los más responsables de su violación.

Las universidades públicas y los maestros cuentan con un 71%, en nivel más alto; le siguen, con un porcentaje que va del 41% al 45% el Presidente, las organizaciones “mediadoras” (organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, Defensor del Pueblo); en un tercer grupo que registró entre un 20% y un 38% se encuentran: la Iglesia, los comerciantes, la Justicia y el Ejército; el Congreso, la Policía, los sindicatos, la Administración Pública y la Corte Suprema registran un baremo que va del 11% al 14%; en último lugar, con 4%, se encuentran los partidos políticos.

Este bajísimo nivel de confianza que los percibe como ajenos al bien común, cerrados a la sociedad, distantes e incapaces para comprender la realidad, se acerca a los valores que registran los partidos políticos en América Latina, cuya media –según Latinobarómetro– es de 18%.

Asimismo el 93% de los ciudadanos encuestados considera que el Parlamento toma decisiones sin pensar en la gente y al 63% le importa poco o nada lo que se discute en ese ámbito; por último, el 77% conoce poco o nada sobre la Constitución Nacional.

La confianza en las instituciones es un reflejo de la confianza interpersonal; las confianzas en la región se dan al interior de redes y no existen las confianzas abiertas en América Latina. Las confianzas abiertas corresponden a sociedades abiertas como las europeas donde se encuentran altos niveles de confianza interpersonal y altos niveles de confianza en las instituciones de la democracia; la confianza en los partidos es de 18%, en el parlamento de 24%, en el poder

judicial de 32%, en la policía de un 37% , un 38% en la televisión y un 71% en la Iglesia; en todos los países de la región se encuentran bajas confianzas institucionales excepto en la Iglesia Católica.

Lo expuesto permite tomar como presupuesto la existencia de una “crisis de representación” que situaciones como las descriptas parecen verificar. Mi interés, en todo caso, va a ser el de precisar los alcances de dicha crisis, y tratar de evaluar su gravedad.

Cuando decimos “crisis en el sistema de representación” no mencionamos la palabra “democracia” porque nos resulta obvio -más allá de su etimología-: poder (kratos) del pueblo (demos). Es importante incluir esta definición, ya que nos permite tener presente que hablamos de un sistema de democracia política a nivel macro, entendida como la reducción de las voluntades de millones de personas a un único comando, y no de democracia a pequeña escala como la podemos encontrar en los microcosmos sociales. (Sartori, pag. 31).

En este punto conviene tener presente que –según la investigación más arriba mencionada- la mayoría de los argentinos tiende a concebir a la democracia en términos económico-sociales más que políticos, dado que hay democracia –para el 63% de la población- cuando el bienestar de la gente, la salud, el trabajo y la educación están garantizados; en este sentido el voto y la libertad de opinión son secundarios. (Ver “Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina”, PNUD, 2002)

No vamos en este ensayo, a ocuparnos del concepto de “poder” aunque, a nivel teórico –macro- lo definimos operacionalmente como a la capacidad de ejercer coercitividad, como fuerza prevaleciente; la cuestión que nos ocupa es su ejercicio ya que el poder es de quién lo ejerce; el pueblo es el detentador de aquel poder del que es declarado titular.

Ahora bien, la práctica de la democracia debe ser entendida hoy como una forma mixta, que combina a varios regímenes que, en su acepción rigurosa, son: la oligarquía, la burocracia, la tecnocracia, la partidocracia y el neocorporativismo (Ver Strasser: Democracia y Desigualdad).

La pata democrática es más bien un “gobierno representante que un “gobierno representativo”, puesto que el gobierno es delegado en un número pequeño de representantes.

En nuestra contemporaneidad la acción política y especialmente la que prodece de manera institucional va a la zaga de los acontecimientos o se limita a acompañar los movimientos y desarrollos que se motorizaron en la sociedad civil. Podría decirse que la política se agota en el aquí y en el ahora: la actividad política corre detrás de los hechos y con una baja capacidad de reacción frente a los desafíos externos.

Puede hablarse entonces de una dilución de “la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad”(Ver Strasser, Carlos: La Vida en la Sociedad Contemporánea), a pesar de la concentración aparente del poder político, en los países de América latina, especialmente en sus poderes ejecutivos y una de las consecuencias es la crisis de representación (Ver Manin, Bernard: Metamorfosis de la Representación).

La noción de representación

El principio de la soberanía popular ya existía en el medioevo; el príncipe tenía el derecho de dictar la ley puesto que el pueblo le había conferido tal potestad. La interpretación prevaleciente

era que entre el pueblo y el príncipe se había producido una “*traslatio imperi*”, una transferencia no revocable, y no una simple “*concessio*, que es revocable.

De esta manera, la doctrina medieval fue construyendo, poco a poco, y mediante la ficción de la representación un puente entre la titularidad y el ejercicio del poder; esta interpretación fue –a posteriori– avalada por el absolutismo monárquico.

Las técnicas electorales provienen de las órdenes religiosas ya que en la alta edad media los monjes que vivían enclaustrados en conventos tenían que elegir a sus propios superiores y, como no podían recurrir al principio de la fuerza ni al principio hereditario, solamente les quedaba la elección por medio del voto, claro que unido al principio de la unanimidad, no de la mayoría.

El concepto de representación cobra sentido en la modernidad, al incorporarse el dispositivo que hace posible la representación política del parlamento como centralidad estatal; de allí que el representante represente un cuerpo de electores del cuál a su vez es parte.

La elección y la representación son los dos instrumentos sin los cuales la democracia no puede realizarse. El poder del electorado es el de escoger a quién lo gobernará, entonces las elecciones no deciden las cuestiones a decidir, sino quién será el que los decida. Las elecciones nos revelan las “opiniones” o “preferencias” del elector.

Ahora bien, en lo que hace a la representación política en particular, la literatura especializada da cuenta de tres modelos alternativos, posiblemente complementarios, ya que los mismos se vinculan para dar cuerpo a la representación política:

1. representación como relación de mandato o delegación;
2. representación como relación fiduciaria basada en la responsabilidad;
3. representación como representatividad sociológica en el sentido de similitud o semejanza.

En el primer modelo el representante es considerado un mero ejecutor de instrucciones, carente de toda iniciativa y autonomía, esta acepción deriva del derecho privado y según Sartori “caracteriza la doctrina más estrictamente jurídica de la representación”; el segundo modelo implica autonomía al representante en su condición de tal frente a su/s representado/s, atendiendo el interés de su/s representado/s percibido por él; el tercer modelo obedece a la representación sociológica, donde el representante posee características propias del/de los representado/s.

Maurizio Cotta y Hanna Pitkin, sostienen que el concepto de representación política es un concepto multidimensional, es decir, un concepto sintetizante de un fenómeno político que es ciertamente complejo en sus elementos constitutivos, pero que es al mismo tiempo unitario en sus finalidades, es decir en su lógica causal.

Hanna Pitkin, en su extenso y preciso abordaje sobre la temática, sostiene que se trata de un particular concepto altamente complejo que no ha modificado mucho su significado básico desde el siglo XVII: “en términos generales, representación quiere decir,..., hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo no está presente literalmente o de hecho”.

Representación fiduciaria de los modernos: en busca de una acepción precisa a la noción de representación política

La representación política moderna como tal, abrevia sus orígenes en las tres revoluciones modernas, esto es, la inglesa, la norteamericana y la francesa, las cuáles entre otras cosas, han legado el principio fundamental que llevó a la prohibición constitucional de establecer mandato imperativo como forma representativa de la nación, de este modo se produce una ruptura fundamental que quiebra la noción medieval de representación basada en la estructura de mandato imperativo. A partir de lo cual surge un interesantísimo debate entorno a la representación de la nación como soberana, es decir a la representación (o no) de las mayorías en sentido amplio.

En este sentido, Roberto Gargarella afirma que "la idea de representación nació acompañada por la certeza de que las "mayorías" no estaban capacitadas para su autogobierno; que ellas tendrían a dejarse llevar (no por la razón, sino) por meras "pasiones". Ahora bien, más allá de los primigenios debates ocurridos a mediados del siglo XVII, entre radicales y conservadores, el contexto propio de la modernidad fundamenta la representación política en el mutuo acuerdo entre representantes-representados; y en este sentido Bernard Manin sostiene que "el derecho de mandar a otros no puede fundarse más que sobre el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce".

De este modo, la noción de representación política implica en sí misma una dualidad de voluntades representado-representante, donde resulta imperioso distinguir sus componentes; y en este punto resulta necesario configurar la relación existente entre representación y elecciones, debido a que precisamente es el dispositivo electoral el que articula dicha relación entre representado-representante en la sociedad política moderna

Conforme a lo dicho Sartori distingue perfectamente ambos conceptos, "las elecciones son una cosa, y la representación otra". Sin embargo, la moderna representación política es "representación electiva", desde el momento en que es esta asociación la que convierte a la representación, al mismo tiempo en política y moderna; del mismo modo sostiene que "no puede existir representación (política) si a los representados no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse (...) desde el momento que la representación política está únicamente protegida, en definitiva, por una salvaguardia electoral, en este caso no puede existir representación sin elección", y esto es así precisamente porque el núcleo fundamental de la representación política moderna está dado por la responsabilidad periódica a que están sujetos los actores políticos en competencia.

A lo expuesto Bernard Manin incorpora un componente importante al dispositivo electoral, como es el de establecer la regularidad en el proceso electoral, puesto que "no hay representación sin elección regular de los gobernantes por los gobernados"; y en este sentido Artemio Melo arguye que en definitiva "en la democracia representativa, la elección es, entonces el medio tanto de investir de representatividad como de juzgar a los representantes".

De este modo mediante el dispositivo electoral se obtiene la característica central de la relación, cual es la de garantizar la obligación de responder de los representantes ante los representados, y en este punto menciono que Maurizio Cotta sostiene que la "responsabilidad quiere decir llamado a responder, a rendir cuenta de sus acciones ante aquellos que tienen el poder de designación".

Contraria a esta posición expuesta se encuentra la de Edmund Burke, quién en su célebre discurso a los electores de Bristol de 1774; constituyó un precedente significativo en la temática, en cuanto fundamenta que una vez elegido el representante, éste no obedece directamente a sus electores (circunscripciones electorales), sino que su principal deber es responder al interés general de la nación.

Asimismo Burke incorpora la novel categoría de representación virtual, haciendo referencia por ella a una convergente comunión de intereses entre ambas voluntades de la representación, donde bajo dicho fundamento se ignora completamente la posibilidad de expresión de los representados. En este sentido Hanna Pitkin resume el aporte de Edmund Burke a la teoría de la representación, en tanto sostiene que "para Burke, la representación política es la representación del interés, y el interés posee una realidad objetiva, impersonal, desvinculada".

Retomando el tema de la dualidad de voluntades relacionada con el dispositivo electoral, existe un punto clave acerca de las facultades que quedan en los electores una vez finalizados los comicios; es aquí particularmente donde se analiza al titular de la relación; puesto que la representación política moderna, al presentarse como electiva considera que la multitud queda incorporada al parlamento mediante el representante.

El punto de partida es el supuesto (fundamental) de que la representación está basada en una estructura triádica de elementos, conformada por la acepción jurídica, sociológica y política a la vez (de la noción de representación); donde se presume la existencia de canales permanentes de comunicación entre representados y representantes; a la vez que el representante es parte de la multitud que representa, y en este sentido es semejante; y a la vez que debe responder responsablemente sobre su accionar en condición de tal.

El titular último de la relación entre representados y representantes en la sociedad política moderna, sigue siendo el representado en tanto voluntad primigenia de la relación. Ahora bien, el hecho de que la relación moderna esté basada y legitimada en una estructura fiduciaria, lleva a considerar lo inverso como coherente; sin embargo hay un punto clave en el concepto moderno de representación, que es el de la responsabilidad, para que haya responsabilidad debe haber necesariamente mecanismos de control independientes al hecho electoral.

A nuestro criterio lo que representación política implica es un particular mecanismo político institucionalizado, en el cual el representante debe actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos; con una relación recíprocamente independiente y en la cual la acción del representante debe implicar discreción y discernimiento, actuando de tal manera que no haya conflicto, o si este surge, deberá explicitar por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de aquellos; y finalmente donde el representado también sea capaz de desarrollar acciones y mantener un juicio independiente, con el ejercicio de mecanismos de control regular entre representados y representantes en las circunscripciones electorales, basados en la responsabilidad política.

BIBLIOGRAFIA MÍNIMA

ACCARTINO BRUNO: Representación, ed. Nueva Visión.

DYZENHAUS DAVID (ed): Law as Politics. Carl Schmitt's Critique of Liberalism, Duke University Press.

FREUND JULIEN. ¿Qué es la Política?, Buenos Aires, Editorial Struhart & Cía.

GARCIA PELAYO, MANUEL: El Estado de Partidos, Alianza, Madrid.

GARGARELLA, Roberto (1995): "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de Argentina" en Revista Sociedad. Faculta de Ciencias Sociales, UBA. N° 6, abril 1995. Buenos Aires.

MANIN, Bernard (1992): "Metamorfosis de la representación" en ¿Qué queda de la representación política?. CLACSO-Argentina, Editorial Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela.

MANIN, Bernard (1995): "Los principios del gobierno representativo" en Revista Sociedad. Faculta de Ciencias Sociales, UBA. N° 6, abril 1995. Buenos Aires.

MOUFFE, CHANTAL (ed): The Challenge of Carl Schmitt, Verso, London.

PITKIN, Hannah (1985): El concepto de representación, Editorial Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

RASH, WILLIAM: Un Ser Peligroso y Dinámico, en Deus Mortalis, Número 3, 2004.

SARTORI GIOVANNI:¿ Qué es la democracia?, Taurus, Buenos Aires.

SCHMITT, CARL: Parlamentarisme et Démocratie, Ed. Du Seuil.

LOS FOROS MULTILATERALES Y EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Por María Cecilia Mendoza, Administradora Gubernamental

Marco general y definición de conceptos ⁵⁶

Durante los años 80, los temores a arremetidas contra los nuevos gobiernos legítimos de Sudamérica por parte de sectores no democráticos de las Fuerzas Armadas, no fueron infundados. Por entonces sucedieron varias asonadas militares, aunque no lograron hacer caer a los gobiernos constituidos como había ocurrido hasta entonces. Con el correr del tiempo y con el cambio de las circunstancias geopolíticas, las FFAA dejaron de ser un actor político protagónico en la mayor parte de nuestros países, se mantuvieron fieles a su rol institucional y respetuosas de la jefatura del Poder Ejecutivo y de la plena vigencia de las Constituciones Nacionales. El cambio del escenario global con la finalización de la Guerra Fría y el ocaso de las “doctrinas de seguridad nacional” corrieron a las fuerzas armadas de su rol de resolutoras de crisis y de repositoras del orden.

Sin embargo y lamentablemente, esto no significó para los países de la región el ingreso a una etapa de estabilidad institucional.

En los últimos años se han producido difíciles circunstancias políticas -muchas veces originadas en situaciones sociales insostenibles, desquicio de la economía y/o graves casos de corrupción - en las que se originaron crisis institucionales distintas a las de los antiguos golpes militares típicos de la historia sudamericana del siglo XX. Los casos recientes de la Argentina en 2001, Venezuela en 2002, Bolivia en 2003 y 2005 y Ecuador en 2005, son ejemplos de la debilidad institucional de la región, aún produciéndose a partir de historias, causas y contextos algo diversos.

La vigencia de la gobernabilidad democrática puede depender de varios factores, pero nos interesa destacar que el adjetivo del término alude a que se produce en tanto se encuentran en vigencia las reglas de juego generalmente aceptadas para considerar que un sistema político es democrático. Según Robert Dahl estas son la elección periódica de las autoridades por parte del pueblo, la división de poderes, la existencia de controles institucionales, la vigencia de los derechos humanos y la rendición de cuentas. Según Dahl⁵⁷, la presencia de estos atributos son los que permiten calificar como democrático a un determinado sistema de gobierno.

Aludir a la gobernabilidad democrática implica además que el gobierno y la sociedad, en su permanente interrelación, logren generar y mantener condiciones de consenso, a partir del cual es posible *“lograr la consolidación de una sociedad integrada que supone la exclusión de la lucha salvaje como medio para dirimir las naturales contiendas entre diferentes ideas y propuestas, su reemplazo por el debate abierto entre individuos racionales e informados, y el consecuente*

⁵⁶ Tomado en parte de “Un mecanismo de prevención de crisis de gobernabilidad para el MERCOSUR”. María Cecilia Mendoza. Publicado en Aportes N° 22. Primavera 2006. Buenos Aires. Asociación de Administradores Gubernamentales.

⁵⁷ Robert Dahl en diálogo con Giancarlo Bosetti. Entrevista sobre el pluralismo. Fondo de Cultura Económica. 2003.

respeto a la decisión mayoritaria y a los derechos de las minorías, primer compromiso para la movilización detrás de objetivos comunes.”⁵⁸

A partir de estas consideraciones es que entendemos por crisis de gobernabilidad aquella situación inminente o presente en que se rompe el consenso que sustenta las reglas de juego que hacen posible la estabilidad y funcionamiento de las instituciones y procedimientos democráticos, según el andamiaje legal y constitucional vigente.

Resulta relativamente sencillo reconocer los momentos de ruptura de los consensos básicos fundamentales en cada uno de los casos de crisis de gobernabilidad sufridos por los países de América Latina en la última década y media.

Por lo menos para el paradigma de la democracia representativa, varios de los aspectos negativos de las culturas políticas latinoamericanas conducen a estas rupturas. Algunos de esos rasgos que permanecen al mismo tiempo que se cumple con la democracia electoral son, entre otros: el personalismo, el clientelismo, la corrupción sistémica, los juegos de suma cero, la manipulación de los poderes republicanos y la amenaza o existencia de violencia política.

Por ejemplo, en nuestro país, puede observarse la paradoja de las oposiciones políticas parlamentarias que apoyan al Poder Ejecutivo cuando este es fuerte (cediéndole facultades cuando casi no las necesita) y lo abandonan a su suerte cuando éste depende del Congreso para evitar una debacle. Podemos ver también varios ejemplos nacionales en que la oposición tensa el sistema hasta sus límites máximos (“vacío de poder”), prefiriendo el quiebre institucional a una recomposición por la vía de la concertación más típica de los sistemas parlamentarios.

Por otra parte, es cada vez más frecuente que la opinión pública, las movilizaciones callejeras y los medios de comunicación den a la resolución de la “crisis terminal” un viso de legitimidad que termina poniendo en segundo plano la voluntad electoral ejercida con anterioridad. Esto sucede en un contexto de desdibujamiento de los Partidos Políticos y del rol del Congreso, por lo que nos encontramos frente a una crisis del corazón de la democracia representativa, en favor de la vieja democracia plebiscitaria o de la nueva democracia “emotiva”.

Es así que en esta etapa de la política latinoamericana, ha surgido una nueva forma de resolución de los conflictos insuperables por las vías del consenso (a los que no son ajenos la existencia del presidencialismo) y que producen la caída extemporánea del gobierno: luego de una breve lapso de incertidumbre institucional acompañada por la amenaza o expresión de violencia política, interviene el parlamento, y se genera un nuevo gobierno de acuerdo a las reglas de sucesión y acefalía vigentes.

Si bien esta modalidad de resolución de las crisis de gobernabilidad resultan ser un avance notable respecto de los golpes de estado de tipo tradicional, no parecen ser saludables para las todavía débiles democracias de la región, sino más bien lo contrario.

Este trabajo busca analizar la evolución y eficacia de los mecanismos creados por los gobiernos de América en general y del Mercosur en particular, suscriptos por nuestro país, con el fin de sostener y fortalecer la democracia.

Como marco general se tendrán en cuenta las Declaraciones de ámbitos multilaterales como la OEA y el Grupo de Río, así como del MERCOSUR, que tienen entre sus objetivos la protección y el fortalecimiento de la democracia en los países que participan en ellos.

⁵⁸ Raúl Alfonsín. Fundamentos de la República Democrática. Curso de Teoría del Estado. Facultad de Derecho. 2004 (inédito).

Los años 80

Desde principios de los 80, los países de América del Sur fueron incorporándose a las prácticas democráticas y al estado de derecho, en forma a veces traumática pero definitiva.

Esta última aseveración nos es permitida gracias a la perspectiva histórica, pero entonces, la incertidumbre de la transición y el temor a volver a caer bajo un golpe de estado eran el signo del momento. El fantasma de las sublevaciones militares, la conciencia de la debilidad de nuestras democracias y la experiencia institucional transcurrida a lo largo del siglo XX, sólo permitían un optimismo cauto y obligaron a pergeñar desde el primer momento sistemas y mecanismos que impidieran un posible retroceso a nuevos gobiernos de facto.

Entre las calamidades que habían dejado las dictaduras militares se encontraba la exacerbación y promoción de sentimientos xenófobos y beligerantes hacia los países limítrofes. Las múltiples hipótesis de conflicto justificaban a los distintos gobiernos dictatoriales el aumento exponencial del presupuesto de las Fuerzas Armadas y una verdadera escalada armamentista que incluía la potencia nuclear presente o futura de los distintos Estados.

Esto para las nuevas democracias significaba un doble conflicto: la necesidad de reorientar el gasto público hacia otros objetivos considerados prioritarios y la sospecha de que unas fuerzas armadas tan bien pertrechadas pudieran usar su poder de fuego como una amenaza y una presión permanente sobre los gobiernos elegidos por el pueblo.

Ambos aspectos fueron tenidos en cuenta como parte de la estrategia de acercamiento que el presidente argentino Raúl Alfonsín tuvo en cuenta al fortalecer las relaciones bilaterales con Brasil hacia fines de 1984, y que desembocaría con el transcurso del tiempo en los acuerdos de conformación de un futuro mercado común.

Por supuesto que otras variables fueron decisivas para pretender tal objetivo. El contexto internacional era entonces francamente desfavorable: la crisis del endeudamiento externo y la “guerra de los subsidios” a la producción primaria de las grandes potencias dejaban fuera de la competencia comercial a los países en vías de desarrollo como Brasil y Argentina. Estos y otros factores fueron fortaleciendo la idea de que la integración y la cooperación entre nuestros países se constituiría en un eficaz instrumento para hacer causa común ante las amenazas y conflictos internos y externos.

La **Declaración de Iguazú**, primer documento firmado por los Presidentes de Brasil y Argentina, -José Sarney y Raúl Alfonsín- consagraba explícitamente una serie de principios que hacían a los incipientes sistemas democráticos de América del Sur, además de prefigurar el objetivo de creación de un mercado común y sentar las bases de una renovada y fortalecida relación bilateral en múltiples materias que sobrepasaban los aspectos estrictamente comerciales.

A partir de allí, en los documentos bilaterales firmados por los presidentes Alfonsín y Sarney, siempre se encuentra presente la profesión de fe democrática de los países firmantes como base del proceso de integración. Quizás sea en el Acta de Amistad Argentino-Brasileña - “Democracia, Paz y Desarrollo”- firmada en Brasilia el 10 de diciembre de 1986, donde estos valores y principios se expresaron de manera más clara. Al hacerlo, los Presidentes se sintieron “Inspirados en los altos ideales de paz, democracia, libertad, justicia social y desarrollo que están solemnemente comprometidos a promover en sus países”. Por otra parte, en el punto II, “Destacan su profunda fe en la democracia representativa, pautada en el supremo respeto al orden legal y a la voluntad popular, para asegurar la paz y promover el pleno desarrollo nacional

y señalan que el Estado de Derecho es el principal garante de la consecución de la justicia social, así como de la dignidad, de la libertad y de los derechos esenciales de la persona humana”

Al mismo tiempo, y como resultado de la inédita y fructífera experiencia del **Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora** durante la crisis de Nicaragua, se crea el 18 de diciembre de 1986 el desde entonces llamado **Grupo de Río**. Mediante la Declaración de Río de Janeiro, los Cancilleres de la Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay, y Venezuela deciden “fortalecer y sistematizar la concertación política de nuestros gobiernos, mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas que afectan o interesan a nuestros países, en el contexto de una creciente unidad latinoamericana”.

Allí plantean estar unidos en “el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina” y se constituye el nuevo espacio como un mecanismo permanente de consulta y concertación política que entre sus objetivos básicos incluye ampliar y sistematizar la cooperación política entre nuestros gobiernos y “propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región”.

Mientras tanto, el proyecto de construcción del mercado común entre Brasil y Argentina fue avanzando en varias líneas de integración sectorial entre las que se destacaban la ciencia y la tecnología, la energía y por su puesto el comercio bilateral.

En 1989, si bien Raúl Alfonsín alcanzó el sueño de transmitir el gobierno de un presidente elegido democráticamente a otro, no lo hizo en una situación ideal. Una grave crisis de gobernabilidad que ponía en jaque al incipiente sistema democrático obligó a una sucesión anticipada en favor del presidente electo Carlos Menem, inaugurando así la Argentina en la región, una serie de alteraciones en los tiempos y procedimientos previstos, seguidos de soluciones encuadradas por las Constituciones Nacionales y los Congresos ⁵⁹ y no ya por gobiernos de facto (ver cuadro)

Cronología de las crisis de gobernabilidad democrática en América Latina

PRESIDENTE	PAÍS	AÑO
Raúl Alfonsín	Argentina	1989
Jean Bertrand Aristide	Haití	1991
Alberto Fujimori ⁶⁰	Perú	1992
Fernando Collor de Mello	Brasil	1992
Carlos Andrés Pérez	Venezuela	1993
Jorge Serrano	Guatemala	1993
Ernesto Samper	Colombia	1996
Joaquín Balaguer	Rep. Dominicana	1996
Juan Carlos Wasmosy	Paraguay	1996
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997
Raúl Cubas	Paraguay	1999
Hugo Chávez	Venezuela	1999
Jamil Mahuad	Ecuador	2000
Luis González Macchi	Paraguay	2000

⁵⁹Fabián Bosoer. “1993-2003: el auto-rescate de las democracias sudamericanas. Una hipótesis sobre la eficacia del componente parlamentario. UBA-FLACSO. Buenos Aires. Febrero de 2003. www.rlcu.org.ar

⁶⁰ El caso de Perú con el autogolpe de Fujimori escapa a una tipología general de las crisis de la región.

Fernando De la Rúa	Argentina	2001
Hugo Chávez	Venezuela	2002
G. Sánchez de Lozada	Bolivia	2003
Jean Bertrand Aristide	Haití	2004
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005
Carlos Mesa	Bolivia	2005

Los años 90

Desgraciadamente, la preocupación típica de la transición respecto de la ocurrencia de nuevas rupturas constitucionales en las jóvenes y frágiles democracias se hizo realidad con la crisis política ocurrida en Paraguay en 1996. Los días de abril fueron una verdadera prueba para la seguridad democrática de Sudamérica que terminó haciendo prevalecer los principios y procedimientos democráticos gracias al apoyo decidido y explícito de diversos ámbitos multilaterales tales como la OEA y el Mercosur.

La crisis paraguaya del 96 tuvo su originalidad precisamente en el reflejo rápido de la comunidad internacional y de su contribución en apoyo a la democracia y al orden constitucional. Esto fue destacado por el entonces Secretario General de la OEA, quien hizo énfasis⁶¹ en la “prontitud” con que se decidió hacerse presente en el lugar de los hechos de acuerdo con lo prescripto por la Resolución 1080/91 sobre Democracia Representativa de la Asamblea General de la OEA.

Dicha resolución, germen de la célebre Carta Democrática Interamericana, disponía una serie de mecanismos de consulta frente a *“hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización.”*, para luego en el lapso no mayor de diez días, *“analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y el derecho internacional”*.

Los Estados representados en la OEA, detectaron rápidamente que en la República del Paraguay se daban las circunstancias para someterse a lo dispuesto por la resolución 1080 y se pusieron en marcha.

Respecto del rol del Mercosur en la crisis, fue auspiciosa y determinante la presencia de los Cancilleres de la Argentina, Brasil y Uruguay en Asunción, en pleno fragor de la crisis, quienes advirtieron al gobierno, a los sediciosos y a la opinión pública en general que de no mantenerse en vigencia el sistema democrático, Paraguay sería sancionado con la exclusión del Bloque con los consiguientes perjuicios económicos para el país.

Respaldando al Presidente Wasmosy y al gobierno legítimo, el Presidente argentino Carlos Menem declaró a la prensa que de triunfar los grupos golpistas *“Paraguay se va a ver totalmente aislado ya no tan sólo en lo que hace al Mercosur sino prácticamente del mundo”*⁶².

El entonces Representante Permanente del Uruguay ante la OEA, Embajador Antonio Mercader, relató en el Foro Democrático sobre la Crisis institucional de 1996 en Paraguay organizado por la OEA en septiembre de 1996, que a pesar de que esta firme exposición tuvo sus efectos, hubiera sido de difícil cumplimiento ya que hasta ese momento no existía jurídicamente ninguna norma en el tratado de integración que exigiera la condición de democráticos a sus países miembros.

⁶¹ Conferencia de César Gaviria en el mismo ámbito de exposición.

⁶² Diario La Nación de Buenos Aires, 24 de abril de 1996.

En la X Cumbre Presidencial del Mercosur organizada en la provincia argentina de San Luis, el 25 de junio de 1996, los Presidentes Menem, Cardoso, Wasmosi y Sanguinetti firmaron una “Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en el Mercosur” en la que se destaca que:

- 1.- *La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios.*
- 2.- *Toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado.*
- 3.- *Las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro.*
- 4.- *En caso de que las consultas previstas en el párrafo anterior resulten infructuosas, las Partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes. Las medidas podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático.*
- 5.- *Las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países.*

Como gesto de apoyo a la situación paraguaya, en la ciudad de Asunción, el día 17 de junio de 1997, se firmó la “Declaración Presidencial sobre la consulta y concertación política de los estados partes del Mercosur”, en la que curiosamente no se menciona la democracia, aunque sí se pone como referencia a la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político en el Mercosur, suscrita el 25 de junio de 1996, en San Luis.

Esta declaración aparecía más de diez años después de la constitución del Grupo de Río, el 18 de diciembre de 1986, el que como ya se vio, se definía como un mecanismo permanente de consulta y concertación política funcional al surgimiento de la democracia en América Latina.

Precisamente fue el Grupo de Río en Asunción del Paraguay el 24 de agosto de 1997, la instancia multilateral que prefiguró algún tipo de acción sobre las situaciones en que la institucionalidad democrática de los países de América Latina corriera peligro. Esto se ve en la “Declaración de defensa de la democracia”, en la que se expresa en su primer punto “*la necesidad de preservar y fortalecer la democracia representativa, cuyo valor es compartido por todos sus integrantes y su ejercicio efectivo constituye una obligación para sus Estados Miembros*”, se reafirma que “*toda agresión a la democracia de un país de la Región constituye un atentado contra los principios que fundamentan la solidaridad de los Estados americanos*” y acuerdan que “*en caso de producirse, en cualquiera de los países miembros del Grupo de Río, hechos que alteren el Estado de Derecho o impliquen una ruptura del orden constitucional, la Secretaría Pro Tempore convocará a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar la situación*”.

Finalmente, el 24 de julio de 1998, el “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”, firmado por sus Presidentes, determinó en su artículo 1° que “*La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración*”, dándole alcance jurídico para los estados firmantes al constituirlo en “*parte integrante del Tratado de Asunción y de los*

respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el MERCOSUR y la República de Bolivia y el MERCOSUR y la República de Chile”.

El protocolo de Ushuaia -conocido como la cláusula democrática del Mercosur- se configuró así en un sistema con alcance punitivo para quienes no observen su cumplimiento, inaugurando una nueva etapa en la protección de las democracias en la región. Efectivamente en su articulado se indica que *“Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos”* y que *“en caso de ruptura del orden democrático en un estado parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado”* para luego considerar *“la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente”* y que *“Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos”*.

La puesta en vigencia del Protocolo de Ushuaia se produjo ante una nueva crisis paraguaya en 1999, producida tras el asesinato del Vicepresidente Luis María Argaña y en el que se vieron envueltos el entonces Presidente Cubas y el General Oviedo.

Los Presidentes de los restantes países del bloque estuvieron en permanente contacto, siguiendo los pormenores de la crisis. Fernando Henrique Cardoso, entonces Presidente del Brasil, destacó que si bien lo que sucedía “es una cuestión interna de Paraguay, el Mercosur no acepta regímenes no democráticos”. También remarcó que “la cuestión del Mercosur es una cuestión de democracia”, aunque “no tenemos que entrar en la política de cada país, en la medida en que las reglas electorales y, por tanto, las del Estado de derecho se estén respetando”⁶³.

La primera década del SXXI

Las palabras de Cardoso encierran el conflicto de valores que hoy se encuentra en su apogeo y que se produce entre principios fundamentales del derecho internacional: la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la vigencia de los derechos humanos y de la democracia.

Desde hace unos años, este debate evoluciona con gran claridad en el ámbito de la OEA. En el año 2000, comienza a afinarse la discusión sobre el modelo de democracia al que se refiere la comunidad internacional y que, resultaría fundamental para el diseño y puesta en práctica de los mecanismos de defensa de la democracia que el organismo estaba intentando darse desde hacía años.

En este contexto, los días 10 y 11 abril de 2000, a instancias de Venezuela se realizaron en la OEA las “Jornadas de Análisis y Reflexión sobre la Democracia Participativa”. El Presidente Hugo Chávez, era (y es) el promotor de este tipo de calificación sobre el clásico y más aceptado de democracia representativa.

Diez días más tarde, durante la Tercera Cumbre de las Américas, los treinta y cuatro participantes se expresaron a través de la Declaración de Quebec. Allí puede observarse que ante la mención del término “democracia representativa”, Venezuela hace la reserva de su posición *“por cuanto a juicio de nuestro gobierno la democracia debe ser entendida en un sentido más amplio, y no únicamente en su carácter representativo. Entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la*

⁶³ Diario Clarín de Buenos Aires, 26 de marzo de 1999

gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad. Por ello el gobierno de Venezuela hubiese preferido y así se solicitó en la Cumbre, que en el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia”.

Finalmente, fue el calificativo “representativa” el que se tomó al aprobarse la Carta Democrática Interamericana, el 11 de septiembre de 2001, la que reconoció como uno de sus más importantes antecedentes la citada Resolución 1080 y la propia Carta de la OEA.

Sostenemos que no cabe pensar en la existencia de un antagonismo entre representatividad y participación. Las concepciones modernas de la democracia representativa, promueven cada vez más distintas formas de participación ciudadana, más allá del fundamental derecho electoral. Así, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 2, dice que *“La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”*. En este sentido y a título de ejemplo, la Constitución de nuestro país a partir de la reforma producida en 1994, dice en su artículo primero que *“La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal”* y más adelante establece el derecho de iniciativa y la consulta popular. Además resulta cada vez más habitual (y debe destacarse para la Argentina el caso de la designación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia), la convocatoria a audiencias públicas para tratar cuestiones de gran impacto en la sociedad.

Entendemos entonces que esta “guerra de los adjetivos” constituye un metamensaje recíproco en el actual diálogo entre los gobiernos de Venezuela y Estados Unidos.

Paradójicamente, fue para defender la democracia en Venezuela que se pusieron en acción por primera vez los mecanismos previstos en la Carta Democrática Interamericana.

El día 11 de abril de 2002, veinte personas muertas fueron el testimonio que dio cuenta de la violencia política que había generado la polarización de la sociedad venezolana. Al pedido de renuncia del Presidente se sumó el de un grupo de altos oficiales que desconoció entonces la autoridad de Hugo Chávez. Los medios de comunicación se hicieron eco de los comunicados de los insurrectos y convocaron a la destitución del Presidente. Incluso, llegaron a difundir un texto de renuncia que más tarde se comprobaría falso. En la confusión, un representante del sector empresarial, Pedro Carmona, se hizo cargo de la presidencia aduciendo vacío de poder, y desconociendo la legitimidad de todas las instituciones del Estado firmó un decreto aboliendo los poderes públicos.

Mientras tanto, en Costa Rica se estaba realizando una reunión cumbre del Grupo de Río, que reaccionó inmediatamente ante el golpe, expresándose sobre la situación en Venezuela a través de la Declaración del 12 de abril de 2002. En ella se *“Insta a la normalización de la institucionalidad democrática en el marco de la Carta Democrática Interamericana y a dar los pasos necesarios para la realización de elecciones claras y transparentes, en consonancia con los mecanismos previstos por la Constitución venezolana”*, se *“Informa que el Grupo de Río ha solicitado al Secretario General de la OEA la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente conforme al artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana, para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”* y se solicita *“al Secretario General de la OEA, se disponga a tomar contacto con la realidad política de Venezuela a través de los medios que considere más adecuados”*.

Efectivamente, tal como lo dispone el artículo 20 de la CDI, se reunió el Consejo Permanente de la OEA quien terminó adoptando una Resolución el día 14 de abril. Mientras se comenzaban a

desarrollar parsimoniosamente los mecanismos previstos en la Carta, el Presidente Chávez, apoyado por un importante sector de la sociedad venezolana, fue restituido en su cargo.

Si bien la OEA terminó siendo clara en su “Apoyo a la democracia en Venezuela”⁶⁴ se iniciaron los debates sobre la eficacia de los procedimientos previstos para actuar en momentos en que las democracias peligran.

Desde entonces se produjeron en América Latina, casi una decena de crisis de gobernabilidad que pusieron en juego la democracia y los derechos humanos alcanzados.

Luigi Einaudi, en su carácter de Secretario General Interino de la OEA, describe así la situación⁶⁵: *“No hemos utilizado el capítulo IV de la Carta Democrática Iberoamericana, con la única y tardía excepción del golpe de estado contra el gobierno de Venezuela. De los demás problemas, de las dificultades en progresar y a la vez mantener la separación de poderes, nada. Es que los gobiernos no quieren dar espacio internacional a oposiciones internas. Es que nadie quiere sentirse sentado en el banquillo de los acusados.”*

A los pocos días ocurrió una nueva y grave crisis de gobernabilidad en la región, esta vez en la República de Ecuador. El 20 de abril de 2005, en el marco de graves disturbios callejeros y declaraciones de las Fuerzas Armadas, el Congreso determinó la cesación del cargo del Presidente Lucio Gutierrez por 60 votos de 62 presentes, acusándolo de actuar al margen de la Constitución al declarar estados de emergencia y promover la organización de bandas paramilitares. Además, destituyó también al presidente del propio parlamento de una sola cámara y compuesto por 100 miembros, Omar Quintana, por abandono del cargo e incapacidad. El Vicepresidente Alfredo Palacio asumió el cargo de Presidente, según la línea de acefalía.

Recién un mes después, el Consejo Permanente de la OEA pudo emitir una declaración de respaldo a la República de Ecuador, luego de que una misión especial analizara in situ la situación desde el punto de vista de la Carta Democrática Interamericana. En la Declaración se tomó nota *“de la preocupación por el deterioro progresivo de las instituciones democráticas y del estado de derecho en el Ecuador, que condujeron a los eventos del 20 de abril de 2005”*. En la parte resolutive, la OEA decidió *“Apoyar al Gobierno del Ecuador, en el marco del Artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana, en su decisión de fortalecer la gobernabilidad y asegurar el respeto al estado de derecho, al ordenamiento constitucional, a la separación e independencia de los poderes públicos, en particular de la función judicial y jurisdiccional; con el propósito de contribuir a la estabilidad de las instituciones democráticas en ese país”*.

La discutible actuación del Congreso y el hecho que desde entonces la Corte Suprema de Justicia se encuentra acéfala (luego de destituir a los jueces investidos discrecionalmente por Gutiérrez) quiebra la frágil homogeneidad democrática que mantenía América Latina y vuelve a poner en jaque la eficacia de la Carta Democrática Interamericana. La inestabilidad política continúa, las huelgas se prolongan y se establecen regímenes de excepción en varios estados. ¿Se puede decir hoy que Ecuador es una democracia, aún una democracia formal o meramente electoral? ¿Cuál es la situación del estado de derecho y de los poderes de la república cuando uno de ellos permanece acéfalo durante meses?

Esta situación parece haber llevado a la OEA a una más profunda y explícita discusión sobre su rol y sobre la eficacia de la Carta Democrática Interamericana, según se vio en la XXXV

⁶⁴Resolución AG/RES. 1 XXIX-E/02)

⁶⁵Buenos Aires, 11 de marzo de 2005, en ocasión del seminario “La democracia y la IV Cumbre de las Américas”.

Asamblea General donde se pusieron en negro sobre blanco los conflictos de valores que están en juego.

En esa ocasión, recién asumido el nuevo Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, Estados Unidos y Chile presentaron sendas propuestas tendientes a hacer más operativa la Carta Democrática Interamericana. En ellas (aunque desde distintas perspectivas) surgen los conceptos de “evaluación” de situaciones potencialmente críticas para la democracia (EEUU), procedimientos para examinar el estado de la democracia en los países miembros (Chile), cómo el Consejo Permanente debe actuar frente a “amenazas” a la democracia de manera oportuna (EEUU). En la propuesta chilena aparecen dos puntos relevantes tales como el concepto de anticipación de crisis y que cualquiera de las medidas específicas para prestar asistencia se llevarían adelante en el caso de que el país afectado lo solicite. El debate dio como resultado la Declaración de la Florida que indica una serie de pasos para continuar con el análisis acerca de cómo prevenir las crisis de gobernabilidad en los países del Hemisferio.

El debate que se suscitó al analizar estas propuestas puede resumirse en el conflicto entre “democracia” y “no intervención”. Subsiste la tensión entre el principio que afirma la democracia representativa como valor regional compartido (y el consiguiente respeto por los derechos humanos) y el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, también proclamado por los países y consagrado por la misma Carta constitutiva de la OEA.

El trasfondo de la cuestión es cómo se puede juzgar si un país no sólo deja de ser democrático (lo que podría tener indicadores más o menos claros), sino cuándo un país está en vías de dejar de serlo. Las ideas presentadas apuntan a un sistema de monitoreo o evaluación permanente por parte de la OEA.

Actualmente la OEA se encuentra en medio de lo que continuará siendo un arduo debate sobre cómo lograr una mayor eficacia en la implementación de la Carta Democrática Interamericana. Entendemos que la cantidad y consiguiente heterogeneidad que presentan sus 34 países miembros y la influencia innegable pero perturbadora del liderazgo norteamericano, no parecen ser un marco conducente para el funcionamiento eficaz de este tipo de mecanismos de protección de la democracia.

Es necesario remarcar que en todo este debate está presente el fantasma de la influencia de la actual administración norteamericana en este tipo de organismos multilaterales. La administración del Presidente Bush, ya ha calificado de no democrático al Presidente de Venezuela, por lo que éste ve a ese tipo de mecanismos preventivos como una amenaza o excusa para una posible intervención en su país.

Epílogo: La Cumbre de Mar del Plata

Las cumbres presidenciales constituyen un ámbito de diálogo político multilateral de la mayor jerarquía. Se posicionan así como actores políticos regionales típicos de esta etapa de la diplomacia global.

Ese es el caso del proceso de Cumbres de las Américas, que ha aquilatado a través de su década de existencia un completo repertorio de principios y líneas operativas comunes a los 34 países participantes en la OEA.

Las Declaraciones y sus correspondientes Planes de Acción, conforman una estructura de valores coherente y creciente que orienta el camino de los gobiernos en la búsqueda del bienestar, la libertad y la seguridad de los hombres y mujeres del continente.

Hasta el momento han sucedido cinco cumbres, dos de ellas extraordinarias por lo que no se las identifica con un número:

- La I Cumbre de Miami en 1994, donde se propuso alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).
- La Cumbre Especial de Santa Cruz de la Sierra en 1996, sobre desarrollo sostenible.
- La II Cumbre de Santiago en 1998, cuyo eje principal fue poner a la educación clave del progreso.
- La III Cumbre de Québec en 2001, que señaló el camino hacia la Carta Democrática Interamericana.
- La Cumbre Extraordinaria de Monterrey en 2004, cuyo lema “Crecimiento económico con equidad” convocó un nuevo paradigma desde dónde lograr el anhelado desarrollo social en la región.

En la base de este proceso de Cumbres se establecen dos principios fundamentales: el libre comercio y la democracia representativa.

La propuesta temática hecha por la Argentina para la IV Cumbre, planteó una cuestión bien concreta, cercana y urgente al interés de las mayorías del continente: “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, lema que fue aprobado por todos los países representados.

Se destaca así la correlación entre los tres términos principales del lema, esto es entre el trabajo, la pobreza y la gobernabilidad. Esto surge de la experiencia de la última década en que hemos comprobado cómo aún en los períodos de crecimiento de nuestras economías, se profundizaron el desempleo y la inequidad, condenando a millones de conciudadanos a la desprotección y a la exclusión social.

Por otra parte, la incapacidad de muchos gobiernos por responder a las demandas insatisfechas de vastos sectores sociales es una de las causas fundamentales de las recurrentes crisis de gobernabilidad que sufren muchos de los países de la región.

Este tipo de situaciones plantea a los gobiernos de la región desafíos que deben enfrentarse sin postergación por elementales razones de justicia social y en aras de la consolidación de nuestras democracias. Con este fin, resulta necesario incluir a todos los sectores de la población en los beneficios de la gestión económica y en el ejercicio de una ciudadanía plena.

Para ello es preciso instrumentar políticas que nos permitan generar empleo productivo y alcanzar una mejor y más justa distribución del ingreso. Si no, la desigualdad y la exclusión ganarán la batalla y las crisis de gobernabilidad serán moneda corriente en nuestro continente, afectando seriamente la paz y la posibilidad de superar los conflictos en el marco del Estado de Derecho.

En este contexto surge la convicción de que el trabajo decente constituye en estos tiempos, el instrumento más efectivo para asegurar un camino de progreso material y humano, y que esto debe constituirse en una meta de la próxima década en las Américas.

“Trabajo decente” es un término acuñado por la Organización Internacional del Trabajo y que a partir de la Declaración de Mar del Plata, los países participantes adoptan como objetivo y lo incluyen en el acervo de valores del Proceso de Cumbres.

Esta noción de trabajo es multidimensional y la incorporación del adjetivo “decente” alude a unas determinadas condiciones que propician la dignidad del trabajador, entendiéndose que no cualquier ocupación laboral se encuadra en este sentido.

Implica la necesidad de generar más y mejor empleo asegurando los derechos laborales, la protección social y el diálogo social, habida cuenta de que el trabajo es considerado como una de las condiciones básicas para la integración social, la realización personal, el ejercicio de la ciudadanía, la autonomía económica y la calidad de vida de las personas.

La búsqueda de ese tipo de trabajo insta a partir de ahora a los países signatarios de la Declaración de Mar del Plata a, entre otras cosas, redoblar esfuerzos para erradicar el trabajo infantil, según lo previsto en los Objetivos del Milenio; evitar la discriminación en el ámbito laboral por razones de género, raza, religión, etc; incorporar el trabajo informal al sector formal; proveer de seguridad social y propiciar el diálogo entre empleadores, trabajadores y Estado.

Sin embargo, a pesar de estas importantes cuestiones, el debate sobre el futuro del ALCA cobró un protagonismo que las opacó a los ojos de la opinión pública. Hay que recordar que según el cronograma previsto en la I Cumbre de Miami en 1994 y reafirmado en Québec en 2001, el año 2005 tendría que haber sido el del fin de las negociaciones e inicio del funcionamiento de este tratado de libre comercio hemisférico.

Si hacemos un breve racconto histórico veremos que la asunción del Presidente Kirchner en mayo de 2003, coincidió con la aparición de señales inequívocas de estancamiento de las negociaciones en curso.

En noviembre de 2003, se realizó la 8ª reunión ministerial del ALCA en Miami. Si bien allí se insistió con el compromiso de que las negociaciones concluyeran con éxito a más tardar en enero de 2005, se reconoció también la necesidad de “flexibilizar el proceso de acuerdo a las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA”. En este sentido, los Ministros reconocieron entonces que era importante, en el proceso del establecimiento del Acuerdo, tener en cuenta las “diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio”. Se habló de “un acuerdo equilibrado” y reconocieron que los países “pueden asumir diferentes niveles de compromiso”.

Por entonces se hacían inocultables los efectos perniciosos del Consenso de Washington y su “teoría del derrame”, que como se sabe, fueron y son denunciados por intelectuales, técnicos y políticos entre los que están el propio Presidente Kirchner y varios líderes de la región.

Por cierto, el Consenso de Buenos Aires firmado por los presidentes de Brasil y Argentina en octubre de 2003, es un claro indicador del cambio de modelo en el que puede encontrarse además, el germen de la Declaración de Mar del Plata. Allí se plantea la necesidad del crecimiento económico sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, la creación de trabajo como herramienta en la lucha contra la pobreza, el rol estratégico del Estado, la importancia de la educación, la adhesión al concepto de trabajo decente, la multidimensionalidad del Mercosur, la importancia de la acción en bloque frente a los intereses de los países más desarrollados, los objetivos de la Ronda de Doha y las condiciones necesarias de negociación del ALCA desde el Mercosur.

Poco tiempo después, la Cumbre Extraordinaria convocada en Monterrey en enero de 2004, reconoció el “nuevo escenario internacional y hemisférico posterior a la Cumbre de Québec”, proponiendo un lema que acomodara el discurso del proceso de Cumbres a esa nueva realidad: “Crecimiento económico con equidad”. Esta conjunción implica cerrar la etapa del mercado como organizador de la sociedad en virtud de la teoría del derrame y pone sobre la mesa de discusión la necesidad de regular, distribuir y equilibrar la riqueza. Así, las acciones sociales y políticas vuelven a ocupar el espacio perdido por la omnipresente economía.

Mientras, la ronda de Doha seguía sin mayores perspectivas de cambio en cuanto a la postura proteccionista de los países más desarrollados, en tanto que el G20 -que integra la Argentina- lograba adhesiones de los países agroexportadores y en vías de desarrollo.

Este devenir lleva a que la IV Cumbre que, según el cronograma previsto sería la del fin de las negociaciones (estancadas desde noviembre de 2003) y el establecimiento del ALCA, cambie sus objetivos.

A mediados de 2004, la Argentina -en su carácter de país anfitrión- presentó, luego de aprobarse el nuevo lema, un documento preliminar para la discusión que expresaba la posición argentina. Varios de esos puntos son recogidos en la Declaración de Mar del Plata, por ejemplo:

§ El crecimiento económico como condición necesaria pero no suficiente para enfrentar las elevadas tasas de desocupación, informalidad y precariedad laboral que aquejan a nuestras sociedades.

§ La necesidad de articular políticas activas que, al tiempo que propicien el desarrollo de los negocios y la inversión productiva, tengan como objetivo prioritario la generación de trabajo decente, en el marco de un nuevo paradigma que dote a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético.

§ Integración de las políticas macroeconómicas, comerciales, productivas, de infraestructura, migratorias, educativas, de previsión social, en el objetivo de generar empleo de calidad

§ Promoción de la formación profesional eficiente y de calidad, articulada con las políticas educativas y económicas, lo que requiere un incremento de la inversión en formación.

§ Reducción sustancial de la brecha de género, promoviendo la disminución de las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo

§ Promoción de un diálogo social integrador entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores.

§ Necesidad de contar con un Estado eficaz para hacer cumplir la ley, que asegure la plena vigencia del Estado de Derecho, así como la existencia de instituciones judiciales independientes, imparciales y accesibles para todos los ciudadanos, e instituciones efectivas de combate a la corrupción y al crimen organizado

§ La disminución de la desigualdad al interior de los países sino también entre los países.

§ La eliminación de los obstáculos que impiden una mayor generación de riqueza a través del intercambio comercial.

§ El peso del endeudamiento externo como condicionante de la capacidad de los gobiernos democráticos para dar respuesta a los legítimos reclamos de generación de empleo por parte de la sociedad

§ La necesidad de reformar el actual diseño de la arquitectura financiera internacional y el papel de los organismos multilaterales de crédito

§ La disminución de los subsidios y barreras que ponen trabas al comercio, especialmente en el sector agrícola, reafirmando el compromiso con la agenda de la Ronda de Doha de la OMC.

§ El rol del Estado como actor del desarrollo inclusivo y sostenible.

A lo largo de un año, se sucedieron los intercambios y las reuniones en el marco del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC), preparatorios de la Declaración final. Allí, los países participantes propusieron iniciativas, debatieron alcanzaron acuerdos y avanzaron sobre su redacción.

En la reunión ocurrida en septiembre de 2005 en Buenos Aires, los EEUU presentaron una propuesta de párrafo que respaldaba al denominado “marco de Miami” de noviembre de 2003 sobre el ALCA y estipulaba que las negociaciones se reanudasen a principios de 2006. De este modo, EEUU introdujo en la discusión de la IV Cumbre una cuestión sobre la cual no se registraban avances en su carril institucional específico.

Como se sabe, no pudo alcanzarse acuerdo sobre este tema, pero es justo reconocer que en la Declaración de Mar del Plata fueron 75 puntos los que lograron unanimidad y sólo ese –el del ALCA- disenso.

Respecto de los primeros, son de fundamental importancia pues reafirman o sientan nuevas bases para la creación de trabajo decente, los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la lucha contra la pobreza, la reforma de la actual estructura financiera internacional, los derechos de los migrantes, la eliminación de los subsidios y de las medidas distorsivas del comercio internacional, el crecimiento económico como condición necesaria pero no suficiente, la importancia de las Pymes como generadoras de empleo, etc.

Como se ve, en varios de ellos se rescatan los objetivos presentados por la Argentina en su documento preliminar y expresados insistentemente por el Presidente Kirchner en todos los foros internacionales y recientemente en la Cumbre Iberoamericana.

Conclusión:

Como se ha visto, los mecanismos de protección de la democracia existentes hasta ahora – la Cláusula Democrática del Mercosur de 1998 y la Carta Democrática de la OEA de 2001- poseen como mérito el efecto disuasivo y punitivo que produce la posibilidad cierta de expulsión de su ámbito regional de un país que abandone el sistema democrático de gobierno, con los costos políticos y económicos que esto implicaría. A esto se suman los preceptos en favor de la democracia, tanto sea del Grupo de Río, la Cumbre de las Américas, y otros ámbitos multilaterales.

Si bien las crisis de gobernabilidad ocurridas en los últimos años no han derivado en dictaduras o en períodos prolongados de interrupción de los derechos civiles y políticos, los costos en términos de institucionalidad y -lamentablemente- de vidas humanas, han sido muy altos; y lejos de fortalecer la democracia van erosionando sus cimientos. Nos encontramos ahora en una nueva etapa en la evolución de los mecanismos internacionales de protección de la democracia, en la que el concepto de seguimiento, prevención y alerta temprana resultan claves. El nuevo objetivo es no llegar a ese tipo de crisis de gobernabilidad y esto debe lograrse motivando y generando condiciones propicias para el logro de consensos, a partir de una estructura económica y social equitativa.

AVANCES EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MERCOSUR EL CASO DEL PARLAMENTO REGIONAL

Por Sergio Negri, Administrador Gubernamental

1. Contexto

La cuestión de la institucionalización del MERCOSUR es un tema que ha sido objeto de numerosos debates tanto en cuanto a su necesidad como en el sentido de determinar las razones históricas por las que el emprendimiento regional no ha tenido mayores avances en la materia.

Así se ha explicado que el MERCOSUR estuvo centrado desde su génesis en distintas concepciones que derivaron en un accionar caracterizado por decisiones regionales que se adoptaron conforme con las necesidades que se iban presentando en los sucesivos escenarios y con un fuerte peso del presidencialismo imperante en los países miembro, más que en una visión de mediano y largo plazo en la que la institucionalidad adquiere una relevancia más marcada.

En este contexto se habla de un mercado regional cuando en rigor el MERCOSUR se transformó en una unión aduanera imperfecta; se suele evaluar que el énfasis de origen fue económico cuando en realidad surgió como un acuerdo político al máximo nivel de representatividad de los países miembros; se considera que es un mecanismo que permite a los países estar mejor preparados para el proceso de globalización pero al mismo tiempo existen tensiones internas producto de las asimetrías marcadas entre los dos países más importantes entre sí (la Argentina y el Brasil) y de éstos respecto de los restantes miembros plenos (Uruguay y Paraguay).

Para más, los planteos más ambiciosos que sugieren la necesidad de pasar de un esquema interregional a otro de índole supranacional, tropiezan con dificultades notorias que incluyen no sólo los vaivenes políticos y por momentos los resabios de mutuas desconfianzas, sino que también abarca la dimensión constitucional ya que tanto Brasil como Uruguay tienen preceptos legales que operan como limitantes si se pretendiese profundizar el perfil tendiente a una supranacionalidad.

Desde lo político, y desde la aparición del MERCOSUR, se advirtió en la región la plena vigencia de regímenes democráticos. De hecho la cláusula democrática del MERCOSUR coadyuvó a que en el Paraguay no se quebrantara el orden constitucional en años recientes.

Pero desde lo económico los países, amén de sus asimetrías notorias de origen, evidenciaron desde su concepción cambios en los respectivos esquemas vigentes que entorpecieron la integración concebida. Y además desde el interior de las economías de cada país, surgen “lobbys” locales que pretenden un mayor proteccionismo para conservar ventajas comparativas o para impedir que la invasión de bienes de otros países de la región afecte las economías regionales o perjudique a sectores productivos ya instalados. Otra cara de este asunto es el flujo de inversiones internacionales que se orienta a los principales países del bloque, en particular al Brasil.

La devaluación brasileña de los 90, la vigencia en la Argentina de un plan de convertibilidad monetaria que perduró más allá de lo que resultaba aconsejable, la brutal devaluación posterior en nuestro país del 2002, generaron un escenario desde lo cambiario que implicó que las relaciones comerciales, de por sí difíciles, se tornaran por momentos en inviables e implicaran una inestabilidad en el mediano plazo. La confianza de los actores en el largo plazo quedaba así quebrantada o al menos esmerilada.

Para todos estos problemas, y muchos otros que derivan de un contexto internacional caracterizado de oportunidades y de amenazas en el marco de un proceso de globalización de vastas dimensiones, el MERCOSUR no ofreció un esquema institucional que permitiera resolver o atemperar los conflictos existentes y que lo dotara de una mayor fortaleza a la hora de negociar procesos de integración extrarregionales.

En todo el período resultó usual, apelando al presidencialismo, la providencial aparición de acuerdos superadores de los máximos dirigentes a cargo de los respectivos Poderes Ejecutivos Nacionales de los países integrantes a los efectos de superar los principales conflictos. Se evitó, incluso, que se verificaran en la realidad algunas agoreras opiniones que vaticinaron, y en rigor aún anticipan, la ruptura definitiva del emprendimiento regional.

A los cuatro miembros plenos del MERCOSUR se les ha ido sumando, desde su aparición, varios países en calidad de asociados. Es el caso de Chile, de Perú y de Bolivia y, más recientemente de Venezuela. Y otros países, entre ellos México, expresaron también su voluntad de incorporación.

Pero en el 2005 se sumó a este bloque el lanzamiento de la denominada Comunidad Sudamericana de Naciones a partir de un acuerdo del MERCOSUR con los países del Pacto Andino junto a Chile, Guyana y Suriname.

Este nuevo bloque, aún más integrador y de imprecisas derivaciones, pone en el tapete la necesidad de fortalecer el MERCOSUR en cuanto a su institucionalidad máxime si se tiene a la vista la renovada presión internacional para la creación en el continente del Área de Libre Comercio tema respecto del cual se evidenció en la última Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, las divergentes posturas existentes.

Pero la institucionalización no tiene solamente una lectura desde lo continental.

De hecho desde la Unión Europea existen negociaciones pendientes con el MERCOSUR que si bien siempre están teñidas de la cuestión comercial y económica, están a la vez demandando una creciente institucionalidad de cara a asegurar la vigencia en el tiempo de los acuerdos que se alcancen y una mayor estructuración de las partes negociadoras.

Y la aparición del nuevo motor de la economía, el gigante chino, junto a otros actores en el concierto internacional (India, Sudáfrica, los países que integran la ASEAN), exigen cada vez más la vigencia de un bloque sólido dotado de la debida institucionalidad.

Por último, la discusión pendiente de la ronda de Doha sobre las condiciones del comercio internacional (dentro de la que se destaca la cuestión de los subsidios a los productores agrícolas en los países desarrollados y la liberación del comercio en los países en desarrollo, en particular a nivel de servicios y compras gubernamentales), también demandan un MERCOSUR con posturas firmes y acordadas internamente para afrontar una negociación en la que mucho está en juego.

Para todos estos desafíos la cuestión de la institucionalización es central.

Y en este terreno, aunque exclusivamente en lo atinente a la faceta política en general y al terreno legislativo en particular, se está registrando en el curso de 2005 avances significativos en lo concerniente a la creación de un Parlamento regional.

Si bien esta es sólo una de las facetas de la institucionalidad pretendida, en el presente documento nos habremos de referir a la misma teniendo en cuenta su relevancia y ante las posibilidades concretas de que se resuelva favorablemente este tema en oportunidad muy próxima.

2. El Proyecto de creación del Parlamento del MERCOSUR

Este tema ha estado desde bastante tiempo atrás en la agenda regional, aunque sin que se hubieran registrado avances significativos.

Pero con la Decisión N° 49/04 del Consejo Mercado Común se estableció la previsión de instalación del Parlamento MERCOSUR antes del 31 de diciembre de 2006 instituyéndose a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) como comisión preparatoria, con el objeto de que elabore un Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR⁶⁶.

A la luz de lo expuesto, se produjeron en 2005 numerosas instancias de negociación política y de estudios técnicos que prologaron el acuerdo al que arribaron las Comisiones Parlamentarias Conjuntas del MERCOSUR de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a los efectos de la conformación del Parlamento regional.

Es así que en la Reunión Plenaria Extraordinaria de la CPC MERCOSUR, celebrada el día 11 de octubre de 2005 en la ciudad de Buenos Aires se aprobaron las bases para el acuerdo político para la instalación del Parlamento MERCOSUR mediante la Disposición N° 11/05.

Mediante dicha Disposición se aprobó el documento “Bases del Acuerdo Político para la instalación del Parlamento del MERCOSUR” (**Anexo I**⁶⁷).

Más recientemente, y en reunión de Presidentes de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR⁶⁸ realizada en la ciudad de Montevideo el día 8 de noviembre de 2005, se analizó y aprobó el Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR elaborado por el Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) y se hizo entrega del mismo al Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Reinaldo Gargano, en su calidad de Coordinador Pro Tempore del Consejo del Mercado Común.

En el proceso previo se destacan algunos momentos que pueden ser considerados relevantes en vistas del acuerdo que ulteriormente se alcanzaría.

⁶⁶ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 49 /04 “Art. 2 – Investir a la Comisión Parlamentaria Conjunta la calidad de comisión preparatoria, para realizar todas las acciones que sean necesarias para la instalación del Parlamento del MERCOSUR. Esta instalación se deberá efectivizar antes del 31 de diciembre de 2006. La Comisión Parlamentaria Conjunta elaborará un informe de actividades, así como el respectivo proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR para consideración del Consejo del Mercado Común”.

⁶⁷ Los Anexos de este artículo se presentan aparte en formato digital.

⁶⁸ Participaron los Presidentes de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Diputado Roberto Conde Presidente de la Sección Uruguay y ejerciendo la Presidencia Pro Tempore, el Diputado Alfredo Atanasof Presidente de la Sección Argentina de la CPC y el Diputado Dr. Rosinha en su carácter de Secretario General de la Sección Brasileña de la CPC y en representación de su Presidente el senador Sergio Zambiasi.

En primer lugar, en el mes de febrero de 2005, el GTAN fue comisionado para trabajar en la redacción de un texto de anteproyecto de protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR que sirviera de insumo técnico al análisis y debates políticos.

La instrucción giró entonces en avanzar en los siguientes puntos:

1. Competencias y atribuciones
2. Proporcionalidad y número de parlamentarios
3. Forma de elección de los parlamentarios
4. Mecanismo de toma de decisiones
5. Duración del mandato de los parlamentarios

Para ello se tomó como base de trabajo los antecedentes de la CPC sobre el particular (Disposición N° 1/04 y antecedentes) y una propuesta presentada por la delegación de Brasil con sugerencias formuladas por la Sección Argentina.

Se arribó a un anteproyecto de protocolo, en el que se resaltan los puntos de acuerdo y las disidencias o posiciones minoritarias respecto de algunos de sus aspectos, y la exposición de motivos y anotaciones a cada artículo del anteproyecto (**Anexo II**).

A partir de ese insumo quedó el camino expedito para la discusión política de los representantes legislativos de los cuatro países.

En el mes de junio, en la reunión Cumbre de Paraguay, se decidió que en el segundo semestre del 2005 se daría inicio a una ronda de diálogo político con los Cancilleres de los Estados Partes, con los Coordinadores Nacionales del Grupo Mercado Común, con las máximas autoridades de los Congresos Nacionales, con los líderes políticos de los partidos con representación parlamentaria y con los demás actores relevantes del proceso de integración regional, con la finalidad de dar cumplimiento al objetivo señalado.

Si bien por entonces varios eran los temas en los que parecía no avanzarse en el sentido de obtener el consenso pleno necesario, el punto más cuestionado, en particular por la delegación del Paraguay, era la cuestión de la representación no paritaria entre todos los Estados Parte en el Parlamento MERCOSUR⁶⁹.

El trabajo del GTAN, sobre la base de una propuesta de la delegación de Brasil que contó con el consenso de la delegación de Argentina, establecía un Parlamento con representación parlamentaria no paritaria según la siguiente representación:

Argentina:	31 Parlamentarios
Brasil:	36 Parlamentarios
Paraguay:	16 Parlamentarios

⁶⁹ En ese momento se planteaba que Brasil tendría 36 legisladores, Argentina, 31, Paraguay 16 y Uruguay 16 sobre un total de 99 parlamentarios. Ese esquema, una vez que se hubiera aceptado cambiar el criterio de paridad por el de proporcionalidad, en realidad no parecía discriminatorio a las minorías. Para ejemplo, y si tomáramos una sola variable, la poblacional, Brasil tiene el 80,77% del total de habitantes de la región, Argentina el 15,97%, Paraguay el 1,83% y Uruguay el 1,43%. Si distribuyéramos los 99 parlamentarios siguiendo esas ponderaciones, el Parlamento debería estar integrado del siguiente modo: Brasil 80 legisladores, Argentina 16, Paraguay 2 y Uruguay 1. Las asimetrías poblacionales saltan a la vista e impactan en los escaños que corresponderían a los distintos países. Obviamente que este esquema es inviable desde un punto de vista político, por lo que siempre se analizó que el criterio a utilizar debía ser el de proporcionalidad atenuada o solidaria según bases técnicas que podían resultar imprecisas o que surgieran de la voluntad política de las partes.

Uruguay: 16 Parlamentarios

Este tema fue rechazado de plano por el Paraguay incluyéndose sendos pronunciamientos negativos de la Cámara de Diputados y del Senado de ese país.

Pero ulteriormente la historia evolucionó en forma positiva destrabándose la situación con la contemplación de dos fases en la creación del Parlamento. En la primera etapa la representación en el Parlamento será paritaria, en la segunda será proporcional según criterios aún indefinidos.

Y como quedó dicho anteriormente, tras la reunión de Buenos Aires del 11 de octubre de 2005, se arribó a un acuerdo de las cuatro delegaciones parlamentarias. Incluso el tema, al ser presentado ante el Congreso del Paraguay, no mereció objeciones a la luz de la nueva propuesta trazada.

Es intención que el proyecto, que ha sido remitido a los Presidentes de los países integrantes del MERCOSUR, sea aprobado en el mes de diciembre del corriente año cuando se produzca la Cumbre Presidencial en la que el Primer Mandatario del Uruguay Tabaré Vázquez cederá la condición de Presidente Pro-Témpore del MERCOSUR.

El proyecto aprobado por los parlamentarios apunta a un esquema de constitución del Parlamento, pasando de una conformación paritaria original en el 2007 a una más bien proporcional (aunque todo hace pensar que será atenuada) en el 2011.

Las principales prescripciones son las siguientes:

- ✓ Se define al Parlamento del MERCOSUR como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo pasando a integrar la estructura institucional del MERCOSUR. Además sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta.
- ✓ El Parlamento estará integrado por representantes electos por el sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del Protocolo.
- ✓ El Parlamento será un órgano unicameral.
- ✓ Se prevé que su efectiva instalación tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.
- ✓ Se fijan como propósitos del Parlamento los siguientes:
 - Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política.
 - Asumir la defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.
 - Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.
 - Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.
 - Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.
 - Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR.
 - Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

- ✓ Se establecen como principios los siguientes:
 - El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.
 - La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.
 - La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana.
 - El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.
 - El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.
 - La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.
 - Las defensa de las condiciones de un trato diferencial y desarrollo sustentable, y la promoción de las regiones con menor grado de desarrollo.
 - Asegurar la equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.
- ✓ La sede del Parlamento será la ciudad de Montevideo.
- ✓ La constitución del Parlamento se realizará a través de sendas etapas previstas en las Disposiciones Transitorias hasta alcanzar la conformación definitiva.
- ✓ Habrá una primera etapa de transición con un Parlamento con representación paritaria de 18 miembros por país, que se constituirá el 1° de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2010.
- ✓ Sus integrantes serán elegidos por los Parlamentos nacionales de cada país los que establecerán las modalidades de designación, seleccionándolos entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte. Se designará un titular y un suplente.
- ✓ En este primer periodo de transición las decisiones del Parlamento serán adoptadas por mayoría especial en cuanto a la elaboración de dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes para su entrada en vigencia en el derecho interno.
- ✓ En una segunda etapa de la transición, en un el período comprendido entre el 1° de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014, se conformará un Parlamento surgido de la votación popular para cubrir todos los escaños, conforme una representación proporcional bajo criterios de distribución que aún no fueron fijados. Las elecciones se realizarán en oportunidades diferentes pero su realización no excederá, en cada Estado Parte, a la primera elección nacional general⁷⁰.
- ✓ En el 2014 se constituirá el Parlamento definitivo en cuya oportunidad todos sus integrantes serán elegidos por voluntad popular expresada en un mismo día de ese año, día que deberá ser establecido, el que será considerado el “Día del MERCOSUR Ciudadano”.
- ✓ En este periodo los parlamentarios habrán de ser elegidos a través de sufragio directo, universal y secreto. Se procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias

⁷⁰ Se estima que los primeros representantes serán electos en Paraguay en el 2008, en Uruguay y en Argentina en el 2009, y en Brasil en el 2010.

y regiones según las realidades de cada Estado. Tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos.

- ✓ Las decisiones y actos se adoptarán por mayoría simple (voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes), absoluta (voto de más de la mitad del total de los Parlamentarios integrantes del cuerpo), especial o calificada (voto de los dos tercios de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes), según los casos.
- ✓ En el Reglamento Interno, que deberá aprobarse por mayoría calificada, se fijarán las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.
- ✓ Para su organización contará con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos, compuesta por un Presidente, y un Vicepresidente de cada uno de los demás Estados Partes, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento Interno. Será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo que funcionarán con carácter permanente. El mandato de los miembros de la Mesa Directiva será de 2 (dos) años, pudiendo sus miembros ser reelectos por una sola vez. Se constituirán comisiones, permanentes y temporarias, que contemple la representación de los Estados Partes, cuya organización y funcionamiento serán establecidos en el Reglamento Interno. El personal técnico del Parlamento estará integrado por ciudadanos de los Estados Partes. Será designado por concurso público internacional y tendrá estatuto propio, con un régimen jurídico equivalente al del personal de los otros órganos del MERCOSUR.
- ✓ El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes. Podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento Interno. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquellas que sean declaradas de carácter reservado.
- ✓ Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Partes. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto. El Reglamento Interno establecerá la posibilidad que el Parlamento, en circunstancias excepcionales, pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia.
- ✓ El Parlamento tendrá capacidad para actuar en defensa de sus competencias e intereses directos, a través del Tribunal Permanente de Revisión.
- ✓ En la primera etapa el presupuesto será absorbido por aportes equivalentes de los países teniendo en cuenta que la representación será paritaria en este periodo. En la fase ulterior, se contempla que los aportes serán solventados por los Estados Partes en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada Estado Parte. Los criterios de contribución de los aportes mencionados serán establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento.
- ✓ Los Estados Asociados del MERCOSUR, que expresen su voluntad de participar en el Parlamento, podrán enviar delegados de sus Parlamentos nacionales los que participarán en carácter de invitados en las sesiones públicas, con derecho a voz y sin derecho voto.

- ✓ Para la aprobación de nuevos miembros, el Consejo del Mercado Común consultará al Parlamento sobre las solicitudes de adhesión de nuevos Estados Partes al MERCOSUR. En el instrumento jurídico que formalizará la adhesión se determinarán las condiciones de la incorporación de los Parlamentarios del Estado adherente.
- ✓ Se contempla que el Protocolo sea parte integrante del Tratado de Asunción entrando en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el tercer instrumento de ratificación. Y quedan derogadas todas las disposiciones de carácter institucional del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto y del Protocolo de Olivos que resulten incompatibles con los términos del Protocolo.

La cuestión central, a la hora de la creación del Parlamento MERCOSUR, está dada por los alcances de las decisiones que pueda adoptar en aras de la mayor institucionalización pretendida.

Podría considerarse que, tal como ha sido concebido, las decisiones que adopte el nuevo órgano no están investidas de capacidad legiferante ya que no podrá generar normas por sí mismo ni sus decisiones serán vinculantes.

Pero el avance está dado en el hecho que los pronunciamientos a los que arribe el Parlamento MERCOSUR deberán ser considerados por los Congresos de cada país en forma perentoria dentro de los 180 días de su adopción, además de la vigencia de un esquema de participación más completo que el actual en cuanto a la elaboración y adopción de normas para los países de la región⁷¹.

Pero el mayor avance es de carácter simbólico. La existencia de un Parlamento con funciones específicamente destinado a tratar la problemática regional no es una cuestión menor. Y, ante todo, debe destacarse que sus integrantes serán elegidos por la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas.

Por ello, es concebible que las propias limitaciones en el diseño institucional de este Parlamento MERCOSUR podrían ser superadas con el accionar de sus integrantes en la medida que desde su accionar contribuyan a establecer una agenda estratégica en la integración de la región con lo que podría adquirirse una legitimidad de ejercicio que supere las limitaciones formales de un Parlamento que no tendrá facultades propias en cuanto a la generación de normativa que sea automáticamente obligatoria para los Estados Parte.

Algunas de las competencias que se establecen son las siguientes:

- ✓ Velar por la observancia de las normas del MERCOSUR.
- ✓ Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes.
- ✓ Presentar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes.

⁷¹ A este respecto cabe señalar que existe una natural dificultad al establecerse normas comunes atento a la propia complejidad del emprendimiento de integración, las asimetrías existentes y los distintos ordenamientos legales en los países. En este contexto la calidad de las normas y su real vigencia e impacto en la realidad siempre será motivo de escrutinio público. Pero incluso en los casos en que los acuerdos normativos han sido alcanzados en el pasado a partir de la labor de la Comisión Parlamentaria Conjunta MERCOSUR, dichos acuerdos escasamente fueron luego receptados por los países. Es el problema denominado de “internalización de normas”.

- ✓ Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los demás órganos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, los cuales deberán ser considerados por los órganos competentes y respondidos en los plazos que en cada caso se establezcan.
- ✓ Invitar a representantes de los órganos del MERCOSUR, o por su intermedio a autoridades de los órganos competentes de los Estados Partes, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.
- ✓ Recibir, al finalizar cada semestre, al Presidente del Estado Parte que ejerció la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.
- ✓ Recibir, al inicio de cada semestre, al Presidente del Estado Parte en ejercicio de la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.
- ✓ Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.
- ✓ Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.
- ✓ Establecer mecanismos que le permitan recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos competentes, peticiones, reclamos y quejas de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionados con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.
- ✓ Emitir dictámenes, declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR, en particular sobre las normas en elaboración y sobre las negociaciones internacionales en las que el MERCOSUR participe o sean de su interés.
- ✓ Elaborar dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Partes para su entrada en vigencia en el derecho interno. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación. Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser elevada por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación. Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial o de urgencia para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior. El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional.
- ✓ Proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento.

- ✓ Elaborar anteproyectos de normas, especialmente aquellas relativas a la armonización y al mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración.
- ✓ Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.
- ✓ Mantener relaciones con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas.
- ✓ Celebrar, en el marco de sus competencias, convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional.
- ✓ Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR.
- ✓ Emitir opinión no vinculante sobre las designaciones del Director de la Secretaría del MERCOSUR y del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR.

Los actos que se prevé que el Parlamento podrá adoptar son los siguientes:

1. Dictámenes
2. Proyectos de normas
3. Anteproyectos de normas
4. Declaraciones
5. Recomendaciones
6. Informes
7. Resoluciones.

Como se apreciará y se destacara previamente, se trata de un Parlamento que, entre otras funciones, participará en el proceso de dictado de normas, pero no está facultado para dictar normas per se.

Con este diseño institucional se intentó superar las limitaciones de los países de la región cuyas previsiones constitucionales impiden o dificultan generar espacios que adopten decisiones de índole supranacional.

También, con la aceptación del diseño de la proporcionalidad que imperará en el Parlamento MERCOSUR a partir de 2011, parece relativizarse la cuestión del consenso (necesidad que las decisiones sean adoptadas por todos y cada uno de los miembros) que en algunos casos en el pasado implicó un juego de suma negativa al no poder avanzarse en decisiones cuando medió la negativa de sólo uno de los miembros plenos.

3. El Parlamento MERCOSUR y la cooperación internacional

Desde la Unión Europea se está impulsando decididamente la constitución del Parlamento MERCOSUR.

A los numerosos pronunciamientos políticos en ese sentido expresados por representantes europeos, se agrega la tangible previsión de un financiamiento que habrá de conferir la UE al MERCOSUR para el cumplimiento de este propósito.

El Proyecto en cuestión se lo denomina “Apoyo a la CPC para la Instalación del Parlamento del MERCOSUR” y se considera que alcanzar el acuerdo en cuanto un texto de Proyecto de Protocolo de Parlamento del MERCOSUR es una condición esencial para la continuidad de la cooperación.

Una vez que dicho acuerdo fue plasmado en la Reunión Plenaria Extraordinaria de la CPC, llevada a cabo en Buenos Aires el 11 de octubre de 2005, esa misma semana, la Delegación de la UE remitió a Bruselas la ficha de identificación a efectos de ser considerada por el “Quality Support Group” encargado de evaluar la viabilidad de las solicitudes de cooperación.

La cifra que se está gestionando alcanza a 900.000 euros y exige una contrapartida local del 20%, es decir de 180.000 euros que pueden ser aportados un 80% en especie (bienes y servicios) mientras que un 20% deben provenir de aportes financieros. El convenio respectivo tendría una vigencia de 18 meses de duración.

4. Los próximos pasos:

- ✓ En la Cumbre Presidencial que se prevé realizar el 9 de diciembre de 2005 en Montevideo, podría ser suscripto el acuerdo para la creación del Parlamento MERCOSUR por los Primeros Mandatarios de los Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).
- ✓ Los Congresos de los países en el 2006 habrán de considerar en sus respectivos ámbitos el Protocolo de creación del Parlamento MERCOSUR en vistas de su ratificación definitiva.
- ✓ Los Congresos de los países deberán seleccionar a los integrantes del Parlamento MERCOSUR según la conformación correspondiente a la primera etapa de transición.
- ✓ Se deberá establecer, en cada país, las fechas en las que oportunamente se habrán de celebrar las elecciones populares mediante las que se elegirán a los legisladores que integrarán el Parlamento en su segunda etapa de transición.
- ✓ Se deberá establecer el “Día del MERCOSUR Ciudadano”.
- ✓ Se deberá avanzar en la elaboración del Reglamento para la conformación y funcionamiento del Parlamento.
- ✓ Se deberán resolver las cuestiones logísticas y de organización incluyéndose los temas de infraestructura, equipamiento, comunicaciones, recursos humanos y estructura del Parlamento. A Uruguay le cabrá un rol relevante en este sentido teniendo en cuenta que Montevideo será la ciudad sede del Parlamento.

Además de estos desafíos políticos, institucionales y organizacionales, existen dos cuestiones centrales adicionales que habrá que tener muy en cuenta.

Una es la evolución esperable del MERCOSUR máxime ante la posibilidad que próximamente se incorporen otros miembros en forma plena. El caso de Venezuela está en el horizonte inmediato.

Con el eventual ingreso de miembros plenos, debería avizorarse una solución estructural a esta cuestión, en particular en lo que atañe a la segunda etapa de la conformación del Parlamento. En la primera fase el tema queda saldado ya que la representación de los países es paritaria.

Y la otra cuestión central que cabría plantearse en este momento está dada por la real utilidad y valía que es esperable que aporte al emprendimiento regional este novedoso instrumento institucional.

El Parlamento a crearse, no sólo deberá tener una mayor visibilidad pública comparándola con las preexistentes Comisiones Parlamentarias Conjuntas del MERCOSUR, sino que deberá demostrar con hechos concretos que no se trata meramente de la creación de una nueva burocracia política cuyo producto sea pueril a los ojos de una ciudadanía que suele ser escéptica y crítica respecto del funcionamiento de sus instituciones.

Por el diseño institucional empleado, la real contribución del Parlamento MERCOSUR a la institucionalización del bloque regional puede no tener la profundidad deseada ya que podría afirmarse que se está en vías de generar un Parlamento que sólo tendrá funciones atenuadas. De hecho no podrá producir normas por sí mismo generándose la contradicción de que se trata de un Parlamento que no puede producir leyes.

No obstante, y en el imaginario colectivo y en carácter de gesto político -máxime que sus representantes serán elegidos por decisión popular y que existe una expectativa generalizada de la necesidad de profundizar el MERCOSUR- la creación de un Parlamento regional puede ser considerado un paso importante que refuerza la perspectiva de la integración, pudiendo dar paso en el futuro a formas más superadoras que avancen en el sentido de una mayor institucionalidad que contemple, incluso, algún grado de supranacionalidad escenario que, por el momento, aparece por el momento más lejano.

CIUDADANIA Y EQUIDAD

Coordinación: Marisa Bechara

Por María Isabel Bechara y Julio Bizzolatti, Administradores Gubernamentales

1. Introducción

Desde hace poco menos de una década que los organismos internacionales y la literatura especializada vienen sosteniendo la importancia que tiene el fortalecimiento de las instituciones para garantizar un auténtico desarrollo, equidad y ciudadanía.

En Argentina hemos sufrido avances y retrocesos en este sentido. Algunas instituciones han mejorado sustancialmente como algunos de los entes reguladores para poner un ejemplo.

Sin embargo, otras instituciones han tomado cuenta de la crisis económica y social que ha padecido la Argentina, debilitándose y fragmentándose. Un ejemplo de esto han sido las instituciones de la seguridad social que, otrora garantes de una sociedad mayoritariamente laboral, derramaban bienestar a los actores participantes de la misma garantizando salud, protección social y jubilación a grandes estratos de la población.

Eso terminó, pero el Estado tomó cuenta de ello en forma lenta y tardía. Mientras tanto salió a "compensar" a los que quedaron fuera del modelo con todo tipo de políticas sociales, en su mayoría de corte asistencial.

Se demanda, en consecuencia, un nuevo debate que incorpore la necesidad de implementar una institucionalidad renovada que resguarde y fortalezca la ciudadanía.

Tampoco debemos plantear esta realidad mirando hacia atrás, a lo que fue. Se requiere incorporar los cambios en el concepto de ciudadanía por las nuevas realidades sociales. Es necesario "ampliar la noción de equidad considerando los distintos aspectos que tienen que ver con la igualdad de oportunidades, las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana, y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otro índole."⁷²

Esta sección del Observatorio de Políticas Públicas posee dos partes: por un lado un planteo general acerca de los antecedentes por los cuales encuadramos la noción de ciudadanía plena en Argentina, qué nos pasó como país a nivel económico y social para caer a los niveles de pobreza y desempleo que hemos padecido recientemente y que nos han llevado a perder conquistas ciudadanas y, finalmente, cuáles han sido las respuestas ante esta crisis desde el punto de vista programático.

En segundo lugar focalizaremos la discusión en dos programas masivos, de transferencia de ingresos como son el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social, actualmente vigentes y los desafíos pendientes para lograr incluir estas políticas de transferencia de ingresos en una auténtica política de fortalecimiento de la ciudadanía.

⁷² CEPAL Informe- Equidad, igualdad compleja y ciudadanía- -Capítulo 2- Año 2000.

2. Ciudadanía e Institucionalidad en la Argentina

2.1. Antecedentes

¿Qué es la ciudadanía? Desde su origen como concepto se la entiende directamente vinculada al Estado de Derecho y posee dos caras: la primera es la de los derechos inalienables, que se construyen desde las libertades individuales, los derechos políticos, sociales, económicos y culturales. La otra es la de las obligaciones que implica que cada ciudadano debe cumplir sus deberes y respetar los derechos de los demás.

El proceso de construcción de la ciudadanía en Argentina, así como en el resto de América Latina, vino rezagado respecto de lo que se dio en los países europeos. Sin embargo durante la construcción y consolidación del Estado se van construyendo, paulatinamente, los diversos aspectos de la ciudadanía. comenzando por la ciudadanía civil, desde el punto de vista de la garantía de vigencia de las libertades individuales. La ciudadanía política se daría con posterioridad a través de la consagración del voto universal en el año 1916, aunque su verdadera universalidad solo se consolidaría con la incorporación del voto de la mujer en 1951.

Lentamente se configuraría la ciudadanía social, en forma posterior a la crisis del año 1929, a partir de la conquista de los derechos sociales y laborales, la protección del trabajo y la seguridad social ampliada, equiparándose a la de Europa occidental hacia los años '70.

Una interrupción de todos los derechos, inclusive los fundamentales y fundacionales como son los civiles, lo constituye la impronta de la última dictadura militar entre 1976 y 1983.

Más tarde, se darían los fenómenos de concentración económica, precarización laboral y paulatina ausencia del Estado que conducen a una "desimplicación estatal selectiva" (Fernández, 2003) como mediador y garante de los derechos sociales.

Sumado a ello tenemos los nuevos fenómenos y formas de la ciudadanía, por las cuales "Las profundas transformaciones en curso están produciendo redefiniciones en relación con el ejercicio de la ciudadanía que van mucho más allá de su significado tradicional como expresión de un conjunto de derechos y deberes consagrados. Los signos de la globalización y la Tercera Revolución Industrial colocan en el centro del desarrollo los componentes del conocimiento y la información, las imágenes y los símbolos diluyen la idea de nación o de fronteras nacionales e impacta la tradicional división entre lo público y privado. Todos estos cambios alteran también las formas del ejercicio ciudadano, que se expanden a prácticas cotidianas relacionadas con el uso de la información para el logro de conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos y el uso del espacio mediáticos para devenir actor frente a otros actores"⁷³

El tema abre numerosos aspectos y reflexiones. Pero nuestro análisis se encuentra centrado en los aspectos sociales y de equidad de la ciudadanía.

Acerca de lo que sobreviene en los '90, desde el punto de vista de la pobreza y la ausencia de equidad, merece un lugar especial mencionar lo que sucede en América Latina como región y en la Argentina en particular.

⁷³ CEPAL Equidad, desarrollo y ciudadanía- Capítulo 14 - Ciudadanía, igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente.- Año 2000.

2.2. El contexto latinoamericano y argentino

Década del 90. Perfil de la pobreza en Argentina.

La década del '90 se inicia, en gran parte de los países latinoamericanos, en un contexto de fuerte recesión económica acompañada de una creciente pobreza en grandes sectores de la población. Este proceso, que se inicia con una crisis económica, continúa con la aplicación de severas políticas de ajuste que procuran superar la situación de recesión. Si bien estas políticas lograron una significativa mejora de los indicadores macroeconómicos, al mismo tiempo produjeron consecuencias negativas sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Entre los países más afectados se encontraba la Argentina.

La reestructuración económica y social que sufrió la Argentina a fines de los '90, se produjo en el marco de fuertes transformaciones en el contexto internacional. Los cambios producidos se plasmaron en toda una serie de indicadores económicos, políticos y sociales que dan cuenta de la profundidad de los cambios realizados. La interrupción de la entrada de capitales extranjeros luego de la crisis Rusa de 1998 puso gran presión sobre los equilibrios financieros y cambiarios, repercutiendo sobre el nivel de actividad económica y el balance fiscal.

Durante el año 2001, la creciente pérdida de credibilidad en cuanto a la política económica y su sustentabilidad no pudo ser revertida. Los masivos retiros de los bancos condujeron a la adopción, por parte del gobierno, de un conjunto de medidas que prácticamente paralizaron el funcionamiento de los sistemas de pagos y crédito. A esto se sumó la suspensión del servicio de la deuda pública con acreedores privados y el abandono de la convertibilidad, lo que acentuó la incertidumbre en el entorno legal y normativo con severas consecuencias sobre la producción de bienes y servicios y la generación de altísimos costos sociales. En 2002, la economía sufrió una caída de 10,9% del Producto Interno Bruto (PIB), llevando a una disminución acumulada del PIB per cápita de alrededor de 23% desde mediados de 1998 y provocando que más de la mitad de la población cayera por debajo la línea de pobreza. La crisis económica que hizo eclosión social en el año 2002 provocó una trágica caída del empleo y los ingresos e implicó un significativo deterioro de la situación social. El desempleo aumentó de 12,4% en octubre de 1998 a 21,5% en mayo de 2002, situándose en un nivel record.

Los esfuerzos de estabilización y la adaptación a las nuevas circunstancias socio-económicas realizados por el gobierno de transición que asumiera en enero de 2002 y por el gobierno actual han conducido a una recuperación económica basada en la utilización de la capacidad ociosa por vía de la sustitución de importaciones, las exportaciones agroindustriales y la recuperación del consumo interno, alcanzando en 2003 una tasa de crecimiento del PIB del 8,7% y una tasa de inflación de sólo 3,7%. Ello ha dado inicio a una mejoría de los niveles de empleo y la disminución de los índices de pobreza.

Sin embargo las proyecciones sobre tasa de crecimiento y generación de empleo indican que en los próximos 10 años conviviremos con los problemas de alto desempleo, subempleo, precariedad laboral, ingresos bajos y pobreza (aún creciendo un 5% anual, persistirán estos problemas. Sólo creciendo al 7% anual durante diez años, posibilidad harto difícil, la pobreza se reduciría sensiblemente).

Los cambios en el mercado de trabajo y la generalización de los problemas de ingreso producidos en los últimos años están afectando las condiciones de educación, salud y ahorro de una proporción muy alta de la población. En estas condiciones la equidad se encuentra profundamente dañada.

2.3. Las respuestas a la emergencia social. Los programas sociales.

La situación antes descrita implica un retroceso paulatino de grandes sectores de la población que a partir de una crisis terminal como la vivida quedaron afuera de los derechos sociales (salud y educación) y laborales. Las respuestas que emergen ante esta situación, continúan teniendo el enfoque de política social como compensadora de los efectos del capitalismo. "Las políticas sociales inicialmente fueron pensadas como resultado de una concepción de ciudadanía orientada por la existencia de una sociedad básicamente salarial en la que el trabajo constituyó un eje articulador de identidad y acceso a los derechos. Pero esa sociedad ha llegado a su fin y como en todos los grandes procesos de transformación"⁷⁴

Tanto durante la crisis del 2001 como en la actualidad -en un escenario que podríamos llamar de post emergencia- se plantearon y se plantean fuertes cuestionamientos a la Política Social, tanto por los problemas que la crisis ha generado en el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación, como por la atención de la población en situación de pobreza y por las medidas de política que hubo que poner en marcha para atender a esta problemática social sin precedentes. Evidentemente en este contexto, las políticas sociales focalizadas muestran sus límites ya que se ven desbordadas por las necesidades y las demandas sociales.

En la actualidad se da una proliferación de programas sociales, desde los Ministerios sociales como Salud, Desarrollo Social y, especialmente, Trabajo.

En el siguiente cuadro se exponen las líneas centrales de los principales programas en ejecución en la actualidad:

A. MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	PRIORIDAD		
		ALT A	MEDI A	BAJ A
Remediar	Programa de provisión gratuita de medicamentos ambulatorios. para enfrentar la emergencia social y sanitaria Destinado a quienes están bajo la línea de pobreza o no tienen cobertura de obra social (alrededor de 15 millones de personas).		X	
Materno infantil	Asiste técnica y financieramente al sector salud de las provincias para reducir la morbimortalidad de la población de mujeres, niñas y adolescentes y las brechas de los indicadores de salud existentes por género, nivel socioeconómico, áreas geográficas, etnias. Por la Emergencia Sanitaria se fijaron tres ejes estratégicos como prioritarios para la implementación de las políticas de salud materno infantil: el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable, el Programa de Perinatología y el Programa de Salud Infantil.		X	

⁷⁴ María del Carmen Feijóo La política Social en una nebulosa institucional ¿tutelar derechos o defender programas?-

Nacer	permitirá la prestación de un paquete predefinido de servicios de salud a madres y niños participantes en las provincias del noreste y noroeste el país a través de un sistema de pagos que recompensará el rendimiento. Dicho sistema de pago funcionará como un otorgamiento condicional focalizado en la obtención de resultados de salud para los pobres, mediante el cual se modifique radicalmente la relación nación – provincias en el sector y la relación entre los adquirentes (provincias) y los prestadores de servicios de salud. La operación propuesta respalda el programa del gobierno con fuerte enfoque en la pobreza. En primer lugar, el programa apunta a alcanzar a los miembros de las familias residentes en viviendas sin cobertura, que generalmente se encuentran sin empleo o trabajan en el sector informal. Estos grupos poseen una probabilidad mucho mayor de ser pobres que las viviendas con cobertura. En segundo lugar el programa se dirige a madres y niños quienes entre las personas sin cobertura social, conforman los grupos más vulnerables.	X		
Medicos de Cabecera	Los beneficiarios de este programa deben tener domicilio real y estable en el ámbito geográfico de la jurisdicción lo que deberá estar debidamente acreditado, no poseer cobertura de salud de ningún tipo y solicitar su ingreso al sistema complementando la respectiva solicitud en todos sus términos o ser seleccionado por la jurisdicción. La atención de primer nivel ambulatoria <u>se brindará en los centros de salud o en los consultorios particulares de los profesionales designados como médicos de cabecera</u> , de acuerdo a las características regionales y la organización jurisdiccional. El programa involucra a toda la red de atención médica de jurisdicción provincial y/o municipal, que es quien brinda los servicios de segundo y tercer nivel de atención, garantizando la integralidad del sistema. El médico de cabecera no puede negar asistencia a ninguno de los beneficiarios inscriptos en su padrón. No puede requerirse de los afiliados pagos de ninguna especie. Los afiliados titulares deben inscribirse en el padrón del Médico de Cabecera elegido, siempre que cuente con cupo, es aconsejable que los demás miembros del grupo familiar (ya sea familiares propiamente dichos a cargo de adherentes se inscriban en el mismo padrón que el titular).		X	

Fuente: Presupuesto de la Administración Nacional, Ejercicio 2005

B. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	PRIORIDAD
----------	-------------	-----------

A		ALT A	MEDI A	BAJ A
Plan Alimentario Nacional	Este plan se dirige a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Sus objetivos son: brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país, facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos, impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados. Los beneficiarios son las familias con niños menores de 14 años, las mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional.		X	
Plan de Desarrollo Local y Economía Social	Su objetivo es lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias, promoviendo la inclusión social a través de la generación de empleo y la participación en espacios comunitarios.			X
Plan Familias	Impulsa los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad, impulsando la integración familiar y estimulando valores y sentimientos que pongan en alto la dignidad de la persona humana. Trata de estimular una política social familiar inclusiva que promueva el respeto a los derechos humanos, a la igualdad de trato y oportunidades entre género de los miembros de la familia y que a la vez garantice que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social. El desarrollo de este plan comprende acciones de protección, prevención, asistencia, acompañamiento y promoción, un plan de ingreso, pensiones asistenciales, líneas de trabajo con adolescentes y el proyecto “Incluir” dirigido a los jóvenes. El Plan atraviesa transversalmente a los otros dos planes y se integra a ellos en una retroalimentación permanente.		X	

Programa Familias por la Inclusión Social	Busca promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños. IDH otorga subsidios sujetos a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad a familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años e implementa acciones para facilitar el acceso de los beneficiarios a servicios básicos de salud y educación. En contraste con el PJJD, el IDH utilizó para su focalización un índice de variables (proxy means) para estimar el ingreso y así determinar la elegibilidad de las familias. Si bien varía por el número de hijos de la familia, el subsidio promedio es de US\$54 (162 pesos). En la actualidad, el IDH beneficia a unas 210 mil familias y las erogaciones anuales 2003 fueron de casi US\$100 millones.	X		
---	--	---	--	--

Fuente: Presupuesto de la Administración Nacional, Ejercicio 2005

C. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

PROGRAM A	DESCRIPCIÓN	PRIORIDAD		
		ALT A	MEDI A	BAJ A
Programa Jefas y Jefes de Hogar	Destinado a trabajadores desocupados para procurar su inclusión social a través de la promoción de la cultura del trabajo y el mejoramiento de la empleabilidad y la inserción laboral. Ante un horizonte de recuperación económica y mejoramiento paulatino de la estructura de distribución del ingreso es indispensable proveer una red de servicios de empleo que opere inclusivamente hacia aquellas personas con una desvalorizada calificación en el mercado del trabajo, especialmente para aquellos que reciben un subsidio de Estado a través del Programa (alrededor de 3 millones de personas).	X		
PROGRAM A	DESCRIPCIÓN	PRIORIDAD		
		ALT A	MEDI A	BAJ A

Plan Nacional de Regularización del Trabajo	Es una acción conjunta entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales con intervención del CONSEJO FEDERAL DEL TRABAJO. Sus acciones están programadas hasta el 31 de diciembre de 2005 y a planificarse hasta igual fecha de 2007. Con este plan, se procura combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social, alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social, lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos, lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización.			X
Plan Más y Mejor Trabajo	Promueve la inserción laboral de trabajadores desocupados y beneficiarios de programas sociales en empleos de calidad a través de la identificación de sectores de actividad y empresas con potencial para la generación de empleo que busquen trabajadores calificados para distintos puestos de trabajo.		X	

Fuente: Presupuesto de la Administración Nacional, Ejercicio 2005

Esta proliferación de programas, que no es nueva sino que tiene varios años, "ha aumentado la fragmentación y dispersión de los programas sociales que requieren atender de nuevas maneras las viejas necesidades de la población, fortaleciendo las estructuras ministeriales, encapsuladas en sus lógicas sectoriales y que atienden por ventanillas diferenciadas necesidades que, desde el punto de vista de los actores, son vistas como unitarias. Se ha producido aquí un desplazamiento de la primacía que tenía el hogar como espacio de resolución de las necesidades básicas a un conjunto de escenarios dispersos, públicos y burocráticos, en los que se atienden esos problemas de manera desintegrada." ⁷⁵

2.4. Programas y ciudadanía- Quién tutela qué?

Hay distintos tipos de derechos ciudadanos, como ya hemos referido, y por lo tanto distintas estrategias para garantizar los mismos desde la política pública programática.

En primer lugar tenemos los derechos de corte universal, que corresponden a toda la población argentina: identidad, participación, no discriminación, derechos políticos, ambiente sano, educación, salud, etc.

En la tutela de estos derechos tenemos diversos actores estatales, desde los Ministerios que específicamente conducen temas sociales como Educación, Salud y Ambiente o el Ministerio del Interior del que depende el Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), el de Justicia con la Secretaría de Derechos Humanos y el Poder Legislativo que trata

⁷⁵ ibidem

sus iniciativas de reforma política como la ampliación y fortalecimiento del acceso de los argentinos a los derechos políticos.

En segundo lugar, podemos hablar de los derechos referidos a la participación en el mercado de trabajo, los que fueron clásicos en la sociedad salarial y se han perdido pero que dependen de esa condición: jubilación, seguro de desempleo, prestaciones médicas ligadas con el puesto de trabajo. Aquí tenemos una serie de programas que desde el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Más y Mejor Empleo y otros del Ministerio de Trabajo, buscan incorporar a estos derechos laborales a importantes sectores de la población que han quedado por fuera de los mismos.

En tercer lugar, aparecerían los derechos relativos al hábitat y la residencia. Aquí tenemos un grupo de programas de infraestructura, al estilo de los Fonavi y, en el caso de sectores totalmente excluidos, el Propasa y el Promeba.

En cuarto lugar, estarían los derechos referidos a la posición de los sujetos en relación con la distribución del ingreso, básicamente, los que atienden las situaciones de pobreza. Aquí tenemos todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social que aludimos en el cuadro anterior, entre los que encontramos el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Plan Manos a la Obra para poner en marcha microemprendimientos productivos, el Programa Familias por la Inclusión Social al cual aludiremos en la segunda parte y las Pensiones Asistenciales, entre otros.

En quinto y último lugar, los referidos a género, generación, etapa del ciclo de vida, atención de grupos especiales como familia, niñez y ancianidad, entre otros. Aquí tenemos el Plan Adultos Mayores que brinda un ingreso a los mayores de 70 años que no poseen jubilación y las políticas de refuerzo de igualdad de género desde el Consejo Nacional de la Mujer y las de apoyo a la infancia, adolescencia y familia como son las que impulsa el Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.

Como se observa, no es la carencia de programas el problema sino más bien todo lo contrario. Se ha dado una profusión y yuxtaposición de programas que, en la mayoría de los casos, funciona como departamentos estancos, sin articulación institucional incluso, en algunos casos, hacia el interior de los propios Ministerios que los ejecutan. No existen instancias como el Programa Chile Solidario o Programa Puente, por el cual se trabaja con los beneficiarios brindándoles el acceso a toda la oferta estatal de servicios, a partir de las necesidades particulares que tienen esos beneficiarios.⁷⁶

76 El FOSIS a partir del encargo del Ministerio de Planificación y Cooperación, diseñó el Programa PUENTE, puerta de entrada de 209.500 familias en situación de extrema pobreza al CHILE SOLIDARIO, sistema implementado por dicha secretaría tras el mandato del Presidente Lagos de mejorar la situación de indigencia en la que viven 849.169 chilenos (un 5.7% de la población, según los datos arrojados por la encuesta CASEN el año 2000).

El trabajo que se realice con la familia debe permitirles trabajar sobre los que se han considerado los siete pilares de la vida de éstas. Estos corresponden a las categorías o dimensiones que habrá de trabajar: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

Para cada uno de los pilares, el Programa ha fijado un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida que se espera que las familias participantes puedan alcanzar como resultado de la intervención y el trabajo que se realice con ellas. Muchas podrán estar logradas al inicio de la intervención. En este caso, será necesario que el

Otro de los problemas que poseen los programas es su alcance: en algunos casos llega a algunos beneficiarios previamente identificados como el Familias, otros se aplican a algunas regiones como el Programa Nacer del Ministerio de Salud del NOA y NEA, o son autofocalizados como el Jefas y Jefes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tuvo que ver con la inscripción de cada uno de los beneficiarios. En ningún caso los programas cubren a toda la población cuyos atributos son los focalizados por los mismos. Llegan a grupos de beneficiarios que cumplen con las condiciones de elegibilidad pero nunca todos ellos, con mayor o menor eficiencia.

3. Análisis de los Programas Sociales

En esta parte quisimos avanzar con el análisis de dos programas específicos que consideramos de alto impacto en la política social del presente: el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJDH), que fue instalado a partir del año 2002, y el Programa Familias por la Inclusión Social que fue posterior al Jefas y tuvo como objetivo incluir a los que quedaron fuera del primero y que habiendo sido certificados en los barrios del Siempre-Sisfam, presentaban las características de indigentes.

3.1. Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso

Los Programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH) por un lado y el Programa Familias por la Inclusión Social (IDH), han sido respuesta a la emergencia social, con sus variantes y sus limitaciones. En la actualidad se está dando un proceso de transición entre el PJJDH y el IDH a partir de lo establecido por el Decreto N°1506/04⁷⁷ con la conformación de un nuevo programa Familias - Segunda Etapa. Constituye un esfuerzo y una visión post emergencia del actual gobierno destinado a mejorar el desempeño de los primeros programas, constituyendo dos programas diferenciados según niveles de vulnerabilidad social (Familias) y empleabilidad (PJJDH).

3.2. Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJDH)

Este programa, creado por el Decreto N° 565/02, también llamado Derecho Familiar de Inclusión Social, tiene alcance a todo el territorio de la Nación e aunque inicialmente fue aprobado por un año, se configuró como el núcleo central de política de contención social de la emergencia⁷⁸.

Su legitimidad deriva de haber sido puesto en vigencia como una respuesta rápida y efectiva de contención social a grandes sectores de población, territorialmente extendida, y pergeñada a

Apoyo Familiar trabajo para reforzarlas y favorecer que se mantengan en el tiempo. Las que no, serán las materias prioritarias a trabajar.

77 Por el Decreto 1506/2004 del 28/10/2004 se prorroga la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar. Establécese un plazo para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del citado Programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos.

78 En el 2002 este programa representaba 45,2% del gasto en asistencia social del gobierno nacional y 0,7% del PBI.- PCD Proyecto Apoyo al Plan Familias AR L 1006.

partir de las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino⁷⁹, que nucleó en su momento a los sectores políticos, sociales y empresarios más representativos.

El Programa prevé el pago de un subsidio de ciento cincuenta pesos (\$ 150) a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los beneficiarios, de las cuales la más instalada resulta el cumplimiento de una contraprestación de tipo laboral, tanto en instituciones públicas como ONG's sociales en jornadas diarias de 4 horas.

La construcción del padrón de los beneficiarios del Jefas se realizó mediante un proceso de autofocalización por el cual cada postulante se inscribía con anterioridad al 17 de mayo del 2005. Los criterios de elegibilidad para esta población era ser desocupado a la fecha y tener hijos menores a cargo.

El financiamiento del PJJHD provino mayoritariamente del Tesoro Nacional por la unificación de partidas presupuestarias y recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones. Posteriormente se sumó a ello el aporte del Banco Mundial.

3.3. El Programa IDH Familias por la Inclusión Social.

El Programa Familias (IDH) se implementó en forma posterior al PJJHD, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, con la intención de focalizar en la población indigente que por diferentes razones no pudieron ser incluidos en el padrón del Jefas. Tiene como objetivo promover el desarrollo, la salud y la permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Tiene alcance nacional aunque no se encuentra presente en todas las provincias (solo llega a los grandes aglomerados). En la actualidad cuenta con 216.000 familias beneficiarias.

La prestación monetaria que brinda el Familias varía en función del número de hijos del núcleo, partiendo de la base de cien pesos (\$ 100) para la madre embarazada o la madre con un hijo y sumando veinticinco pesos (\$ 25) por cada hijo hasta llegar a doscientos pesos (\$ 200). Si bien varía por el número de hijos de la familia, el subsidio promedio es de cincuenta y cuatro dólares (US\$ 54) o su equivalente de ciento sesenta y dos pesos (\$162).

El subsidio se encuentra en más de un 90% en cabeza de las madres de los núcleos y se está sujeto a contraprestaciones familiares en salud y escolaridad. También implementa acciones para facilitar el acceso de los beneficiarios a servicios básicos de salud y educación. En contraste con el PJJHD, el IDH utilizó para su focalización un índice de variables (proxy means) para estimar el ingreso y así determinar la elegibilidad de las familias. En la actualidad, el IDH beneficia a unas doscientas diez mil (210.000) familias y las erogaciones anuales de 2003 fueron de casi cien millones de dólares (US\$ 100.000.000).

El organismo financiador de este programa es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en la actualidad se encuentra identificando un programa con el fin de producir la transición entre

79 Recuérdese la fuerte crisis de legitimidad político institucional que derivó de la crisis económica, en la cual instalar una medida de semejante impacto requería el consenso de amplios y representativos sectores de la sociedad. Ellos expresaron en su momento que “es importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”

el Jefes de Hogar al Familias en una versión renovada post emergencia y con una operatoria más sólida.

En el Documento de Proyecto del BID y respecto del análisis de impacto de este programa se expresa "Al igual que el PJJD, el IDH contribuyó a reducir el impacto económico de la crisis en sus beneficiarios. El subsidio representa un 35% de la brecha de pobreza. El programa impactó mayoritariamente en el consumo de alimentos de los hogares (este consumo representó en promedio un 70% del gasto del subsidio), mejoró sustancialmente la asistencia escolar e impactó positivamente en la decisión de los beneficiarios de matricularse en la escuela secundaria una vez que terminaran la escuela primaria."

Otra cuestión relevante a puntualizar fue que en su inicio el Programa Familias iba a llegar a un número de beneficiarios mucho mayor, ya que había construido un padrón de beneficiarios a partir de los barrios SISFAM que en el año 2004 llegaría a cuatrocientos cincuenta mil (450.000) beneficiarios. La realidad es que sólo llegó a los doscientos dieciséis mil (216.000) que fueron dados de alta primigeniamente, ya que hubo una decisión política de no aumentar el número de subsidios.

3.5. Comentarios a los programas vigentes

Respecto de ambos Programas se podrían realizar varias consideraciones, a saber:

- el PJJHD se presenta como un programa destinado a los desocupados, pero en la realidad es un programa destinado a la población pobre.
- el PJJHD se presenta en su norma de creación como un derecho de inclusión social y en la realidad no fue un programa que otorgó subsidios a todos aquellos que se encontraban "excluidos" sino solo a los que se inscribieron hasta el 17 de mayo del 2002. En ese sentido lo han puntualizado diversos estudios y opiniones: "...en caso de garantizar el efectivo goce de un derecho social, y no la mera concesión de un beneficio asistencial, la imposición de una fecha tope como la descripta importa una restricción temporal a todas luces contraria a la naturaleza que el programa pretende satisfacer"⁸⁰. En ese sentido solo se han dado de alta beneficiarios por vía de excepción y por orden judicial.
- el PJJHD en su normativa planteaba controlar la salud y la educación pero nunca realizó los pretendidos controles.
- el PJJHD nunca tuvo en cuenta la cantidad de hijos siendo el subsidio siempre de ciento cincuenta pesos (\$ 150) por lo que en el interior de las familias ha tenido impacto muy desigual.
- en su normativa el PJJHD establece una contraprestación laboral de cuatro horas. Esa contraprestación debería ser organizada a partir de un actor clave del programa como son los Municipios. Sin embargo esta contraprestación laboral no ha sido exigida como fuera planteada, y en los casos en que no se cumplió los beneficiarios no fueron excluidos del programa. Este tema ha sido fuertemente criticado desde diversas ópticas. Desde el Banco Mundial, como financiador parcial del mismo, ha sido evaluada la afectación de los beneficiarios a los distintos proyectos y se ha concluido que dicha afectación es insuficiente y que el programa requería ajustes en este sentido. Contrariamente, las ONGs que evaluaron dicho programa consideraron la exigencia de la contraprestación como opuesta al concepto de derecho que intentaba consagrar ya que "los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por

80 en el informe Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derecho? Del CELS Centro de Estudios Legales y Sociales. Año 2003- mayo.

parte del titular".⁸¹ Otro tema a considerar sería la calidad de las actividades "laborales" propuestas como contraprestación ya que mucho se ha debatido respecto de la escasa calificación y la precariedad de las tareas que realizan los beneficiarios. En términos generales, contribuye a reemplazar puestos de trabajo y a precarizar y flexibilizar aún más la situación laboral.

- si bien el PJJHD focaliza efectivamente en la pobreza y para ello existen diversos estudios tanto del Siempro como del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se han detectado diversas irregularidades en la asignación de los planes como duplicaciones por familia (por inscripción de ambos padres dividiéndose los hijos), padrón con información insuficiente como ha sido la subdeclaración de los hijos, el clintelismo que implica el cobro de un porcentaje del beneficio en concepto de "peaje" por parte de punteros políticos y la falta de mecanismos de control adecuados y suficientes, entre muchos otros, puntualizados por organismos de control público como la SIGEN.⁸² Otro tema largamente debatido es el rol que han tenido o no han cumplido los Consejos Consultivos Locales, entidades creadas a propósito de dicho programa y que han implicado asignar un rol importante a la comunidad organizada de cada Municipio. Estos Consejos han tenido éxito muy dispar. En algunos casos han funcionado muy bien y en otros se constituyeron solo al principio y dejaron de funcionar.

- en el caso del Familias IDH, los problemas han sido de tipo operativo. La focalización ha sido muy eficiente en términos de pobreza e indigencia pero no ha logrado producir un control de contraprestaciones en salud y educación de los hijos que tuviera relación con los objetivos del programa. Se detectaron procedimientos artesanales, esporádicos y con fuertes niveles de ejecución de los componentes no monetarios del mismo, fruto de la ausencia de prácticas institucionales acordes a la dimensión y requerimientos del programa.

- sin embargo debemos destacar la importancia de asignar el subsidio teniendo en cuenta el número de hijos por lo que se torna menos inequitativo que el PJJHD.

3.6. Población por fuera de los programas vigentes.

Entre los problemas antes referidos podemos remarcar que la población vulnerable, tanto por pobre como indigente que se encuentra fuera de ambos programas es de grandes dimensiones, tal como lo muestran recientes estudios realizados por el Siempro como por el propio INDEC a través de los análisis de la Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 1: Hogares pobres y pobres indigentes que reciben y no reciben subsidio

Aglomerado	Hogares pobres indigentes		Total hogares pobres indigentes		Hogares pobres no indigentes		Total hogares pobres no indigentes		Hogares pobres		Total hogares pobres	
	Recibe ayuda	No recibe			Recibe ayuda	No recibe			Recibe ayuda	No recibe		
Total país	273430	561410	834840	2.09	353251	1127696	1480947	21.45	626681	1689106	2315787	33.54
	32.75	67.25	100.00		23.85	76.15	100.00		27.06	72.94	100.00	

Fuente: EPH Indec- abril 2005

En el Cuadro 1 puede observarse claramente y en forma agregada que un 67,25 % de la población pobre indigente se encuentra sin ningún tipo de apoyo y que otro tanto ocurre con el 76,15% de hogares pobres no indigentes. Esto nos muestra claramente que en la aplicación de este tipo de políticas, si es que no se hacen de manera ampliada y hacia todos los potenciales beneficiarios, se torna fuertemente inequitativo distinguiendo entre pobres e indigentes que al

⁸¹ Ibidem.

⁸² La SIGEN ha realizado diversos informes en el marco de la Red Federal de Control Público, a nivel general y por Municipalidad.

menos reciben un subsidio por parte del Estado y pobres e indigentes que no reciben absolutamente nada: ganadores y perdedores dentro de la pobreza y la vulnerabilidad.

3.7. Lecciones aprendidas y deudas pendientes.

Entre las lecciones aprendidas podemos destacar que:

- ambos programas contribuyeron a hacer frente a situaciones de emergencia extrema, desnutrición infantil y desocupación que presenta más de la mitad de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza y conflictividad creciente.
- Una destacable innovación en la gestión fue la rápida y masiva puesta en marcha de los programas (tanto en la configuración del Jefas como en el redireccionamiento de la cartera de préstamos del BID en el Familias).
- se produjo la movilización de buena parte de la sociedad en su gestión y control a partir de la creación de los consejos consultivos locales, provinciales y nacional.
- se logró un rápido consenso social para poner en marcha los planes, involucrando a organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos y empresarios; este consenso se materializó en aportes diversos de todos los sectores, incluso un importante porcentaje de fondos para cubrir las prestaciones se acordó devengarlos de retenciones a las exportaciones nacionales.
- una lección aprendida a partir de la comparación entre el Jefas y el IDH es que el procedimiento de configuración del padrón del programa resulta fundamental a la hora de legitimar una política. No es lo mismo un proceso de autofocalización, en el cual se registraron los que se enteraron y que en muchos casos solo inscribieron alguno de sus hijos, que un padrón a partir de un barrido SISFAM que brinda muchísima información sobre la situación real y de ingresos de los potenciales beneficiarios y pone una línea de corte a partir del ICV (Índice de Calidad de Vida).

Pero los conocimientos adquiridos nos muestran las deudas que quedaron pendientes, que son variadas y se refieren a una amplia variedad de temas:

- los programas se convirtieron para un sector de la sociedad en una herramienta de poder político tornándose, en algunos casos, en 'moneda de cambio' de disputas entre sectores diversos; así los 'piqueteros' aparecen como la imagen recurrente de esta disputa con el Estado, tiñendo y distorsionando el sentido de los planes que, para la opinión pública, se visualizan como ejemplos de clientelismo⁸³.
- se generó así una gran cantidad de acusaciones sobre los criterios de asignación, el descubrimiento de receptores que no eran los verdaderos destinatarios, la falta de control en el otorgamiento o denuncias sobre prácticas clientelares
- las políticas sociales siempre fueron más criticadas por lo que hicieron que por lo que no hicieron, de forma tal que la asistencia social fue permanentemente sospechada de exceso, dispendio y fomento del desinterés laboral
- estos debates dejaron fuera la parte central del problema que es saber a quiénes no llegan los planes y cuáles son los alcances reales de las prestaciones

83 lo que se entiende como tal es el reparto de aquellos incentivos cuya distribución puede ser controlada por quien los otorga, para conseguir el voto, la concurrencia a actos de carácter político o la participación en distintos grados

- tampoco se debaten las causas por las que la producción de pobres aumentó a velocidades desconocidas al mismo tiempo que la concentración de la riqueza volvió a los niveles de fines del siglo XIX
- por estos motivos, la sociedad sospecha y vigila con el objetivo de sanear un sistema político pervertido, idea que preocupa tanto al progresismo por la asociación de estas prácticas con el control de las voluntades, como a la derecha conservadora que, realizando una crítica elitista a la democracia, argumenta implícitamente a favor del valor diferencial del voto
- la sostenibilidad de los programas está en cuestión; luego de tres años de implementación existe una gran variedad de opiniones en relación a la necesidad de su continuidad y a la viabilidad política de su suspensión y/o transformación⁸⁴.
- pero debe reconocerse que en un país socialmente devastado por los altos niveles de pobreza y desigualdad y con un Estado quebrado y endeudado, no son muchos los medios de los que estos sectores disponen para asegurar su subsistencia
- a partir de esos remedios de emergencia, especialmente el PJJHD no hay retorno a la etapa anterior. El desafío consiste en mejorar, fortalecer, rediseñar estos programas pero nunca eliminarlos. A partir de ellos, la sociedad toda y especialmente los beneficiarios potenciales, continuarán demandando remedios generales y proporcionales a la magnitud de la crisis vivida. Por lo tanto, nada volverá a ser igual.
- se pueden realizar muchos avances, que deberán ser aplicados con mesura, con planificación y con mucho cuidado, y desde un Estado que tenga una visión política y estratégica y asuma este desafío como una verdadera política de Estado.
- la evidencia recolectada de las distintas experiencias observadas tanto en América Latina como en el resto del mundo indican que las posibilidades de acabar con estas prácticas corruptas se basa en la extensión de los derechos sociales al conjunto de los ciudadanos, derechos a los que se accede por el simple hecho de ser ciudadano y no por su integración a una red partidaria
- finalmente cabe señalar que resultaría útil analizar las principales argumentaciones que hacen al debate de la focalización frente a la universalización en la aplicación de estas políticas.

3.8. De la focalización a la universalización. Debate actual y perspectivas

El debate en este sentido ha llenado libros, artículos especializados y seminarios en busca de la "clave de bóveda" que sirva para afrontar de un modo menos ineficiente los graves problemas de exclusión a la que se enfrenta nuestro subcontinente y en especial la República Argentina.

Durante años la focalización se encontraba plenamente justificada como abordaje de lo social, ya que "el modelo pre noventa tenía un supuesto básico que es que el mercado de trabajo era el eje del sistema de progreso. En estas condiciones, las intervenciones sociales apuntaban a generar las condiciones para que aquellos que tenían dificultades para entrar al mercado de trabajo pudieran hacerlo. Los problemas a enfrentar competían al ámbito de la nutrición, la educación, la infraestructura básica, la vivienda y ciertos problemas de estructura social."⁸⁵

Si bien los programas han contribuido a mejorar parcial y temporariamente algunas situaciones sociales críticas, son numerosos los argumentos que surgen de estudios diversos (y de la opinión pública en general) sobre los límites de la focalización y su ineficiencia⁸⁶; algunos de ellos son:

84 Las recientes declaraciones de Lavagna y Tomada en los medios de comunicación respecto de la posibilidad de transformar el Programa Jefes en un seguro de desempleo del mes de mayo de 2005 demuestran que la sostenibilidad de dichos programas con el formato actual está en cuestión.

85 Amadeo Eduardo "Desafíos y perspectivas de la política social en la Argentina" en Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

86 Ver los trabajos de Grillo (2003), Galasso & Ravallión - Banco Mundial (2003) y Lozano (2002)

- refuerzan la '*estigmatización social de la pobreza*', ampliando la brecha 'simbólica' entre la población que recibe los planes ('los beneficiarios') y el resto de la sociedad
- generan innumerable cantidad de sospechas sobre el '*uso político*' de los fondos a asignar
- producen *inestabilidad y dependencia en los beneficiarios* de los planes, con temor permanente a perder este ingreso.
- desincentivan la búsqueda de empleo ya que al cruzar por la variable empleo formal temen perder el acceso a los planes
- incentivan el empleo informal y en negro
- reproducen mecanismos de asistencialismo y paternalismo (dádiva)
- implican *complejos y costosos sistemas burocrático-administrativos* ya que el control de los mismos (padrón, cruces permanentes, control de contraprestaciones, etc), implican un sistema de gestión estatal que por los resultados de los programas descriptos es difícil poner en marcha en la situación actual.

Además de los argumentos señalados, los sistemas focalizados han generado en la sociedad serios cuestionamientos, en relación a los criterios de focalización utilizados y a la transparencia en el manejo de los fondos destinados a los planes.

Es a partir de esta evidencia y de la necesidad de analizar la continuidad de la política social una vez concluidos los planes de ingreso en marcha (PJJHD e IDH), que se propone una '*salida*' concreta y contundente a este tipo de planes de asistencia focalizados.

En este punto se deberá discutir el nivel, la calidad y las condiciones de vida que la sociedad argentina considera que deben ser garantizados a sus ciudadanos por el simple hecho de serlos.

En el sentido de lo expuesto, y al igual que los sistemas universales de educación y salud pública, un seguro de inclusión para menores 18 años, contribuiría a:

- romper con la estigmatización producida por los programas focalizados sistemáticos y reciclados recurrentemente, la asignación es para '*todos los ciudadanos*', que tienen derecho a recibirla y elimina otras prestaciones monetarias focalizadas
- se reduciría considerablemente la posibilidad de que los fondos puedan ser utilizados para otros fines y con criterios diferentes (discrecionalidad en la asignación, clientelismo, malversación)
- las personas que reciben la asignación no estarían dependientes de una posible 'quita' de la prestación, liberando su posibilidad de generar emprendimientos o insertarse en el mercado de trabajo
- cambiaría radicalmente el sentido de la acción del estado, desde una posición de '*asistencia al necesitado o vulnerable*' a una de '*garante de los derechos sociales de los ciudadanos*'
- se produciría una sensible reducción de costos de operación, ahorrando una importante cantidad de dinero que en la actualidad se gasta en complejos mecanismos de focalización y control y por multiplicidad de planes y de sistemas de operación

3.9. El debate legislativo. Proyectos.

A nivel nacional:

A nivel nacional existen una serie de proyectos enmarcados en la línea propuesta.

Se adjunta una matriz que intenta sintetizar los principales aspectos de tres proyectos de ley que se encuentran en el parlamento presentados por A.Neri, A.Cafiero y E.Carrió (re-presentado por

Adrián Perez). Por falta de espacio se presentan solo los principales aspectos técnicos y operativos.

DESCRIPCION COMPARATIVA DE PROYECTOS DE LEY DE INGRESO CIUDADANO O SOCIAL

VARIABLES	PROYECTO NERI⁸⁷ (UCR)	PROYECTO CAFIERO (PJ)	PROYECTO CARRÍO- PEREZ (ARI)
FECHA	2002 / 2003	MAYO 2002	MARZO 2000 ABRIL 2005
NOMBRE	Régimen universal de ingreso social materno infantil	Derecho Familiar de Inclusión Social Eva Perón	Fondo del Ingreso Ciudadano de la Niñez (Fincini)
PRESTACION OBJETIVOS EXPLICITOS POBLACION DESTINATARIA	<p>a) Ingreso para el niño (menores de 18 años).</p> <p>b) Adicional al discapacitado.</p> <p>c) Ingreso para la embarazada (durante la gestación)</p> <p>d) Ingreso por maternidad.</p> <p>(independientemente de su condición laboral y del nivel de ingreso propio o familiar)</p>	<p>a) Asignación para Jefes/as de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o con discapacidad de cualquier edad.</p> <p>b) Asignación para mujeres embarazadas en situación de desamparo.</p> <p>c) Asignación para mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65, y jóvenes en las condiciones que establezca la reglamentación, siempre que se encuentren desocupados y que no gocen de beneficios previsionales.</p>	<p>Consiste en una asignación monetaria que se abonará mensualmente y a la que tienen derecho la totalidad de los niños y niñas argentinos/as hasta los dieciocho (18) años de edad</p>

87 El presente proyecto mantiene afinidad con otros presentados en este Congreso, fundamentalmente con el del año 1997 de la diputada Elisa Carca, reproducido por la diputada Elisa Carrió en 1999 y 2001, Expte 1460-D-01

VARIABLES	PROYECTO NERI⁸⁸ (UCR)	PROYECTO CAFIERO (PJ)	PROYECTO CARRÍO- PEREZ (ARI)
AGLUTINA O REEMPLAZA	El ingreso fijado en el artículo anterior será financiado por las provincias mediante convenio con la nación. Dicho convenio estipulará la forma en que la nación se hará cargo de abonar el ingreso al niño y a la embarazada, establecidos en el art. 1° de la presente ley, en reemplazo de las asignaciones familiares abonadas por las jurisdicciones provincial y municipal a sus empleados	Asignaciones familiares diversas	a) Asignación por hijo b) Asignación por hijo con discapacidad c) Asignación prenatal; d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal
INGRESO PREVISTO		La asignación será proporcional al valor de la canasta alimentaria básica, debiendo ajustarse conforme sus variaciones	El monto se fija en el valor mínimo inicial de sesenta pesos (\$ 60) por cada beneficiario/a, a valores monetarios del mes de diciembre de 1996. Dicho monto se actualizará semestralmente conforme la variación del índice de precios al consumidor, nivel general, calculado por el INDEC.

88 El presente proyecto mantiene afinidad con otros presentados en este Congreso, fundamentalmente con el del año 1997 de la diputada Elisa Carca, reproducido por la diputada Elisa Carrió en 1999 y 2001, Expte 1460-D-01

COMO SE FINANCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Rentas Generales del Presupuesto Nacional. • Una Contribución a cargo de los empleadores. • Una contribución de igual cuantía a la establecida en el punto anterior, a cargo del responsable del pago de prestaciones dinerarias derivadas de la Ley N° 24.557, sobre Riesgos de Trabajo. • Intereses, multas y recargos. • Rentas provenientes de inversiones. • Donaciones, legados y otro tipo de contribuciones. • Recursos provenientes del artículo 18 de la Ley N° 24.241. • Ahorros generados por la concentración o reformulación de programas sociales. 	<p>El Poder Ejecutivo nacional incluirá anualmente en el proyecto de presupuesto remitido a este Congreso, la partida destinada a solventar los Programas correspondientes, con cargo a Rentas Generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos provenientes de la contribución a cargo del empleador • El 40 % del producido del impuesto a las ganancias; • Los recursos que anualmente fije el Honorable Congreso en el presupuesto general de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido para el cumplimiento de la presente ley.
-------------------------	--	--	--

CONTRAPRESTACION	Todas las formas de ingreso social que establece esta ley son inembargables, no constituyen remuneración, ni están sujetas a gravámenes		
ADMINISTRACION	La Administración del Régimen Universal de Ingreso Social Materno Infantil estará en todo el país bajo la responsabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES),	El Poder Ejecutivo garantizará la transparencia y cumplimiento efectivo de este derecho de ciudadanía, constituyendo Consejos Consultivos Provinciales, Municipales y Barriales, que tendrán funciones de control y deberán integrarse con representantes sociales	
OTRAS CARACTERISTICAS	El sistema de incorporación de personas al sistema, se prevé progresivo		

A estos tres proyectos debemos incorporar el presentado por el Diputado Claudio Lozano con fecha 5 de abril del 2005 que propone una modificación de la Ley N° 25.967 de Presupuesto General de la Administración Nacional creando un programa de asignación universal para los menores de sesenta pesos (\$ 60) para todos aquellos que no perciben ninguna prestación especificada en la Ley N° 24.714. Asimismo plantea una asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal para todos los menores entre 6 y 18 años que concurren regularmente a establecimientos de enseñanza inicial, general básica y polimodal que no estén alcanzados por el beneficio que fija el inciso d) del artículo 6° de la Ley N° 24.714.

El proyecto presentado por Lozano se basa en la actual subdeclaración de recursos de carácter tributario en que se funda la citada Ley de Presupuesto (por ajuste en la tasa de crecimiento). Esta propuesta no exige a cambio de su pago ningún tipo de contraprestación o corresponsabilidad en el entendido

En la ciudad de Buenos Aires, se ha sancionado el texto definitivo de la Ley N° 1669 de Inclusión Social de la Niñez, que tiene por objeto la protección integral de los derechos de los niños y niñas hasta los dos años de edad y las mujeres embarazadas desde la acreditación fehaciente del embarazo, residentes en la ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pone en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social la autoridad de aplicación de la ley en relación con la confección del padrón de beneficiarios (notificación, entrega de la orden de pago del subsidio, registro general de beneficiarios). Dentro de las condiciones de acceso está la acreditación de un

mínimo de 2 años de residencia ininterrumpida en la ciudad de Buenos Aires al momento de solicitar el subsidio y no recibir ninguna otra asignación familiar por hijo o por embarazo ni por si ni a través de su cónyuge. El pago del subsidio se realizará a la madre de la familia, como representante de los titulares beneficiarios excepto que se compruebe ausencia, muerte o incapacidad.

Dentro de las contraprestaciones que se exigen para el pago efectivo del subsidio se encuentran los controles de salud de los niños y la embarazada y la orientación educativa para las madres. Esta ley prevé un financiamiento por parte de un Fondo Especial para la Inclusión Social de la Niñez conformado por partidas presupuestarias del Presupuesto de la Ciudad Autónoma y aportes específicos que se obtengan para este fin desde el Estado Nacional, organismos o instituciones internacionales u otros Estados.

Debemos destacar que esta política se ha puesto en marcha en el mes de noviembre de 2005. La iniciativa es el primer programa social del país de carácter universal. Se llamará “Con todo derecho” y podrán acceder a él aquellas familias que ganen menos que la canasta básica de alimentos, que el Indec fija en 372 pesos para un matrimonio con dos hijos. Lo recibirán no sólo los indigentes, sino también quienes estén en el primer escalón de la pobreza. La estimación es que llegará a 80 mil familias (alrededor de 350 mil personas), según indicó Jorge Telerman, jefe de Gobierno a cargo del Ejecutivo.

4. Cómo se podría convertir un programa en una política de fortalecimiento de la ciudadanía? Propuesta

La propuesta consiste en la implementación de una política tendiente a universalizar el régimen de asignaciones familiares de la Ley N° 24.714 (a todos los menores de 18 años), sin vincular los beneficios de los menores con la condición de empleabilidad de sus padres o mayores a cargo, a partir de la aplicación de diferentes fases por las cuales:

- (i) Se comience a pagar por hijo a todos los titulares de los programas de transferencia condicionadas vigentes en la actualidad (PJJHD, Familias por la Inclusión Social, etc.).
- (ii) Se extienda este beneficio a todos menores cuyos padres o mayores a cargo se encuentran fuera de los aludidos programas y que no están percibiendo
- (iii) Se unifiquen ambos sistemas configurando un seguro de inclusión de los niños y adolescentes único que reemplace la Ley N° 24.714.

El monto del seguro debería ser definida en función de diversas cuestiones que ya considera la Ley N° 24.714. Para la población por fuera del mercado laboral formal de las fases 1 y 2, el subsidio se debería acercar al monto para la población con menores ingresos de la mencionada ley.

4.1. Principios rectores de esta propuesta:

4.1.1. Protección de la infancia como Política de Estado a largo plazo

En la sociedad argentina existe un amplio consenso acerca de la necesidad de realizar una política de protección a la infancia, en el entendido que es el grupo etéreo de mayor alcance y nivel de vulnerabilidad⁸⁹

89 En el año 2002 y según las estimaciones del INDEC, el 70% de los menores de 18 años pertenecían a familias bajo la línea de pobreza. Casi la mitad de estas familias se encontraba en ese momento bajo la línea de la indigencia.

En el informe realizado por UNICEF conjuntamente con el Ministerio de Economía- Inversión Social en la Niñez Argentina- se destaca que invertir en la infancia es un imperativo necesario y posible. "En particular se destaca la necesidad de reforzar las políticas sociales destinadas directa o indirectamente a la infancia, como condición necesaria para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Como señaló Amartya Sen durante la conferencia del BID en 1999, '...además de la relevancia que la supervivencia y el cuidado de la salud de la niñez tienen desde una perspectiva de crecimiento económico. Existe una serie de conexiones entre la niñez y la edad adulta que condicionan el desarrollo de un país.' En ese sentido remarcan cuatro efectos de estas políticas:

1. un efecto directo ya que una niñez segura transitada como etapa preparatoria, aumenta nuestras habilidades para vivir una buena vida.
2. conexión económica indirecta ya que esta preparación en la niñez contribuye para desarrollar la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos.
3. los vínculos sociales, una vida de convivencia social y democrática también está influenciada por las aptitudes que adquirimos como niños.
4. efecto de tipo político, la ciudadanía activa y completa se inicia y fortalece en esta etapa de la vida.

4.1.2. Progresividad

La propuesta no implica cambiarlo todo ya. Implica tener en cuenta la realidad de la que partimos y progresivamente ir caminando al objetivo de universalizar un seguro para la infancia y la adolescencia. Implica la implementación de una política a mediano plazo, por fases, pero que implica un horizonte de universalidad para todos los niños y adolescentes.

4.1.3. Pago directo al beneficiario

Esta propuesta considera que hay que poner el beneficio en cabeza de la madre ya que existe probada literatura e investigación que remarca que las mujeres son más eficientes con la administración del dinero a la hora del gasto en los hijos.

El pago se realizaría en forma directa, y de modo totalmente bancarizado como es el cobro de las jubilaciones o a través de una tarjeta de débito como se ha venido implementando el sistema de pagos en el PJJHD.

Se coincide con la mayoría de los proyectos de ley descriptos en lo que se refiere al rol del ANSES en el pago de este seguro.

4.1.4. Transparencia.

Este sistema sería monitoreado a través de las diversas instancias de la sociedad civil a partir de los datos que obrarían en INTERNET.

4.1.5. Cobertura universal

En el mediano plazo a todos los ciudadanos menores de este país, se les daría este beneficio sin vinculación ninguna con la situación laboral de sus padres.

4.1.6. Enfoque de derecho y ciudadanía

Al ser universal, sería el inicio del reconocimiento del derecho de ciudadanía para esta franja etárea (que no excluye cualquier otra, como los mayores de 70 años pero que no es el objeto del presente trabajo).

4.1.7. Régimen de corresponsabilidades de las familias

La propuesta no desvincula el cobro del seguro con el cumplimiento de una serie de condiciones entre las cuales consideramos que la asistencia a la escuela y los controles de salud y vacunación serían imprescindibles a la hora de romper con el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Sólo con niños en la escuela y con acceso efectivo al sistema de salud tendremos ciudadanos en condiciones de superar sus condiciones de vulnerabilidad de base. Sabemos perfectamente lo que implicaría la exigencia de estas corresponsabilidades a nivel administrativo y de gestión, para que fueran lo suficientemente efectivos y permitieran poner en marcha una serie de dispositivos de control de riesgo social que impulsen acciones correctivas. Por otro lado sabemos también los problemas que presenta especialmente el sector salud a la hora de una presión tan fuerte desde la demanda. Sin embargo son los desafíos de tener una verdadera política de estado en este sentido, que otorgue contenido a la labor sectorial de los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social.

4.1.8. Institucionalidad

La intersectorialidad de esta propuesta desde las áreas de Salud, Educación, Desarrollo Social, fundamentalmente y en coordinación con el área de Empleo, exige avanzar sustantivamente en la coordinación y articulación institucional tanto horizontal (en todos los ministerios sociales ahora sí de manera eficiente) como a nivel vertical, en las diferentes instancias jurisdiccionales de la Nación, las Provincias y los Municipios desde la implementación y desde el financiamiento. El problema de pobreza de la infancia no es un problema ni de un Ministerio ni de la Nación en forma exclusiva.

La implementación de esta política implicaría el refuerzo a las capacidades institucionales de los Ministerios involucrados en pos de un Estado más eficiente, más equitativo y más involucrado con las necesidades de sus ciudadanos.

4.1.9. Complementariedad de políticas sociales específicas.

Una propuesta como la presente no implica dejar "sin trabajo" a ningún área del Estado, sino por el contrario, partiendo de una base en la cual todos los niños tendrán acceso a determinados pisos mínimos de salud, educación y alimentación, se pudieran complementar las otras políticas sustantivas de promoción del empleo de sus padres, de nutrición, capital social y todas las que se consideren necesarias para promover un auténtico desarrollo humano y social.

4.1.10. Consagración a través de una ley

Para evitar las fluctuaciones derivadas de los sucesivos gobiernos, y reforzar la legitimidad de esta política se propone la consagración legislativa de una propuesta de esta naturaleza, teniendo en cuenta el alto consenso que ya tienen los proyectos vigentes en el Senado de la Nación y en la Cámara de Diputados.

4.1.11. Viabilidad de la propuesta desde lo presupuestario. La concurrencia presupuestaria Nación - Provincias.

Sabemos que la propuesta exige un compromiso presupuestario sin precedentes desde el punto de vista de las partidas requeridas para solventar este seguro de inclusión para la infancia y la adolescencia. Sin embargo creemos en la fortaleza que conlleva la política desde el punto de vista de la redistribución del ingreso. En este sentido nadie puede considerar que la sola percepción de este ingreso será suficiente para desalentar a los ciudadanos en la búsqueda de un empleo, en la medida que las otras políticas sectoriales de empleo se dirijan a fortalecer las condiciones integrales de la oferta laboral. Por lo tanto, consideramos que resulta viable teniendo en cuenta los niveles de crecimiento que se proyectan para los próximos años, la mejora permanente en la recaudación impositiva.

El compromiso presupuestario no puede recaer solamente en la Nación. Se ha comprobado que cuando la Nación asume una política las Provincias disminuyen proporcionalmente su gasto en estas áreas. En este caso se propone que el gasto sea concurrente por parte de la Nación y las Provincias (con retenciones directas al Régimen de Coparticipación Federal) y los Municipios tengan un rol asignado en el sistema de control de las corresponsabilidades.

A nivel financiero y presupuestario no se parte de cero ya que en la primera etapa implica el redireccionamiento de recursos de los programas vigentes.

5.Conclusiones

A partir de las reflexiones vertidas se concluye que:

Hay consenso respecto del cambio de las condiciones de la implementación de política social a partir de un cambio sustantivo de las condiciones socio económicas post años 90, lo que implica necesariamente un cambio de paradigma.

Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos como fue en pleno fragor de la crisis el Programa Jefes y Jefas de Hogar y posteriormente el Programa Familias por la Inclusión Social implicaron un salto cualitativo en la implementación de políticas sociales de carácter masivo, que si bien han sido muy efectivos para mitigar la crisis, (o aliviar las fallas del mercado⁹⁰) no han sido suficientemente extendidos como para configurar ni programas focalizados extendidos (ya que muchos potenciales beneficiarios han quedado afuera de los procesos de inscripción y selección) ni el reconocimiento de un Derecho de Inclusión Social como lo consagrara el decreto de creación del PJJHD.

Ambos programas, enfrentan diversos problemas y desafíos que plantean deudas pendientes y lecciones aprendidas.

Existe un creciente debate en torno a la focalización vs. universalización que se ha expresado en diversas iniciativas legislativas tendientes a instaurar un ingreso para la niñez y adolescencia, de tipo universal.

Que en ese sentido es necesario la implementación de una auténtica política de Estado para la protección de la infancia y adolescencia en el entendido que posee alta legitimidad política y social apostar a quebrar las condiciones de reproducción intergeneracional de la pobreza.

Que esta propuesta se basa en cobro directo, asignación universal, enfoque de derecho y ciudadanía, transparencia, institucionalidad, entre otros.

90 Jishnu Das Quy Toan Do Berk Ozler- Conditional Cash Transfers and the Equity Efficiency Debate- Word Bank- April 2004.

La democracia como régimen político requiere para mejorar su desempeño saldar algunas deudas con la ciudadanía: una deuda pendiente es con la infancia y adolescencia- grupos etáreos en situación de reconocido riesgo social- a fin de apostar a ciudadanos plenos y en condiciones de participar en su vida adulta, que puedan continuar el mejoramiento social continuo que es el supuesto fundamental de la práctica de los valores democráticos.

Como señala Norberto Bobbio, la razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria, pues los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social.⁹¹

91 Norberto Bobbio- 1995.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina (h), Juan “Los Partidos Políticos” (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004)

Amadeo Eduardo "Desafíos y perspectivas de la política social en la Argentina" en Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

Auyero, Javier “Clientelismo Político” (Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004)

Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

Iuani, Ernesto Aldo- "Reflexiones sobre políticas de ingreso social" en Betranou, Julián, Palacio Juan Manuel, Serrano Gerardo compiladores "En el país del no me acuerdo (Des- memoria institucional e historia de la política social en la Argentina- Prometeo, Buenos Aires, nov. 2004.

Feijoo, María del Carmen- "La política social en una nebulosa institucional: ¿tutelar derechos o defender programas?-

CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales- "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?- Buenos Aires, mayo de 2003.

UNICEF- "Inversión Social en la Niñez Argentina" Serie de Inversión Social- Boletín de Divulgación N°1.

Das, Jishnu, Quy Toan Do, Olxler Berk- "Conditional Cash Transfers and the Equity Efficiency Debate"- The World Bank- April 19, 2004.

Informes de PNUD, de la Dirección de Estudios de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Informes del equipo de trabajo del MDS coordinado por Felix Bombarolo en el año 2004 sobre propuesta de un Sistema de Inclusión Social.

Ocampo, José Antonio coordinador- Equidad, desarrollo y ciudadanía, 2000- Santiago de Chile- Cepal

PROYECTOS DE LEY CON ESTADO PARLAMENTARIO

Expte 1570-D-05 "Asignación Universal para Menores de 18 años y Universalización de la Ayuda Escolar Anual" Primer Firmante: Diputado Nacional Claudio Lozano, otros firmantes: Patricia Walsh, Graciela Camaño, Marta Maffei, Nilda Garré, María América Gonzalez, Alicia Castro, Lucrecia Monteagudo, Margarita Stolbizer, Margarita Jarque, Juan Carlos Lucio Godoy, Alberto Piccinini, Mario Cafiero, Jorge Rivas, Ariel Baseteiro.

"Régimen Universal de Ingreso Social Materno Infantil": Diputado Nacional Aldo Neri.

"Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez"- Diputado Adrián Perez- (re-presentación del proyecto de la diputada Elisa Carrió".

“Derecho Familiar de Inclusión Social Eva Perón” Proyecto del Senador Antonio Cafiero.

Ley 1669 de Inclusión Social de la Niñez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y ESCENA POLÍTICA. ALGUNOS APUNTES.

Por Daniel Campione, Administrador Gubernamental

Nos proponemos aquí efectuar un breve *racconto* acerca de los movimientos sociales surgidos o fortalecidos significativamente en torno a la crisis generalizada que se desató en Argentina entre los últimos años de la década de los 90' y el presente, enfocado a la forma en que el desarrollo de estos movimientos se ha proyectado al escenario político, lo que abordamos en particular en la sección final de este trabajo.

Abarcamos en este análisis, con diferente nivel de atención, a los movimientos de trabajadores desocupados (comunmente llamados “piqueteros”), a las empresas “recuperadas”, y a organizaciones juveniles de objeto cultural, artístico, comunicacional, a partir de al menos dos rasgos en común: El haber surgido o experimentado un vuelco favorable en su número de militantes y proyección de influencia en los últimos años, y el adoptar una actitud crítica tanto hacia las condiciones socioeconómicas reinantes y el rol del estado en relación con ellas, como al conjunto de la dirigencia política y social preexistente.

El movimiento de trabajadores desocupados. Su desarrollo

El movimiento piquetero no fue una ‘floración’ repentina ni espontánea. Como antecedente indudable aparecen las ‘tomas de tierras’, que comenzaron a producirse en el Gran Buenos Aires (particularmente en el partido de La Matanza) en los años finales de la dictadura, y prosiguieron desde entonces, con diversa frecuencia y ‘visibilidad’. Se libró una verdadera ‘lucha por la tierra’ ligada a la necesidad de sectores crecientemente numerosos de obtener una vivienda digna y salubre, que comenzaron a organizarse colectivamente para conseguirla, en un proceso que abarcaba desde la ocupación del espacio de tierra necesario (fuera estatal, privado o vacante) hasta la erección de las viviendas, con métodos que solían partir de la autoconstrucción colectiva.

Pero el movimiento ‘piquetero’ propiamente dicho, ligado ya a los trabajadores desocupados como base social, y a los cortes de rutas y calles como método habitual de manifestar sus demandas, se produce en el interior del país, primero en la región del Comahue, y luego en el Noroeste. En el interior el movimiento es tributario sobre todo de la cultura del trabajo (y su contexto) ligada al período anterior y extinguida en los 90', y muy en particular de la empresa YPF (Cutral Co, General San Martín, General Mosconi) Sin excepción, son ciudades ex petroleras, las que protagonizan los primeros piquetes de mayor resonancia.¹ Los trabajadores de la que había sido la empresa estatal más apreciada por el conjunto social, que mejores condiciones de trabajo y salarios proporcionaba, y que tenía un rol particularmente protagónico en la economía nacional, y en el desarrollo de las regiones alejadas, era el origen mediato de las nuevas formas de resistencia y lucha. La empresa ya no existía como tal (YPF se ‘desguazó’ y privatizó en la primera mitad de los 90') pero quienes habían integrado su fuerza de trabajo se rebelaban contra el desmantelamiento del que había sido su ámbito socio laboral, y frente al desempleo y la falta de perspectivas subsiguientes. Se encuentra allí planteada una de las vertientes de la ‘visión del mundo’ que impera en los nuevos movimientos: “La nostalgia por la comunidad perdida, sintetizada por el mundo obrero-industrial desaparecido recientemente...” (Svampa 2002: 195). Con toda claridad, los desocupados de Cutral Co y General Mosconi provienen directamente de la destrucción de aquel ‘mundo’ que a la distancia y ofensiva del gran capital mediante, suele aparecer bajo los colores de una época feliz.

La UTD (Unión de Trabajadores Desocupados) de General Mosconi, no sólo será una agrupación de creación temprana, sino que se constituirá en referente, por la multiplicidad y riqueza de sus realizaciones, que generaron toda una construcción colectiva a partir de los

subsidios, sin cejar en la reivindicación básica de volver a la condición efectiva de trabajadores. Llevaron adelante importantes proyectos productivos, haciéndolos valer no sólo como fines en sí mismos, en cuanto a producción de valores de uso orientados a mejorar las condiciones de vida de la comunidad, sino como medios de desarrollo de conciencia social y de construcción de poder popular. Todo eso, unido a la capacidad de realizar actos de solidaridad práctica con las luchas de los trabajadores ocupados, y de plantear de modo inteligente la confrontación con las grandes patronales de la zona, hace que algunos autores vean en esa experiencia elementos de ‘poder paralelo’ (Mazzeo, 2004: 55), así como “...un modelo de acción comunitaria basado en la autogestión y la búsqueda de ‘trabajo genuino’”. (Svampa, 2003:145) o la lucha “por la satisfacción de todas las necesidades, incluso las que no son tan básicas” (Flores, 2002:10)

Las prácticas asamblearias comenzaron a desarrollarse fuertemente en este ámbito, cabe recordar que el país entero asistió más de una vez por televisión a la conjunción de las discusiones en asamblea, la facilidad para revocar mandatos, y al firme y tenaz empeño para llevar adelante las decisiones colectivas, aun frente a la represión de las ‘fuerzas del orden’, más de una vez particularmente impiadosa. Junto al drama de la desocupación y la herramienta del ‘piquete’, fueron esas prácticas de asamblea, esos debates abiertos y ajenos a cualquier dirección preconstituida, a cualquier poder ‘externo’ que impusiera sus juicios, fueron la ‘marca de fábrica’ del movimiento, el rasgo que sería multiplicado e imitado por cientos cuando las luchas de los desempleados comenzaron a generalizarse.

Será un tiempo después que se forme la otra vertiente de piqueteros, la que tiene el antecedente directo en la lucha por el territorio en el GBA, desde los años 80’. Y serán organizaciones piqueteras con asiento fundamental en el Gran Buenos Aires las que terminarán de dar al movimiento de desocupados un alcance y repercusión nacional, que aportaría la mayor capacidad de movilización y el componente más radical en cuanto a ideología y prácticas a las luchas populares, a partir de fines de la década del 90’, con fuerza creciente.

En el área urbana bonaerense se había desarrollado en la década del 90’, desde el peronismo gobernante a nivel provincial, toda una práctica de clientelismo, de recreación de relaciones asimétricas, de intercambio de ‘favores por votos’, que significaba un retroceso no ya desde el auge de las luchas de los 60’-70’, sino desde el modo de relación que el peronismo había planteado con los trabajadores en sus primeros gobiernos, mediada por la organización sindical. La práctica ‘piquetera’ aparece en el GBA como superación de la práctica ‘punteril’, como una forma de construir poder popular autónomo, que revirtiendo el usufructo de la pobreza y el desempleo por estructuras políticas raigalmente conservadoras, virara hacia la superación incluso de los límites ideológicos y organizativos del peronismo tradicional.

El territorio, lo “local” (en la actual situación más que lo provincial y lo nacional) se ha erigido en el espacio de cuestionamiento concreto y directo al modelo de dominación política y social, superando la falsedad de la dualidad sociedad civil-estado. El territorio es el espacio en el que se define la unidad política de los trabajadores, y el punto de articulación con otros sectores. (Mazzeo, 2004:106)

La figura del ‘piquetero’ se fue afirmando como constitutiva de una nueva identidad socialⁱⁱ. El ‘corte’ de rutas, puentes y calles, resultó una forma de afectar al proceso de valorización capitalista, no mediante la huelga que detiene la producción (y que el desempleado no está en condiciones de realizar), pero sí afectando el transporte automotor, en una época en que la ‘deslocalización’ de la producción, el ‘just in time’, y el incremento del comercio internacional por carretera, dotan a este sector de particular importancia estratégica. El término quedó claramente identificado con las organizaciones de desempleados, que tomaron la iniciativa de seguirse identificando como ‘trabajadores desocupados’, y de reivindicar su condición obrera por sobre los problemas de vivienda y sustento. Y alcanzaron un nivel de organización y una capacidad de movilización mayor que ningún otro grupo.

Se multiplicaron las organizaciones, se desarrollaron distintas experiencias, se afirmaba esa presencia colectiva nueva, centrada en los barrios pobres, en la aspiración a tener un trabajo digno, en la ruptura con la tradición de subordinación, de ‘clientelismo’ atado a partidos políticos

asociados al capital. Corrientes de izquierda, partidarias o no, alcanzaron en esos ámbitos una presencia e influencia que nunca habían tenido antes entre los sectores más pobres y menos calificados del proletariado. En líneas generales, todas las organizaciones que pasaban a identificarse como ‘piqueteras’ tenían una práctica más propiciadora de autonomía, menos signada por el clientelismo y la organización vertical, que las que las estructuras estatales y de los partidos tradicionales habían desarrollado en los casi veinte años de institucionalidad democrática.

Los “piqueteros” también sufrieron cambios en los últimos tiempos. Dentro de un mapa que muestra multitud de fragmentaciones asociadas a distintas pertenencias locales, sindicales, alineamientos político-partidarios, han sido los grupos más radicalizados, con más claras definiciones de izquierda, los que se han presentado con un desarrollo más dinámico. Se afianzaron en el espacio territorial, a la par que se han desdibujado, aquellos ligados a propuestas que en principio tienen más afinidades con la tradición populistaⁱⁱⁱ, y mayoritariamente derivaron hacia el apoyo al gobierno de Kirchner^{iv}. Hoy puede afirmarse que “La fragmentación y la heterogeneidad son características distintivas del Movimiento de Trabajadores Desocupados o movimiento ‘piquetero’” Y en esa heterogeneidad algunas de sus expresiones tienden a la reproducción de las tradicionales prácticas sociales y políticas clientelares, una especie de sistema de punteros de ‘izquierda’ que mantiene las relaciones asimétricas entre una elite de dirigentes y grupos subordinados. Otras parten de la vieja concepción del “frente de masas”...a partir de la función de dirección ejercida exclusivamente por un grupo, una elite política o una vanguardia autoproclamada. También podemos encontrar prácticas cercanas al sindicalismo de izquierda más o menos tradicional que subordina la construcción social a la construcción del partido de la clase obrera.” (Mazzeo, 2004:40). En suma, la procedencia ideológica de los cuadros y dirigentes, y el modo en que construyen su relación con el Estado y con organizaciones populares ‘externas’ al movimiento de trabajadores desocupados, determina en buena medida el tipo de prácticas que se desarrollan.

Desde el estado, con los ‘planes’ como el de Jefas y Jefes de Hogar como herramienta fundamental, se emprendió la búsqueda de una suerte de pacto en el que la adjudicación de porciones de ayuda social, y un trato más bien benévolo de las manifestaciones callejeras, fueran “canjeados” por una menor radicalidad de las protestas, que perturbaran lo menos posible el circuito económico y la circulación de pasajeros, y en lo posible disminuyeran en frecuencia. La vía de la reducción por vía del “clientelismo” del conflicto social, de práctica prolongada en Argentina, logró ya buena recepción en ciertos sectores piqueteros durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde, y permitieron una escisión orientada desde el poder político, y potenciada desde los medios de comunicación, entre piqueteros ‘duros’ y ‘blandos’, ‘pacíficos’ y ‘violentos’, que tendía a desprestigiar al segundo término de la contraposición, y a volver a las capas medias a una mirada distante y desconfiada hacia un movimiento con el que habían ensayado una entusiasta unidad en los meses de mayor auge de la movilización.

Cuando a favor de la precaria estabilidad alcanzada se logra llevar adelante el proceso electoral, el nuevo presidente inaugura una nueva etapa de la política estatal. El nuevo gobierno incorpora como táctica la abierta cooptación de sectores del movimiento piquetero, proponiéndoles la integración a una nueva e imprecisa coalición a formarse en torno de la figura presidencial. Junto con ello, el propósito es desprestigiar, aislar, fragmentar, a las agrupaciones piqueteras que se negaran a formar parte de una alianza con el gobierno, y la política contraria de apoyo oficial y fortalecimiento para los adherentes. La represión abierta queda excluida, dejando ‘en manos de la justicia’ la detención y procesamiento de los que incurrieran en violaciones al código penal.

Agrupaciones . Una breve caracterización

La Federación de Tierra y Vivienda nace como una agrupación ‘sectorial’ de la central obrera que aparece como ‘alternativa’ en los años 90’ (La CTA, primero Congreso y después Central de

Trabajadores Argentinos). Reunía por tanto a distintas agrupaciones, ligadas a diversos aspectos de la problemática desplegada sobre lo territorial, desde la de los ‘pueblos originarios’ hasta la de los niños sumidos en la pobreza, pasando por los barrios y asentamientos que se habían ido formando sobre todo desde la década de los 80’ La desocupación no era lo central ni definía la identidad o pertenencia con la Federación. Fue el desarrollo de la herramienta del piquete y el corte de rutas en el Gran Buenos Aires, y el ingreso del desempleo a la agenda pública el que marcó el viraje de la FTV en dirección a un movimiento ‘piquetero’, ligado al manejo de subsidios al desempleo, sin perder su presencia territorial en asentamientos del GBA. En su seno tienen influencia preponderante posiciones de raíz cristiana, con reivindicación del peronismo pero por fuera del Partido Justicialista, sin desdeñar otras vertientes más cercanas a la izquierda tradicional. Adoptó tempranamente tácticas ‘moderadas’, procurando ajustarse a los límites impuestos por la propiedad privada, la democracia representativa y la legalidad existente. En esa táctica confluyó con la Corriente Clasista y Combativa, con la que mantuvo estrechos acuerdos y medidas de movilización conjunta durante un buen tiempo. Una vez asumido el gobierno Kirchner asumió una posición de apoyo al mismo en el límite con la plena identificación, que se intentó volcar en una organización política, que no tuvo buena repercusión. Posteriormente, y con fuerte participación de funcionarios del gobierno, impulsó la formación de una Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, tendiente a dar apoyo a la gestión gubernamental. Paralelamente, la FTV ha planteado el abandono liso y llano de la metodología del ‘corte de calles y rutas’, para centrarse en la construcción barrial.

La *Corriente Clasista y Combativa* aparece como agrupamiento sindical, dispuesto a disputar poder con la dirigencia sindical tradicional. Logra fuerza en diversos ámbitos, en particular en algunos sindicatos estatales (docentes en particular), y en enclaves locales, con particular destaque en la norteña provincia de Jujuy. Será años después que comenzarán el viraje hacia la orientación hacia los trabajadores desocupados, con fuerte protagonismo en cortes de calles y rutas, y proyectándose sobre todo en el Gran Buenos Aires, en zonas que en parte coinciden con las de mayor expansión de la FTV. Lo sindical termina pasando a segundo plano. En realidad la CCC tiene una complejidad adicional, que es su vinculación orgánica a un partido político (el Partido Comunista Revolucionario, de origen maoísta), que tiene la particularidad de actuar como estructura de cuadros, con escasa visibilidad pública, la que queda librada a organizaciones de masas que no asumen públicamente el alineamiento partidario, ni como conjunto ni a través de la figura de sus dirigentes. Tenemos así una agrupación que aúna la pertenencia sindical con la dependencia de un partido de izquierda tradicional, pero con un modo de funcionamiento que en el plano público aparece como ‘no partidario’. Su evolución reciente se ha dirigido a abandonar la alianza con la FTV y recuperar un perfil de oposición al gobierno. En el plano sindical, la CCC sigue integrada a la CGT, ahora reunificada.

Los Movimientos de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón. Formada por múltiples agrupaciones, con asiento local (las identifica el barrio o zona de procedencia) que no resignan su autonomía inicial (y de hecho se han agrupado y reagrupado de distintas formas más de una vez), han mantenido firme la idea de la ‘autonomía’ y en todo caso se han dado debates y quiebres en cuanto al carácter y alcance de esa condición autónoma. Entre sus antecedentes mediatos se cuenta la experiencia setentista del peronismo de base. De todas formas tiene mayoría de militantes jóvenes, muchos de ellos ingresan a la militancia desde los mismos barrios, teniendo o no un paso previo por otras experiencias. Su implante fundamental es en la zona sur del GBA (con alguna inserción de barrios de la ciudad de Buenos Aires) y en el sur del país.^v En su período de mayor visibilidad, sobre todo en el año 2002, recibió influencias ideológicas de agrupaciones libertarias o ‘situacionistas’, que desarrollaron un enfoque autónomo más radical, renuente a todo tipo de articulación política y de inclusión en experiencias más generales. Ello constituyó una base para debates y rupturas dentro del Movimiento, que hoy busca una superación parcial de la fragmentación mediante mecanismos de coordinación.

El Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados, una organización con fuerte número de adherentes y alta visibilidad, tiene particularidades llamativas. Por un lado, no tiene un encuadramiento partidario o sindical que la contenga, pero esto no es resultado de una decisión estratégica (como en el MTD Aníbal Verón y otras agrupaciones menores), sino producto del quiebre con la Corriente Clasista y Combativa, con la que se alineó durante un buen tiempo, previa ruptura de su líder con un partido de izquierda, el Movimiento al Socialismo. Es también el único movimiento que proviene de la mutación de una agrupación de jubilados (los que tuvieron una presencia importante, sobre todo por defección de otras organizaciones, en la primera mitad de los 90'). Su dirigente máximo (Raúl Castells) despliega un elevado nivel de personalismo con rasgos autoritarios y de 'radicalismo verbal' acentuados. Tanto el como su esposa intentan la construcción de una conducción 'carismática' que no tiene reparos frente a prácticas de tipo clientelar, o a alianzas con algunos representantes del sindicalismo y la dirección política tradicional (Hugo Moyano, Adolfo Rodríguez Saa). Esa tentativa de liderazgo con raíces populistas se trata de proyectar en la actualidad al plano de la política institucional. Por su parte, ámbitos conservadores aprovechan los rasgos discutibles de ese liderazgo para asimilarlos a todo el movimiento piquetero, con intención de condena social del mismo.

Polo Obrero. Está asociado a un partido de izquierda marxista (de procedencia trotskista), el Partido Obrero de forma pública y con una relación muy estrecha. Mantiene las concepciones clásicas de partido de vanguardia, centralismo democrático, y plantea una revolución obrera como objetivo más o menos inmediato. Consiguió una importante inserción en diversas zonas del Gran Buenos Aires (particularmente en el Oeste). Ha intentado asociar la experiencia 'piquetera' con iniciativas de empresas recuperadas (Sasetru), asambleas populares (Plaza Congreso y otras controladas por el Partido), y la lucha sindical tradicional (su máximo dirigente fue candidato a la conducción de su sindicato de origen, el de trabajadores gráficos). Esta organización ha co-impulsado la formación de una suerte de 'federación' de grupos piqueteros llamada Bloque Piquetero Nacional, al que se han integrado el MTL (vinculado al Partido Comunista), el Movimiento Teresa Rodríguez (que luego se fragmentó), la Coordinadora de Unidad Barrial, el Movimiento Sin Trabajo 'Teresa Vive' (correlato del Movimiento Socialista de Trabajadores, partido de orientación trotskista) y otras agrupaciones menores. A su vez tomaron una referencia más amplia, la Asamblea Nacional de Trabajadores, intentando agrupar organizaciones de trabajadores ocupados, vecinales y de otras características. También han buscado vinculaciones con otras organizaciones piqueteras, que han resultado menos orgánicas y más inestables.

Movimiento Territorial Liberación: Surgió a partir de la ruptura de la inclusión inicial de las agrupaciones territoriales vinculadas al Partido Comunista con la FTV. Luego de la ruptura formaron esta agrupación propia, que durante un tiempo permaneció en el seno de la CTA, de la que fue excluida en la práctica al otorgar esa central una virtual exclusividad a la FTV. Intenta una relación con el partido más laxa que la que mantiene el Partido Obrero, lo que ha llevado a rupturas en su seno y a situaciones conflictivas con la organización partidaria.

Movimiento Barrios de Pie: Originariamente integrado a la FTV rompió con ésta. Tiene vinculación con una agrupación partidaria (Patria Libre) que intenta una cierta conjunción entre la tradición nacional-popular y el marxismo, e incluso mantiene alianza con organizaciones de ese origen (PC-Congreso Extraordinario). A poco de iniciarse el gobierno Kirchner se incluyó dentro de las organizaciones cercanas al gobierno, y ahora en la Asamblea Nacional de Organizaciones Populares. Con todo, mantuvo en cierta medida las prácticas de movilización callejera.

Frente de Trabajadores Combativos Es una de las agrupaciones más recientes, con acento puesto en la unidad sustancial de trabajadores ocupados y desocupados, y un sesgo fuerte a articular ambos tipos de luchas. Este eje les permitió crecer en visibilidad pública, encabezando proyectos orgánicamente ligados a las luchas obreras.

A partir de 2003 se asistió a un desgaste y relativo ‘repliegue’ de las organizaciones ‘piqueteras’, acompañada en la última etapa por tentativas de reflexión colectiva, reagrupamiento, y búsqueda de alianzas por fuera del sector de desempleados y de articulaciones con proyección política. El sentido común suele señalar entre las causales del desgaste piquetero, el creciente desafecho hacia ellos de la ‘clase media’. En realidad también entre los trabajadores asalariados se ha generado desconfianza y repudio hacia las acciones de los desempleados. Sobre todo en los amplios sectores que por sus lugares o modalidades de trabajo se encuentran más directamente afectados por los ‘cortes’ (los del transporte urbano, todos los que se desempeñan en la zona céntrica de Buenos Aires, etc.) En los últimos meses, corrientes sindicales combativas han tomado activamente en cuenta ese estado de ánimo de los trabajadores, y han procurado tender caminos de acercamiento. En testimonios provenientes de empresas en conflicto se puede rastrear esta actitud, a través de acciones de solidaridad de los ‘piqueteros’ con trabajadores en conflicto, como ha ocurrido en el subterráneo o en el hospital Garrahan. Los desocupados colaboran con el desarrollo de la medida de fuerza, a través de medidas de solidaridad efectiva, y de ese modo contribuyen a revertir las resistencias que se han generado entre los trabajadores. En una reciente entrevista, un delegado de subterráneos relataba: “Hicimos una jornada donde participaron la FTC, el Polo Obrero, el Teresa Vive, el MTR, todas las organizaciones de desocupados que participaron haciendo un bloqueo, volanteando en las bocas del subte. Algunos compañeros preguntaban por qué venían, qué es lo que quieren. Y otros con reticencias: ‘Son los que me cortan el camino y yo llego tarde al laburo’. Entonces hicimos asambleas con ellos. Eso logró que se empezara a revertir la situación de demonización, sumado a que las organizaciones de desocupados vinieron a solidarizarse cuando tuvimos conflictos largos.”⁹²

Con un alcance más general, se impulsan iniciativas que estimulan la convergencia entre trabajadores ocupados y desocupados, como núcleo de entendimientos sociales más amplios. En esa línea se ha generado, en el año 2004, el Frente Popular Darío Santillán, que reúne a corrientes del movimiento piquetero con agrupaciones que actúan en el terreno sindical. También otras creaciones, como la mencionada de “Nuestra Lucha”, y la mayor presencia de organizaciones de integración ‘mixta’ existentes desde antes, como la Asamblea Nacional de Trabajadores”. Algunas corrientes de izquierda parecen estar ‘regresando’ de la actitud de privilegiar las acciones de los desocupados sobre la actuación entre quienes conservan su trabajo, y hasta se insinúa una cierta ‘inversión’ de la corriente, en tanto que destacan la pertenencia obrera de los movimientos de desocupados, identificación que, por otra parte, siempre se reivindicó desde el interior de esas agrupaciones.

Empresas recuperadas

Las fábricas recuperadas, por su parte, se convirtieron en una de las presencias más resonantes de los trabajadores ocupados, en un fenómeno que data de la década de los 90’, se fortaleció en consonancia con el avance de la crisis, y se radicalizó y ganó en visibilidad después de diciembre de 2001, al compás de la generalización de la rebeldía.^{vi} En general, la ‘recuperación’ es de empresas cerradas o a punto de hacerlo, con firmas en quiebra o cesación de pagos, donde los trabajadores mantienen o vuelven al funcionamiento la fuente de trabajo con diversas modalidades organizativas (la mayoría asume formas cooperativas, algunas reclaman ‘estatización con control obrero’) y distintos grados de democracia interna en el nuevo colectivo laboral.^{vii} En la mayor parte de los casos son empresas medianas y pequeñas, y abarcan diversos ramos de actividad, con una fuerte presencia de la industria. Los trabajadores comprendidos en estas experiencias no pasan de unos pocos miles en todo el país, lo que ha llevado a algunos observadores a subestimar su importancia en función de ese criterio cuantitativo. Sin embargo, las empresas desataron un gran movimiento de solidaridad, convocar a estudiantes, artistas, técnicos y profesionales,^{viii} establecieron colaboración con organizaciones sindicales

⁹² El entrevistado es Roberto Pianelli, y sus respuestas forman parte de la nota “Los cambios en el sindicalismo. Cuando el poder está en las asambleas”, sin mención de autor, en lavaca.org, 6/7/05. www.lavaca.org

‘combativas’, hicieron pactos con organizaciones piqueteras o de productores rurales para intercambiar productos y materias primas, y realizaron una intensa labor de propaganda en torno a la importancia de no aislarse, no bajar los brazos, recuperar el valor de la asociación y del espíritu de lucha. Dos casos sobre todo: la textil Brukman y la fábrica de cerámicas Zanón irrumpieron en los medios, llamaron la atención de las autoridades políticas, fueron escenario por cierto de represiones y amenazas... pero lograron el triunfo de mantener las fábricas en manos de los trabajadores^{ix}, y quizás marcaron un avance en ese descubrirse como ‘productores’, que al decir de Gramsci equivale a comenzar a sacudirse la condición sometida de asalariados.

Es un movimiento que se expandió a nuevas empresas cada vez y sigue ampliándose, sobre todo en empresas de envergadura mediana y pequeña, y en variados sectores de la economía (industria, comercio, transporte, etc.). Pero con una corriente predominante que intenta circunscribir a las ‘recuperaciones’ al plano estrictamente económico-corporativo, de ‘defensa de la fuente de trabajo’, y abdicando cualquier cuestionamiento al poder patronal. La idea es la de los obreros como ‘patrones de sí mismos’ contrarrestando cualquier destello anticapitalista. El Movimiento de Fábricas Recuperadas, una agrupación que nuclea a varias de estas empresas, ha llegado a hostigar activamente a las tentativas más radicales, y a propiciar la desvinculación de los trabajadores de esos establecimientos del movimiento social que tendía a acompañarlos y ‘rodearlos’. También se manifestó en este campo ese cierto antagonismo entre el movimiento social y los partidos de izquierda, y entre las agrupaciones de izquierda entre sí. Cerámicas Zanón, fábrica de materiales de construcción de la provincia de Neuquén, permanece como símbolo de una perspectiva de recuperación con una perspectiva radicalizada y anticapitalista, que incluso participa activamente en iniciativas ‘clasistas’ de alcance nacional. La reivindicación ‘estatización bajo control obrero’ ha sufrido derrotas frente al planteo de organización cooperativa, desplegado en su forma más estrecha y corporativa, con el aliento de sectores gubernamentales, y el encuadre legal que obliga a organizar las empresas como cooperativas. Por otra parte, el poder judicial no cesa en la defensa de la ‘propiedad privada’ y la amenaza de reposición de los patrones en el control de las empresas y consiguiente desalojo de los obreros que las ocupan y trabajan en ellas, sigue en pie.

Las estimaciones sobre la cantidad de establecimientos ‘recuperados’ y de trabajadores involucrados son imprecisas, y suelen variar bastante. De todas maneras coinciden en no elevarse mucho más allá de doscientas empresas y de una decena de miles de trabajadores. Mas allá de los criterios estrictamente cuantitativos, la relevancia y repercusión alcanzada van más allá de lo que aquéllos indicarían. La recuperación de empresas tiene un gran valor ‘ejemplar’, y sigue creciendo a través de nuevas empresas que entran en crisis y son ‘recuperadas’. Se ha venido convirtiendo en un mecanismo habitual de mantenimiento de las situaciones de trabajo en condiciones de abandono, quiebra o vaciamiento por parte de los empresarios. Todo el tiempo aparecen nuevas empresas ‘recuperadas’, mas allá de la ‘floración’ del fenómeno en los meses subsiguientes a diciembre de 2001, de la mano de la activación social y política asociada al momento más agudo de la crisis, siguen generándose nuevas experiencias. Incluso en establecimientos de envergadura, como el importante frigorífico *La Foresta*, que luego de una prolongada crisis empresaria ha sido recuperado en estos últimos meses. La ‘recuperación’ sigue siendo un núcleo de conflictividad, que se despliega con variadas causas y modalidades.

Los trabajadores enfrentan distintos adversarios a la hora de hacerse con o afirmarse en el control de las empresas. Las antiguas patronales en algunos casos, en otros empresarios aspirantes a encargarse de las plantas mediante compra, locación u otros mecanismos, más sindicatos, administradores o jueces con frecuencia interesados en que la organización obrera ceda el paso nuevamente a patronales privadas. Desde el caso señero de Zanón, en el que siguen produciéndose tentativas de ‘reprivatizar’ la empresa, hasta el conflicto desatado en Ymca por problemas económicos y la confrontación entre dos ‘centrales’ de empresas recuperadas, hasta el de empresas importantes en situación de crisis y en las que aparece en el horizonte la posibilidad de ‘recuperación’ por los trabajadores, como la productora de lácteos *Parmalat*; el cuadro de las empresas recuperadas es todo menos estable. Su presencia pública sigue siendo elevada, y sobre

ella se montan incluso variadas operaciones políticas, muchas de ellas dirigidas desde ámbitos de gobierno.

Una mención aparte merece la empresa Zanón, de Neuquén, que acompañada por la conducción del sindicato de ceramistas de la provincia de Neuquén, al que pertenecen sus trabajadores, se ha proyectado una y otra vez hacia el escenario nacional con consignas del tipo “si los trabajadores podemos manejar una fábrica, podemos manejar el país” y presentándose como modelo de administración obrera exitosa a través del aumento de la producción y el incremento del número de trabajadores.

Ultimamente ha tomado particular relieve el hotel Bauen, del centro de Buenos Aires, que controlado por una cooperativa de trabajadores, se ha convertido en virtual punto de encuentro de variadas organizaciones sociales, que organizan allí congresos, conferencias y debates. El trabajo específico como hotel se vincula a la actividad social y política, convirtiéndolo en una suerte de ‘centro político-cultural’ de los movimientos de lucha y resistencia. El establecimiento ha sufrido un allanamiento y tentativa de desalojo, pero su caso se ha dotado de una visibilidad que hace difícil el éxito de esas acciones.⁹³ En cuanto a su funcionamiento como empresa tiene la particularidad que de unos cuarenta trabajadores iniciales, ha pasado a ciento quince, expandiendo la planta de personal.

Organizaciones culturales, juveniles y de DDHHs.

Suele no asignársele la importancia debida a nuevas organizaciones y formas de lucha que utilizan el arte, la comunicación social, y diversas expresiones culturales como herramientas de lucha y resistencia. Casi todas ellas son de origen reciente, están conformadas por jóvenes de capas medias urbanas, en general de buena formación intelectual, de mediano a alto nivel de politización, y frecuentemente con capacidades para utilizar herramientas culturales de cierta sofisticación. Así han surgido grupos de videastas, fotógrafos, artistas plásticos (que a menudo realizan sus obras en las calles en forma de murales, graffitis, instalaciones permanentes o móviles, ‘intervenciones urbanas’), murgas y grupos musicales y de teatro que participan en las manifestaciones. Decenas de sitios de Internet dedicados a difundir propuestas ‘alternativas’ o a divulgar e incluso generar ‘contrainformación’, a menudo con respaldo de agencias de noticias no comerciales, radios comunitarias.^x Todas estas iniciativas tienen en común que acercan sus expresiones explícita y conscientemente al conflicto social y político, a menudo en clave de ‘reflejo’ directo, otras por asociaciones más sutiles. Un importante papel ha jugado el cine documental y la fotografía, que a su vez se han visto difundidos y multiplicados en Internet, dónde puede ingresarse a sitios que informan con profusión de imágenes sobre las luchas sociales y conflictos laborales. Durante el año 2002 funcionó a pleno el colectivo Argentina Arde que aunaba cine, fotografía y actividad informativa en Internet, acompañando constantemente a las movilizaciones, en particular las piqueteras. La fábrica textil Brukman, a favor de la elevada difusión de su lucha y su situación geográfica cercana al centro de Buenos Aires, generó un movimiento de solidaridad de agrupaciones artísticas y culturales en torno a esa lucha.

En lo que respecta a la ‘contrainformación’, el momento del alza de las luchas en torno a diciembre de 2001 coincidió aproximadamente con el de difusión masiva de Internet (sobre todo en lo que respecta a los sistemas de alta velocidad), y esa fue la herramienta fundamental para formar ‘sitios’ y agencias de contrainformación, difundidas a menudo por suscripción en correo electrónico. Así Indymedia Argentina, La Fogata, Proyecto Cono Sur, las agencias Walsh, RedAcción, Argenpress, Nac&Pop, entre muchas otras. Esas agencias nuclearon a jóvenes periodistas-militantes y dada las características del medio, se asociaron rápidamente entre ellas y con sitios internacionales, intercambiaron noticias y corresponsales. Asambleas, movimientos piqueteros, organizaciones gremiales antiburocráticas produjeron sus propios ‘sitios’, siempre con la mediación de toda una generación de ‘técnicos’ en informática, la mayoría de ellos con

⁹³ El allanamiento se produjo el día 5 de junio de 2005. El motivo esgrimido eran problemas de seguridad en el edificio.

formación autodidacta o informal, que asocian el manejo del soporte técnico a la militancia política y social.

Una mención aparte merece una modalidad de lucha novedosa, los ‘escraches’. Se originaron específicamente ligadas a la lucha contra la impunidad, e impulsadas por una organización de DDHH fundada en la segunda mitad de los 90’ (H.I.J.O.S). Originalmente dedicados a ex represores denunciados a sus vecinos en sus domicilios, los ‘escraches’^{xi} se fueron expandiendo a personalidades y organizaciones de los más variados ámbitos, a los que se considerara acreedores de un repudio masivo. Se fueron acompañando de inteligentes técnicas de ‘espectacularización’, con la participación de artistas callejeros, músicos, murgas, una multiplicidad de mecanismos que garantizara la resonancia en el vecindario y tendiera a lograr la ansiada ‘cobertura’ de ‘los medios’. Y los propios medios masivos de comunicación fueron ‘escrachados’ varias veces, bajo la acusación de variadas omisiones y falsedades.

El cuestionamiento práctico de la representación política, la búsqueda a tientas de una ‘desburocratización’ de la militancia social, es tal vez uno de los legados más valiosos del movimiento social en Argentina de los últimos años, que acompañó con fuerza el progresivo avance de las movilizaciones en la segunda mitad de la década de los 90’, y alcanzó un nuevo estadio a partir de diciembre de 2001. Resulta significativo que, en los últimos años 90’, después del apogeo de una forma de ejercicio del poder estatal con un propósito activo y consciente de desorganización de las clases subalternas, que trató de sembrar por todos los medios la ideología y los comportamientos individualistas y el desprestigio de la acción colectiva, desde las clases subalternas se generaran no ya nuevas formas de acción colectiva, sino prácticas de fuerte radicalidad en su concepción de democracia.

Con todo, no dejó de plantearse la contradicción entre eficacia y participación colectiva, entre claridad de discurso y multiplicidad de voces, entre liderazgos reconocidos y organización horizontalista. Son temas cuya irresolución, y los choques y ‘callejones sin salida’ a que aquella llevó, han dificultado un fortalecimiento aun mayor de las organizaciones sociales, y acentuaron una dicotomía improductiva entre ‘organización’ y ‘espontaneidad’, o entre ‘partidistas’ y ‘no partidistas’. (Thwaites Rey, 2003 y en otra línea de análisis Boron, 2003).

Los nuevos movimientos en el escenario político

A la luz de lo ocurrido en la arena político institucional y en los comicios celebrados en 2003 y 2005, se impone llegar a la conclusión de que los movimientos de protesta surgidos entre los últimos años de la década de los 90 y los días subsiguientes a diciembre de 2001 no han logrado una expresión política propia y gravitante. El “que se vayan todos” resultó de difícil traducción por la positiva, dificultad que se incrementó al delinearse la gestión del gobierno actual, que procuró ofrecer su propia versión de la aplicación de esa consigna, y tomó algunas de las banderas de la movilización popular de ese momento, al mismo tiempo que no produjo hasta ahora reformas sustantivas en el campo de la institucionalidad política y la legislación electoral.⁹⁴

El cuestionamiento general a la dirigencia sigue vigente, como se manifiesta en el campo sindical, en el estudiantil, y puede interpretarse que en el político, a través de un porcentaje minoritario pero no desdeñable de votos nulos y en blanco en los comicios de octubre de 2005, y sobre todo de un proceso de desagregación de los partidos políticos, que deriva en la conformación de entidades políticas nuevas, inestables, a menudo en torno a una personalidad convocante, lo que deriva en un cuadro partidario que podría definirse como “transición” pero

⁹⁴ Ver la introducción al trabajo de OPP del grupo Reforma Política correspondiente al año 2004, titulado “Reforma política. Un tema en *impasse*”.

que no tiene aun un punto de llegada trazado. En cuanto a los conflictos sociales, los más recientes suelen ser acaudillados por direcciones paralelas, sobre todo los del campo obrero y sindical. Estas no se apartan de la estructura sindical pero antagonizan con las prácticas concretas de ella y colocan la definición “antiburocrática” en un lugar fundamental de su identidad y capacidad de iniciativa.

Las estructuras políticas tradicionales no han tenido respuestas en ese campo, salvo las agrupadas en torno al actual gobierno nacional, que han desarrollado con éxito una política de alianzas con parte de las organizaciones piqueteras (el FTV y “Barrios de Pie” entre las más significativas) y en menor medida entre las empresas recuperadas (el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, una de las asociaciones que nuclea a estas experiencias, se ha alineado con el gobierno). Tras un fallido y efímero intento de Luis D’Elía por conformar una alternativa política en torno al FTV, en 2003, estas organizaciones han tendido a agruparse como un elemento “transversal” de apoyo al gobierno, y han tenido actuación importante sobre todo en la provincia de Buenos Aires, configurándose como “Asamblea Nacional de Organizaciones Populares” o “Encuentro Nacional de Organizaciones Populares”, pero manteniendo con fuerza la identidad y relativa autonomía de las distintas organizaciones. En términos de la aun no definida conformación de una fuerza política oficialista, está claro que estas agrupaciones no se incorporan a la estructura del Partido Justicialista, pero podrían encontrar espacio en el Frente para la Victoria o en alguna articulación particular de los “transversales”.

La izquierda tradicional no ha logrado generar instancias que recogieran ese impulso, ya que una vez producido el ascenso en la capacidad de movilización e incluso en lo electoral (manifiesto en los comicios de 2000 y 2001, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires), ha ido en una tendencia de retorno a sus bajos porcentajes históricos. Su relación con nuevas organizaciones sociales ha estado muy centrada en agrupaciones que los mismos partidos han creado (Polo Obrero, MST Teresa Rodríguez, Movimiento Territorial de Liberación, etc.) y que no desarrollan una lógica de acción y pensamiento propias, sino en el marco de la disciplina partidaria. Un partido, el de los Trabajadores por el Socialismo, optó por centrarse más bien en las empresas recuperadas y corrientes sindicales combativas, con Zanón como caso insignia, pero tampoco logró crecimiento electoral. La excepción parcial la constituye el Partido Obrero, que luego de pálidas actuaciones en 2001 y 2003, consiguió algunos resultados locales significativos en las legislativas de 2005, con porcentajes llamativos en dos distritos relativamente pequeños como Salta (46.000 votos, un 10,8%) y Santa Cruz (8,79%). El primero con un movimiento “piquetero” de temprana y fuerte estructuración (General Mosconi, Tartagal, etc.) y el segundo con conflictos sindicales y de toma de fábricas en variados sectores, en los que ese partido tuvo fuerte influencia. Con todo, no hay elementos para pensar en una proyección futura de esos resultados en los distritos principales.

Las corrientes autonomistas se agotaron en buena parte en debates en torno al alcance de la autonomía.

Los que intentaron darse una expresión política propia, han tenido un marcado fracaso en las elecciones de octubre de 2005.

Autodeterminación y Libertad, partido surgido en 2001, fue el experimento que captó en el momento preciso el avance de sentimientos antipolíticos con cierto sesgo de izquierda (que coexistían con otros más bien conservadores e incluso reaccionarios), e inició la peculiar experiencia de configurar un partido político, dirigido por una figura con vasta experiencia como militante y dirigente partidario, que sin embargo invocaba un cuestionamiento radical a las formas tradicionales de representación, sin excluir a la izquierda marxista, de la que su dirigente máximo, Luis Zamora, provenía. Tras su éxito electoral de 2001, con el 10,3% de los votos en Capital y de las legislativas de 2003, en donde logró ocho legisladores de la Ciudad de Buenos Aires, AyL no pudo lograr un desarrollo acorde. El partido no logró capacidad de movilización callejera, ni inserción en movimientos sociales, ni conformación de una militancia numerosa, estable y activa. En los hechos, tendió a parecerse a una “maquinaria electoral” sin vida permanente ni debates internos en profundidad. Surcado por disputas internas y reiteradas

escisiones, quedó reducido al diputado Zamora y su círculo íntimo. En las elecciones 2005 descendió a un tercio del caudal electoral de 2001 (de más del 10% entonces a 3,53% en el comicio actual)

Hubo al menos dos casos en que se lanzaron propuestas electorales directa y explícitamente basadas en nuevos movimientos, una con la candidatura de Raúl Castells, y otra con un partido formado en torno a algunas asambleas de Buenos Aires “Asambleas del Pueblo”, que lograron cantidades paupérrimas de votos. Sobre todo en el caso de Castells, llama la atención el contraste entre la capacidad de movilización callejera y la casi nula repercusión electoral.

Entre los nuevos movimientos, en particular los vinculados a “piqueteros” y las agrupaciones artísticas, comunicacionales y de reflexión colectiva ligadas sobre todo a jóvenes, hay fuertes tendencias a la abstención o el voto en blanco. Si bien es difícil establecer mediciones, hay que buscar allí una de las causas de los importantes porcentajes de voto en blanco o nulo.

En varios casos se basan en posiciones de principio en cuanto al rechazo de la vida política convencional, de la figura del partido político como herramienta capaz de identificarse con la emancipación y el progreso social radical, y con las mismas elecciones. Imbuidos de la vieja tradición ácrata o libertaria adaptada a los nuevos tiempos, o abrevando en fuentes más recientes, como el situacionismo o el autonomismo, variadas agrupaciones se niegan con carácter permanente y definitivo a dar respuestas activas a la institucionalidad representativa en general y a las elecciones de cualquier alcance y nivel en particular. Las organizaciones que profesan estas posiciones tienen vínculos con el movimiento piquetero, con agrupaciones estudiantiles denominadas independientes, con colectivos de acción artística y cultural. Se cuentan entre ellos incluso ciertas peculiares “usinas de pensamiento” que de algún modo orientan o dirigen espacios sociales más amplios, tales como el colectivo *Situaciones* (con influencia en algunos Movimientos de Trabajadores Desocupados) o el denominado *Nuevo Proyecto Histórico*, también con actuación en el Gran Buenos Aires.

Otra fuente de abstención es la de agrupaciones de izquierda que prefieren mantenerse al margen del juego electoral y de una eventual participación en instituciones representativas, pero sin contraponerse en un plano principista con esa vertiente de la actividad política. El caso quizás más importante es el del partido Comunista Revolucionario, organización de escasa visibilidad pública, pero fuerte influencia en organizaciones populares como la Corriente Clasista y Combativa, que es una de las organizaciones “piqueteras” más numerosas y perdurables, y también tiene influencia en movimientos sindicales alternativos y de oposición. También el influjo del PCR se manifiesta en el movimiento estudiantil, en el que controla un vasto conjunto de agrupaciones de izquierda en los más variados puntos del país.

También ha sido abstencionista el Movimiento Teresa Rodríguez, una organización piquetera minoritaria pero de larga trayectoria.

Las agrupaciones nucleadas durante un tiempo en la Coordinadora “Aníbal Verón” también han sido en general abstencionistas, pero con orientaciones diversas entre sí. Un sector, tempranamente alejado de la Coordinadora, el de las CTD (ligado a la agrupación Quebracho), basa su rechazo a lo electoral más a una práctica radical de “acción directa” y “lucha de calles” que a una perspectiva crítica con bases teóricas. Otras de las agrupaciones, como el MTD de San Francisco Solano se han basado en un enfoque “situacionista”. Una tercera corriente, hoy integrada al Frente Popular Darío Santillán (fundado a fines de 2004), tiende a sostener una variante del autonomismo que no desdeña la articulación política, sino más bien el electoralismo y la puesta del movimiento social bajo la dirección de “vanguardias” partidarias.

El Frente Popular Darío Santillán, constituye una experiencia diferente, una discusión en torno a la problemática de autonomía y la capacidad de absorber agrupaciones heterogéneas y de orígenes diversos, con tendencia a la ampliación a organizaciones no basadas en el encuadramiento de los desocupados, sino en otras reivindicaciones, incluyendo agrupaciones estudiantiles y sindicales. Se define como un movimiento “social y político”, y en sus documentos definen como tarea para esta etapa política “la construcción de poder popular para el cambio social”. Confluyen en este frente movimientos de desocupados (MTD Aníbal Verón,

Unión de Trabajadores en Lucha Sur, MTD La Verdad, Movimiento Resistir y Vencer 26 de junio), barriales (Movimiento de Unidad Popular, Centro Agustín Tosco, Coordinadora de Organizaciones Barriales Autónomas de Tucumán, Coordinadora de Organizaciones Barriales Autónomas de Capital), culturales (colectivo Editorial Desalambrando.), estudiantiles (agrupaciones de la Federación Argentina de Estudiantes de Agronomía, Frente Santiago Pampillón de Rosario), militantes (Agrupación Territorial Compañeros). Otro conjunto de agrupaciones no figuran como parte integrantes plenos del FP Darío Santillán, pero exhiben una fuerte cercanía con éste, como el Frente de Trabajadores Combativos, el Colectivo de Investigación y Acción Jurídica, de La Plata, la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra, de Mendoza, el Movimiento Campesino de Córdoba, Libres del Sur, Colectivo de Cultura y Acción Popular.

Como síntesis provisoria, podría apuntarse que las nuevas organizaciones y movimientos populares han sido catalizadores de la crisis de representación política, portadores en su momento de la consigna “Que se vayan todos”, pero han tenido resultados más pobres en términos de generar, o aportar a, propuestas de construcción política que empujaran en un sentido de renovación del escenario político y de las fuerzas que actúan en él. La dinámica presencia alcanzada en el campo social y cultural, no ha podido (y en algunos casos tampoco querido) ser proyectada al ámbito político-institucional. Las agrupaciones específicamente políticas generadas en torno a ellos, no han alcanzado relieve en acciones de movilización y presión sobre las instituciones, y menos aun en los actos comiciales.

En el plano electoral su presencia sólo ha logrado repercusión en forma de: a) Una concentración de voto de protesta de sentido “progresista” en Capital Federal (Autodeterminación y Libertad, sobre todo en 2001), b) Una articulación entre movimiento social y presencia político-electoral en algunos distritos menores (el PO en Córdoba y Santa Cruz en 2005), ó c) Una influencia difusa pero efectiva en el sufragio que se pronuncia como repudio e incluso en la abstención, por parte de agrupaciones que, por motivos de principio o tácticos, asumen un rechazo al conjunto de las propuestas electorales y propician un voto de repudio. En cuánto a las agrupaciones que se han nucleado en apoyo al gobierno de Kirchner, no es posible mensurar su impacto electoral, pero puede conjeturarse que no ha sido demasiado elevada, siendo su protagonismo más bien remitido a la organización de los actos electorales, con aporte no desdeñable en términos de movilización de sus miembros.

Con todo, cabe resaltar que la crisis de representación y de los partidos políticos no es un proceso cerrado, sino en curso, y que ello sigue brindando espacio para que se configuren alternativas políticas nuevas, de distinto signo ideológico y modo de conformación. En ello jugará también un papel el hecho de que finalmente se produzcan o no reformas políticas y de legislación electoral de importancia, y el sentido y alcance de las mismas. El armado institucional no producirá modificaciones por sí mismo, pero puede ofrecer condiciones más favorables, que quizás redunden en una presencia más exitosa que hasta el presente de los movimientos sociales nuevos o renovados en la escena político institucional.

BIBLIOGRAFIA

Boron, Atilio 2003 “Poder, ‘contrapoder’ y ‘antipoder’”. Nota sobre un extravío teórico-político en el pensamiento crítico contemporáneo”, en *Chiapas* (México DF: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM/Ediciones Era) N° 15.

Carpintero, Enrique y Hernández, Mario (comp.) *Produciendo realidad: las empresas comunitarias*, Buenos Aires, Topía 2002.

- Campione, Daniel 2003 "Figura en un paisaje. Argentina en la rebelión latinoamericana" en *Argenpress Info* (www.argenpress.info, 2/11)
- Campione, Daniel 2003 b "Movimiento obrero, fábricas recuperadas, Brukman, Algunos apuntes" en *Rebelión* (www.rebellion.org) 2/06
- Dinerstein, Ana C. 2003 "Recobrando la materialidad: el desempleo como espacio de subjetivación invisible y los piqueteros". en *Herramienta* (Buenos Aires), N° 22. Otoño.
- Fajn, Julio Gabriel 2002 "Exclusión social y autogestión: cooperativa de recicladores de residuos" en *Revista del Instituto de la Cooperación*, año 29, n° 139, may-jun.
- Flores, Toty 2002 *De la culpa a la autogestión. Un recorrido de Trabajadores Desocupados de La Matanza*, MTD Editora.
- Iñigo Carrera, Nicolás- Cotarelo, María Celia 2004. "La insurrección espontánea. Argentina diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización." en *PIMSA Documentos y comunicaciones* 2003. Publicación del Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina. Año VII, N° 7. Buenos Aires.
- Holloway, John 2002. *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* (Buenos Aires: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Editorial Herramienta)
- Lucita, Eduardo 2002 "Fábricas ocupadas y gestión obrera en Argentina. Ocupar, resistir, producir.", (www.geocities.com/economistasdeizquierda.producir)
- Martínez, Josefina 2003 "Fábricas ocupadas bajo control obrero. Los trabajadores de Zanon y Brukman", en *Memorias* (México, junio de 2003.)
- Martínez, O. Ciffarelli, V. Rodríguez Crespo, D. 2002. *De eso no se habla. Organización y lucha en los lugares de trabajo*. (Buenos Aires, Taller de Estudios Laborales, Cuadernos del TEL)
- Mazzeo, Miguel 2004. *Piqueteros. Notas para una tipología*. (Buenos Aires, Fisyp)
- MTD Almirante Brown "Los Movimientos de Trabajadores Desocupados". *Herramienta* (Buenos Aires) N° 21. Primavera/verano 2002/2003.
- MTD Solano/Colectivo Situaciones 2002 *La hipótesis 891. Más allá de los piquetes*, (Buenos Aires: Ediciones de Mano en Mano)
- Olmedo, Jesús 2003 *Los desocupados de La Quiaca. 12 años de luchas junto a otros sectores sociales 1992-2003*. Salta, Fundación El Monte.
- Pacheco, Mariano 2004 *Del piquete al movimiento. Parte I. De los orígenes al 20 de diciembre de 2001*. Cuaderno de Fisyp N° 11. Junio.
- Sztulwark, Diego. 2003 "Prólogo" a Ferrara, F. *Más allá del corte de rutas. La lucha por una nueva subjetividad*. , (Buenos Aires. La Rosa Blindada.)
- Svampa, Maristella-Pereyra, Sebastián. 2003. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires.
- Thwaites-Rey, Mabel 2003 "La autonomía como mito y posibilidad", *Argenpress*, publicación electrónica, edición del 5 de junio.
- Tichsler, Sergio 2004 "La forma clase y los movimientos sociales en América Latina en OSAL. *Revista del Observatorio Social de América Latina*. CLACSO. Año V N° 13 enero-abril.
- Vinelli, Natalia-Rodríguez Esperón (comp) (2004) *Contrainformación: Medios alternativos para la acción política*, Peña Lillo, 2004.
- Zibechi, Raúl. *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento* 2003 (Buenos Aires-Nordan-Letra-Libre.)

6 Las luchas de trabajadores desocupados tuvieron manifestaciones tempranas de lucha en los años 90', fuera de áreas petroleras, que no tuvieron el mismo relieve e impacto en la memoria colectiva. Como testimonio de una de esas experiencias, puede leerse a Olmedo (2003)

7 "...todo este proceso de organización y movilización de las organizaciones territoriales fue acompañado de una dinámica de construcción identitaria específica y novedosa, que consistió en retomar no sólo el método de lucha (el piquete) sino parte de la simbología piquetera, que iba surgiendo al calor de las luchas de las ciudades petroleras." (Svampa, Maristella- Pereyra, Sebastián, 2003: 42) Muchas organizaciones centradas en la defensa de otros grupos sociales, como ocupantes de tierras, jubilados o trabajadores ocupados, modificaron su orientación, y en algunos casos hasta sus denominaciones, para centrarse en la problemática de los desempleados. Así el Movimiento Independiente de Jubilados, que luego sumó a su denominación 'y desocupados', la Corriente Clasista y Combativa, en sus inicios una organización sindical alternativa, y la propia Federación de Tierra y Vivienda (FTV) de la CTA, que se planteaba un amplio arco de representación de movimientos de base territorial, incluyendo de campesinos, pueblos originarios, organizaciones de inquilinos, etc. En un reciente libro sobre el tema, el autor añade un elemento poco tenido en cuenta: La filiación de los 'piqueteros' con el movimiento de 'toma de tierras' de los años 80', que aflora en la última dictadura, y se afianza en la reinstauración institucional. De los barrios creados por ese movimiento, surgirán luego dirigentes y militantes piqueteros. (Zibecchi, 2003: 143).

8 Como por ejemplo, la FTV perteneciente a la CTA e impuesta como la representación territorial de CTA.

9 FTV, Barrios de Pie y otras de menor envergadura.

10 Puede verse un relato en primera persona sobre los pasos iniciales del MTD Aníbal Verón en el sur del Gran Buenos Aires, a través del relato de un militante de la zona de Almirante Brown, en Pacheco (2004).

11 Para un análisis que toma variados casos de recuperación ver Carpintero-Hernández (2002)

12 No ha habido, en general, casos en que los trabajadores disputen el control de las plantas con los empresarios en activo. De algún modo lo que se le achaca a los empresarios es el incumplimiento de su 'deber' de dar trabajo, sin cuestionarles su derecho a dirigir la empresa y explotar a los trabajadores. Entre los numerosos ejemplos de recuperaciones, resulta muy significativo el de Zanón, que pudo nuclear en su torno una 'Coordinadora del Alto Valle', con varios sindicatos y agrupaciones de la región, relacionarse productivamente con los MTDs de la zona, y resistir exitosamente las tentativas de desalojarlos. Para una buena síntesis de la trayectoria de esta fábrica, Martínez, J. (2003)

13 Una empresa gráfica recuperada, Chilavert, pasó a imprimir libros de organizaciones militantes, una pequeña fábrica de alimentos, Grissinopoli, albergó al poco tiempo de 'recuperada' un centro cultural de intensa actividad, lo mismo ocurrió en Brukman, organizándose un Centro Cultural denominado 'Rosa Luxemburgo' en las inmediaciones de la fábrica. Las empresas tendieron a generar un espacio solidario y creativo en torno a ellas.

14 Los trabajadores de la fábrica Brukman, en realidad soportaron una prolongada expulsión (desde abril de 2003) de los talleres, que le impidió permanecer en ellos y producir. Muy recientemente, se decretó la quiebra de la empresa, y los trabajadores, en trance de organizarse en cooperativa, fueron repuestos en el control de la planta. Para un breve análisis de Brukman en el contexto de los cambios de la clase obrera argentina y mundial ver Campione (2003 b)

17 Un nutrido y variado análisis de casos en torno a experiencias contra-informativas se encuentra en Vinelli-Rodríguez Esperón (2004)

18 Escrache es un viejo término de la jerga tradicional de Buenos Aires (lunfardo), que originariamente significa 'rostro', y que daba lugar al verbo 'escrachar' (algo así como poner en evidencia o 'desenmascarar') Era utilizado con frecuencia en la jerga policial, y fue apropiado por H.I.J.O.S, para 'escrachar' no delincuentes buscados por las 'fuerzas del orden' sino militares y policías comprometidos con la tortura y el asesinato.