

Ficha

Nombre y Apellido de los autores:
Mariano Mosquera y César Murúa

Pertenencia institucional:
Coordinadores de Córdoba Transparente (www.cordobatransparente.org)

País y Provincia:
Argentina, Córdoba

Correo electrónico:
info@cordobatransparente.org

Teléfono:
(0351) 155 129508

Título de la ponencia:
Experiencia sobre acceso a la información pública en la Provincia de Córdoba

Experiencia sobre acceso a la información pública en la Provincia de Córdoba

Introducción

El presente trabajo es una síntesis de las acciones implementadas en el marco del Proyecto Córdoba Transparente. Esta iniciativa es llevada adelante conjuntamente por la Fundación Ciudadanos 365 y la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), con el apoyo del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA), Partnership for Transparency Fund (PTF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

Córdoba Transparente busca promover el ejercicio del derecho al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos e incentivar al Estado a responder en tiempo y forma dichas requisitorias. Para ello se presentaron 17 Pedidos de información pública en materia de contrataciones, fondos permanentes y registros de proveedores. Los pedidos fueron dirigidos a todos los Ministerios y la Secretaría General del Gobierno provincial de Córdoba, y a las Secretarías de Economía de las municipalidades de Córdoba y Villa Carlos Paz. Además se realizaron acciones que fomentan el conocimiento público de las reglas de juego electorales como el caso de la observación del proceso electoral en la municipalidad de Marcos Juárez.

Los actores de Córdoba Transparente

FUNDEPS

La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo se dirige hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, en la que los actores sociales trabajen colectiva y mancomunadamente en la promoción de procesos sustentables de ampliación de oportunidades que garanticen la vigencia de los Derechos Humanos. Para aportar al desarrollo de esos procesos, trabaja por el establecimiento de mejores relaciones, reglas e instituciones en las interacciones entre el Estado, sus ciudadanos, el sector privado y la sociedad civil organizada en un ámbito local, nacional e internacional. Con estos fines, FUNDEPS impulsa la potenciación de los diferentes actores de la sociedad a través de la capacitación, el cabildeo, la investigación, el litigio estratégico y la cooperación.

Nuestra misión es Promover el trabajo mancomunado de los diferentes actores sociales con el objetivo de una sociedad inclusiva, multilateral y participativa, que garantice la vigencia de los Derechos Humanos. Nuestra visión es un entramado multilateral al servicio del desarrollo sustentable de su sociedad.

Nuestras áreas de trabajo son:

- Gobernabilidad Democrática.
- Acceso a la justicia.
- Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Nuestras vías de financiación se constituyen por el aporte que realizan sus miembros, donantes y el apoyo de la financiación internacional para el Desarrollo.

Actualmente FUNDEPS trabaja en el desarrollo de los siguientes Proyectos:

- Accesibilidad y Transparencia. El Proyecto comenzó en febrero de 2010 y ha recibido un financiamiento del Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Monitor Presupuestario. El Proyecto realiza un seguimiento de los presupuestos de la Provincia de Córdoba y de la Ciudad de Córdoba, en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y balances finales, con el fin de registrar la transparencia en la gestión de los recursos y la participación de la sociedad en la toma de decisiones.
- The Access Initiative. Es una red global que promueve el acceso a la información, a la participación y a la justicia en la formulación de políticas ambientales. FUNDEPS es parte de la Coalición Argentina en la cual desarrolla tareas de incidencia ligadas a la reglamentación de la Ley de Bosques de la Provincia de Córdoba. Las actividades 2010 de la Coalición cuentan con financiación del World Resources Institute fondos de la Coalición.
- Estudio del marco legal que regula a las OSC en Argentina. Se realizará un análisis de las leyes y regulaciones a los fines de aportar al fortalecimiento de la Sociedad Civil.

Asimismo, FUNDEPS es parte de las siguientes redes internacionales:

- CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation. Es una alianza internacional comprometida con el fortalecimiento de la ciudadanía y la sociedad civil alrededor del mundo.
- Coalición Argentina de The Access Initiative.
- UNCAC: Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Es un instrumento anticorrupción internacional, legalmente vinculante. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2003, es el primer marco operativo global para coordinar los esfuerzos anticorrupción en todo el mundo. La Coalición UNCAC incluye organizaciones de la sociedad civil como Transparency International, Global Witness, Oxfam, Access to Info Europe y muchos más. En Argentina, trabajan en la coalición Poder Ciudadano, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Fundación Mujeres en Igualdad, Grupo de Mujeres de la Argentina y la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables.

Fundación Ciudadanos 365

La Fundación Ciudadanos 365 tiene la visión de construir una sociedad más inclusiva y equitativa que brinde la posibilidad a todos los ciudadanos de participar activamente en los procesos sociopolíticos. La misión de la organización es brindar un espacio de encuentro, de información y formación en la tarea de aprender a ejercer el derecho y deber de ser ciudadano. Por esto, los objetivos de nuestra institución son promover la participación ciudadana, el compromiso cívico, la responsabilidad comunitaria y la ética colectiva en el marco de una democracia sustantiva. La actividad principal que realizamos desde el año 2007 consiste en campañas de información pública respecto al funcionamiento de las instituciones del sistema social y político para concientizar sobre la importancia de la participación ciudadana. Además se realizan actividades educativas que generen capacidades de autonomía crítica en los diversos actores sociales, y se diseñan y gestionan proyectos que promuevan el desarrollo comunitario. Otras áreas de trabajo de la Fundación realizan tanto actividades de asistencia técnica a organizaciones comunitarias y organismos gubernamentales como estudios e investigaciones sociales, económicas y políticas. Entre las estrategias se destacan la generación de redes de trabajo con otros actores sociales y políticos y el establecimiento de vinculaciones con centros de estudio que tengan entre sus objetivos trabajar por una sociedad más inclusiva a través del fomento de la participación ciudadana. La población beneficiaria de las actividades de la Fundación es la ciudadanía en general y los jóvenes en edad de comenzar a ejercer sus derechos y deberes de ciudadano (entre 16 y 29 años). Las vías de financiación se constituyen por el aporte que realizan sus miembros, donantes privados y el apoyo de la financiación internacional.

Instituto Superior de Comercio Exterior – Cámara de Comercio Exterior de la Provincia

El ISCE se ha asociado a Córdoba Transparente para el desarrollo de la investigación Transparencia y lucha contra la corrupción en las compras públicas: Un estudio multinivel en Argentina.

El ISCE, dependiente de la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba se constituye en un ámbito de capacitación especializado, donde actualmente se dicta la carrera de TÉCNICO SUPERIOR EN COMERCIO EXTERIOR Y MARKETING INTERNACIONAL además de ofrecer un amplio abanico de actividades en materia de Extensión mediante el dictado de cursos y seminarios específicos.

Toda la actividad académica y de extensión, le permite al Instituto seguir con firmeza en la misión de formar, capacitar y desarrollar recursos humanos orientados al Comercio Internacional.

Su compromiso es brindar una completa oferta educativa que responda a las exigencias del mercado. Sus egresados, altamente competentes, y las empresas en las que se desempeñan, muchas de ellas nucleadas en la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, avalan su trayectoria institucional.

La Cámara de Comercio Exterior de Córdoba está integrada por empresas productoras, exportadoras, importadoras y de servicios relacionados con el comercio exterior. Ofrece un ámbito privilegiado para promover la oferta exportable de la Región, brindando soluciones a las necesidades del sector exportador-importador del interior del país. Tiene presencia institucional, capacidad de lobby y fluidas relaciones con organismos públicos y privados del ámbito nacional, regional, provincial y municipal.

Marco Teórico

Principios del sistema democrático

La participación de los Ciudadanos es un supuesto básico de todo sistema democrático y el determinante de su legitimidad. El ejercicio del derecho de sufragio, la afiliación a un partido o la asistencia a un acto político son ejemplos de participación, pero no su única expresión. La perspectiva exclusivamente electoral de la participación fomenta el accionar de los ciudadanos sólo periódicamente en circunstancias de la renovación de los cargos políticos y representa un enfoque reduccionista y limitante.

Una visión más amplia debe expandirse, impulsando el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos y decisiones de gobierno que cotidianamente los afectan, como así también facilitar esa participación a través de la creación de los mecanismos que sean pertinentes.

Actualmente la Argentina presenta un escenario contradictorio. Por un lado un sistema democrático en consolidación en su aspecto formal-electoral, y por otro un escaso interés de los Ciudadanos por los asuntos públicos y el accionar cotidiano de los organismos gubernamentales. En este contexto la participación no encuentra los incentivos adecuados ni las condiciones institucionales propicias.

Esta situación ha motivado múltiples iniciativas, la mayoría de ellas encabezadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, para fomentar la participación y el compromiso de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y el accionar del Estado en general. Entre estas acciones se cuentan diversos proyectos tendientes a ampliar la base de conocimiento de los ciudadanos sobre los asuntos públicos: la Información Pública.

Una participación genuina y socialmente relevante debe estar, necesariamente, fundada en el conocimiento y respaldada en información precisa sobre el funcionamiento del Estado, sus acciones

y omisiones y las decisiones que toma. La posibilidad de que los ciudadanos conozcan el accionar de sus representantes y puedan ejercer un control efectivo de los actos de gobierno fortalece la Democracia y mejora sus resultados.

En este sentido, el acceso a la información pública es la operativización de ciertos principios democráticos fundamentales, como la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios y la rendición de cuentas por parte de estos.

La relevancia social del acceso a la información pública está determinada por la importancia que tiene esta información en la toma de decisiones que afectan a la comunidad; por su carácter de herramienta de participación para la resolución de problemas sociales; por la posibilidad de monitorear el accionar de los funcionarios y prevenir la corrupción; y finalmente porque permite una mejor formación de la opinión y así contribuye a un debate público cualitativamente superior.

Las nuevas formas de participación y la información pública

La Información Pública es el conjunto de documentos escritos, fotografías, grabaciones de audio o video, en soporte digital u otro formato, siempre que hayan sido creados u obtenidos por una entidad pública, que se encuentren en su posesión. Lo son además, todos aquellos documentos financiados por el presupuesto público y que sirvan de base a una decisión administrativa, y toda la información que el Estado está obligado a producir.

El acceso a la Información Pública es la operativización de ciertos principios democráticos fundamentales, como la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios y la rendición de cuentas por parte de estos. El ejercicio efectivo del derecho al acceso a la Información Pública se activa en la práctica a través de solicitudes formales, por escrito, pero no necesariamente fundadas, que cualquier ciudadano debidamente identificado puede realizar a un organismo público o empresa bajo control estatal, de información que crea oportuna y que esté en poder del Estado o corresponda producir al Estado.

La relevancia social del acceso a la Información Pública está determinada por la importancia que tiene esta información en la toma de decisiones que afectan a la comunidad; por su carácter de herramienta de participación para la resolución de problemas sociales; por la posibilidad de monitorear el accionar de los funcionarios y prevenir la corrupción; y finalmente porque permite una mejor formación de la opinión y así contribuye a un debate más enriquecedor de los problemas sociales.

Córdoba y el acceso a la información pública

En la provincia de Córdoba el acceso a la Información Pública no es una práctica difundida en la sociedad, ni los organismos gubernamentales han sabido adaptar sus complejos sistemas burocráticos a principios de publicidad y transparencia. Desde la sanción de la Ley provincial 8.803 de *Acceso al Conocimiento de los Actos de Estado de la Provincia de Córdoba*, el número de recursos judiciales ante la falta de respuesta o de respuestas inadecuadas por parte del Gobierno no supera los diez casos. Este bajísimo número está determinado no precisamente por la capacidad del Estado de responder en tiempo y forma a las solicitudes de información por parte de los ciudadanos, sino por la falta de conocimiento de este mecanismo y el escaso interés por innovar en las prácticas democráticas ciudadanas.

A continuación se reseña la investigación preliminar, el proceso de solicitud de información, las respuestas recibidas y la judicialización en los casos pertinentes.

Investigación preliminar

Luego de una etapa de investigación que incluyó el análisis de legislación, estructuras orgánicas y casos comparados, se determinó como prioritario, en materia de acceso a la información pública, el tema “compras públicas”. El proceso de recopilación de antecedentes evidenció que, comparativamente, otras provincias y ciudades argentinas brindan información más precisa, completa y accesible sobre esta temática, en relación a la provincia de Córdoba. En consecuencia se activó el proceso de identificación del marco normativo que regula esta actividad central de la administración del Estado.

Marco normativo sobre compras públicas y transparencia

A inicios de la primera década de 2000 la provincia de Córdoba sancionó un paquete de normas para implementar la llamada Modernización del Estado, tendiente a redefinir funciones, mecanismos de gestión de recursos y la prestación de servicios públicos. La ley de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado N° 8803, la ley Carta del Ciudadano N° 8835, la ley Modernización del Estado N° 8.836 y la ley Incorporación de Capital Privado al Sector Público N° 8837 definieron reformas sustanciales e institucionales. Así, la ley “Modernización del Estado” y “Ley Orgánica de Ministerios”, adoptaron el criterio de que “mejor Estado”, en su faz instrumental, es sinónimo de un Estado que opera bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia de la nueva gerencia pública.

La ley N° 8836, “Modernización del Estado” estructuró el plan de Reinversión del Estado a partir de los Principios de Reingeniería del Estado, que supuso el trazado de las políticas de “Modernización y cambio de la gestión del sector público, mediante la incorporación de modelos que aseguren eficiencia, economía y calidad” y “Participación privada en el gerenciamiento y las inversiones del sector público cuando con ella se persiga eficacia en los resultados”.

El Poder Ejecutivo quedó a cargo de la elaboración del Plan de Reinversión del Sector Público Provincial con los siguientes objetivos: Reorganización o supresión de organismos, entidades, actividades, empresas o sociedades; Reconversión, reasignación y capacitación de los agentes y empleados públicos; Participación en las prestaciones y servicios públicos del capital y el gerenciamiento privado; e Incorporación de diversas modalidades de participación ciudadana en la gestión y control de las actividades públicas.

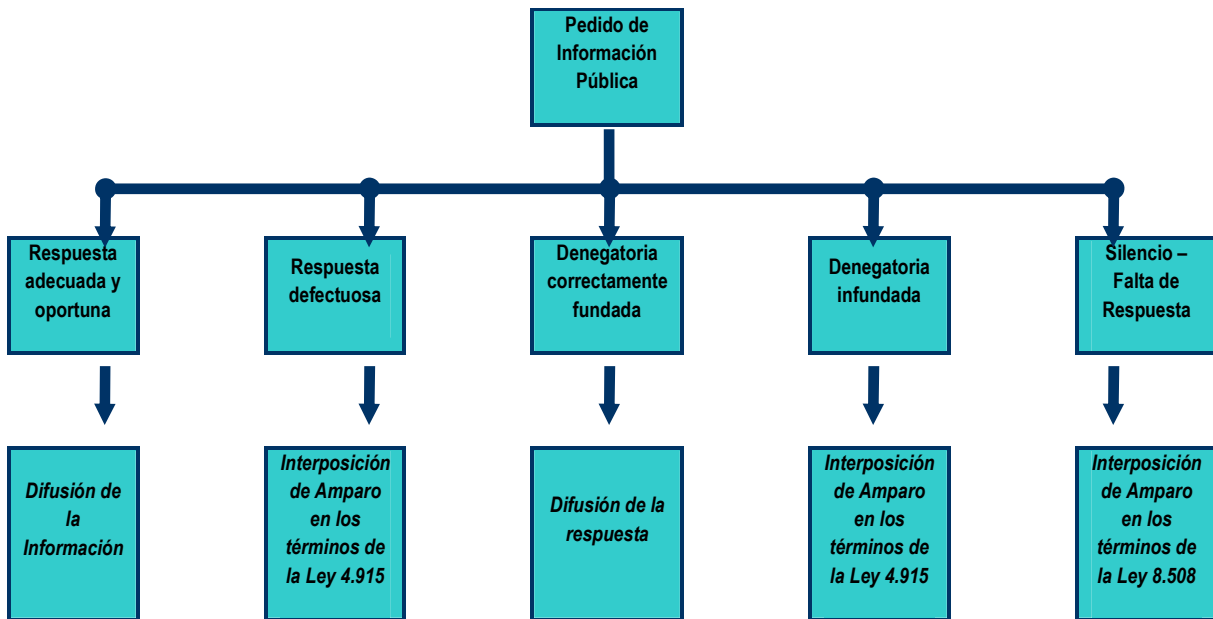
Estas reformas implicaron avances legislativos en materia de transparencia, pero en la actualidad la provincia asiste a un virtual estancamiento administrativo en materia de gestión transparente de las compras públicas. Los principios normativos no se reflejaron en el sistema de contrataciones del Estado provincial o municipal en la provincia de Córdoba.

La ley 8.803

Como se mencionó, desde la sanción de la Ley provincial 8.803 de *Acceso al Conocimiento de los Actos de Estado de la Provincia de Córdoba*, el número de recursos judiciales ante la falta de respuesta o de respuestas inadecuadas por parte del Gobierno no supera los diez casos. Este bajísimo número está determinado no precisamente por la capacidad del Estado de responder en tiempo y forma a las solicitudes de información por parte de los ciudadanos, sino por la falta de conocimiento social de este mecanismo y por el escaso interés gubernamental por innovar en las prácticas democráticas ciudadanas.

La ley establece que se entiende por información pública, los principios que guían este derecho y los procedimientos y responsabilidades.

El mecanismo que establece la ley:



El proceso del Pedido de Información Pública

Seis pasos para la presentación del Pedido de Información Pública (PIP)



2| Identificar el nivel de gobierno (provincial o municipal) y la repartición pública (ministerios, secretarías, poder legislativo, poder judicial, tribunal de cuentas, defensoría del pueblo, empresas con participación estatal, etc.) en la que se encuentra la información.

3| Escribir el Pedido de Información Pública de manera clara, sin necesidad de cumplir requisitos de forma (principio de informalidad) ni de contar con la asistencia de un abogado. Tampoco es necesario explicitar el fundamento del pedido o el uso que se le dará a la información.

4| Presentar el PIP en la "Mesa de Entradas" del organismo. El trámite debe ser gratuito y tienen que entregar una constancia de la presentación. Es aconsejable llevar una copia del PIP para que sea sellada y conste la fecha.

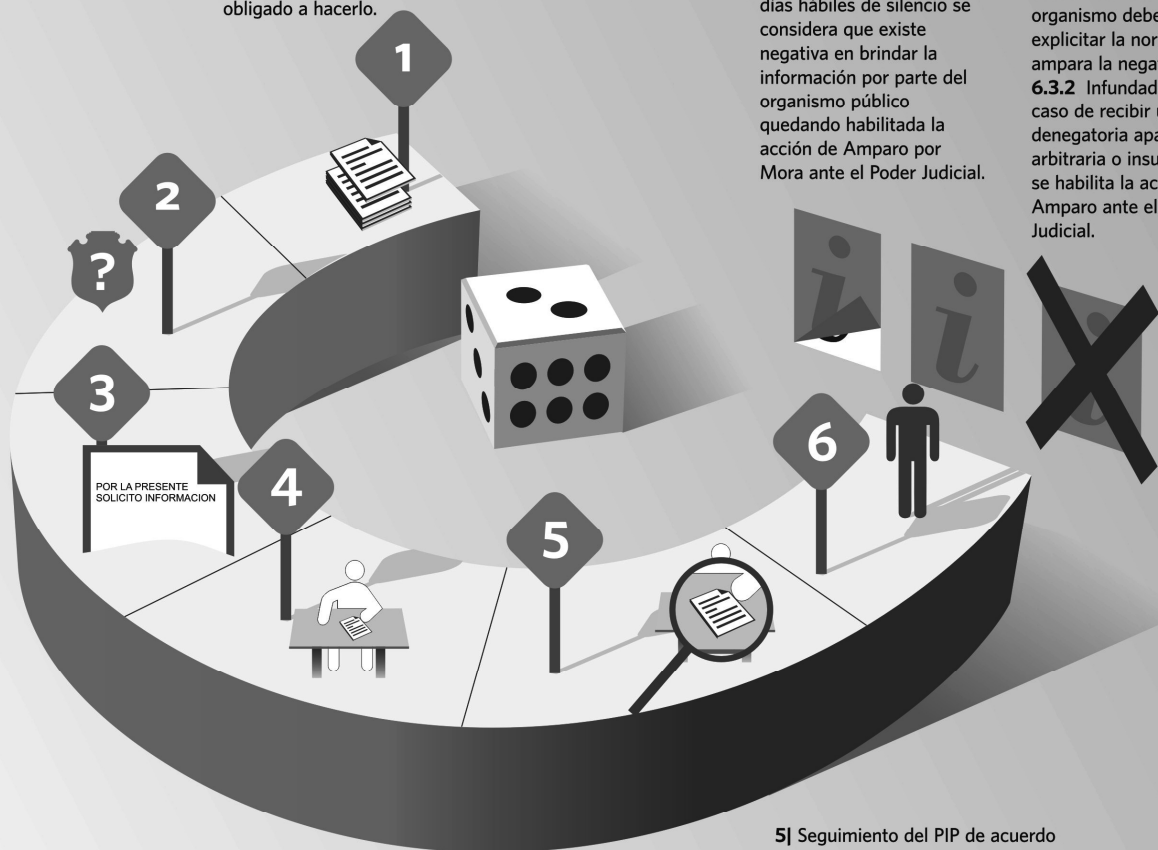
1| Definir la información requerida, identificando el tema general y precisando qué información solicitar. Considerar que el Estado no tiene el deber de producir información a partir de nuestro requerimiento, salvo que esté legalmente obligado a hacerlo.

Se dan tres posibilidades

6.1.| Respuesta adecuada y oportuna: Recibimos la información solicitada.

6.2.| Demora: Luego de 10 días hábiles de silencio se considera que existe negativa en brindar la información por parte del organismo público quedando habilitada la acción de Amparo por Mora ante el Poder Judicial.

6.3.| Denegatoria:
6.3.1 Fundada: Sólo si la información solicitada pone en riesgo otros derechos. Además el organismo debe explicitar la norma que ampara la negativa.
6.3.2 Infundada: En el caso de recibir una denegatoria aparente, arbitraria o insuficiente se habilita la acción de Amparo ante el Poder Judicial.



5| Seguimiento del PIP de acuerdo al número de expediente para controlar el trámite y reclamar en caso de que fuera necesario.

Contenido de los Pedidos de Información Pública

A partir del análisis de la legislación aplicable señalada y del proceso integral referido, se definieron los parámetros generales para elaboración y presentación de Pedidos de Información Pública, los mismos fueron:

- Realizar 17 pedidos de información a los 10 Ministerios del Gobierno provincial de Córdoba, a la Secretaría General de la gobernación y a las Secretarías de Economía de los municipios de Córdoba y Villa Carlos Paz.
- Solicitar información sobre los montos de cada una de las contrataciones efectuadas por los Ministerios provinciales y municipios en los periodos 2008 y 2009 especificando para cada caso si la contratación se realizó por licitación pública, licitación privada, contratación directa, concurso de precios o concurso de antecedentes, quién fue el proveedor contratado y cuál fue el bien provisto o el servicio prestado en cada caso.
- Solicitar a los organismos públicos provinciales que informen los montos asignados en concepto de Fondos Permanentes (destinados a gastos menores y proveer de recursos a las “Cajas Chicas”) y si existen otros fondos creados al interior de los Ministerios en virtud de lo dispuesto por la reglamentación del artículo 63 de la Ley 9.086. En el caso de existir estos fondos especiales, informar las razones de su creación.
- Solicitar al Ministerio de Finanzas del Gobierno provincial y a las Secretarías de Economía de los municipios de Córdoba y Villa Carlos Paz la nómina actualizada de las personas físicas y jurídicas proveedores del Estado de acuerdo al Registro Oficial de Proveedores del Estado. En caso de personas jurídicas se requirió nombre de la institución, número de personería, autoridades, último balance aprobado, rubro y tipo de bienes y servicios provistos al Estado. También se le pidió especificar si el proveedor ha recibido sanción alguna, motivos de la misma y si se ha cumplimentado la misma.
- Solicitar a la Secretaría General de la Gobernación el Registro Único de Beneficiarios de Pago creado por Ley 9086.

El proceso y sus plazos

Entre los días 12 y 14 de abril de 2010 se presentaron los 17 pedidos de información pública. De los mismos, no se recibieron respuestas con la información solicitada y en los plazos legales en **ninguno** de los casos.

Se recibieron requerimientos de acreditar personería jurídica de las Fundaciones en 6 casos (que por no ser un requisito formal de la ley 8.803 podría interpretarse como una práctica dilatoria por parte del Gobierno). Dicho requerimiento fue cumplimentado dentro de las 48 hs. por parte de las Fundaciones. Los 11 casos restantes fueron objeto de amparos judiciales por mora de la administración en los términos de la ley 8.803. Luego de la notificación judicial al Poder ejecutivo y de la difusión del proyecto en medios de comunicación masivos de la Provincia se recibieron respuestas en 6 casos. Las respuestas fueron:

- Denegatorias de información en los casos del Registro Único de Beneficiarios de Pagos (7 de mayo) y del Registro Oficial de Proveedores del Gobierno Provincial (17 de mayo).
- Respuestas con información incompleta de fondos permanentes y fondos especiales.
- Denegatoria de información sobre contrataciones de 4 Ministerios provinciales: Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; Educación (todos el 14 de mayo); y Obras y Servicios Públicos (18 de mayo).

Resaltamos que solamente luego de la difusión masiva del proyecto en medios de comunicación se dio respuesta a los pedidos de información pública. Sin embargo, esto sólo ha constituido un formalismo, considerando que en ningún caso se suministró la información completa solicitada. En el caso del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo –quien también requirió acreditación de personería jurídica, pero cuando ya se había presentado el amparo por mora- la respuesta fue remitida solamente a la Justicia, denegando información completa sobre las compras públicas de esa cartera.

En cuanto a los casos no judicializados, se recibieron dos respuestas (Municipalidad de Villa Carlos Paz y Ministerio de Justicia de la Provincia), ambas denegando la información o con información incompleta.

Como positivo, destacamos que de forma espontanea numerosas ONGs solicitaron capacitación y asistencia técnica a Ciudadanos 365 y a FUNDEPS para acceder a información pública en el marco de la ley provincial 8.803, al tiempo que varios medios de comunicación solicitaron entrevistas o información sobre el proyecto.

Denegación de los Registros

Registro de Beneficiarios de Pago

Se le solicitó a la Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Córdoba el Registro Único de Beneficiarios de Pago creado por ley provincial N° 9086. Dicho registro contiene información sobre todas las personas físicas y jurídicas beneficiarias de algún pago del gobierno provincial (transferencias, subsidios, pago por servicios, etc.). La información fue denegada por resolución ministerial del Ministerio de Finanzas del gobierno provincial (Resolución N 000006). Los argumentos en dicha resolución fueron:

“Que el artículo 2 de la misma norma (ley 8803) aclara que se considera como información a los efectos de esta Ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales. Que el Registro Único de Beneficiarios de Pago no reúne los requisitos del artículo 2 de la ley 8803 para ser considerado información en los términos de esta ley. Que, en consecuencia, la petición formulada no se ajusta al derecho”.

De esta forma la resolución ministerial interpreta de forma restrictiva y hasta errónea la ley 8803 que tiene como fin asegurar un derecho ciudadano fundamental como el acceso a la información pública. En sentido abiertamente contrario al argumento citado, la redacción del artículo 2 de la ley 8803 procuró ser lo más amplia posible en su formulación para asegurar el efectivo ejercicio del derecho democrático.

Registro de Proveedores

Por otra parte, se le solicitó a la Secretaría de Administración Financiera del Ministerio de Finanzas del Gobierno Provincial el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado. La información solicitada fue denegada amparándose en el decreto 1882 firmado por el gobernador de facto, General Adolfo Sigwald, en 1980. Los argumentos de la negación fueron los siguientes:

“Que el Decreto 1882/80, reglamentario de ley N° 7631 [Ley de Contabilidad], prevé en su punto 1.3.27 que los Organismos del Estado y las Sociedades de Economía Mixta son los únicos entes facultados para requerir antecedentes que necesitaren relativo a las firmas inscriptas en el Registro Oficial de Proveedores y Contratistas del Estado”.

La respuesta agrega: *"Que la entidad que usted representa no posee el carácter supra manifestado, sugiriéndole concurra en consulta en forma personal al referido registro oficial o accediendo a través de la página web del Gobierno de la Provincia, a los fines de recabar información sobre los requisitos exigidos para inscribirse como proveedor y/o contratista del Estado"*. Luego dice, *"Que la ley 8803, que sirve de sustento a vuestra petición, resulta de aplicación en tanto y en cuanto no afecte la confidencialidad de los datos resguardados"*.

Y agrega que la creación del Registro de Proveedores *"tuvo por objetivo precisamente proteger la defensa de los intereses colectivos y de la hacienda pública provincial, por lo que el acceso a la información de la base de datos podría implicar algún tipo de maniobras o situaciones que vulneran la protección de tales objetivos"*.

Cabe resaltar que la respuesta es una interpretación manifiestamente equivocada del decreto 1882/80 ya que en realidad el punto 1.3.27 no dice que los organismos del Estado y las Sociedades de Economía Mixta *"son los únicos entes facultados para requerir antecedentes"* (tal como afirma la respuesta del Gobierno), sino que estos organismos *"podrán requerir antecedentes"*.

La respuesta del gobierno provincial contrasta con la difusión que otras provincias hacen de sus registros de proveedores, haciéndolos disponibles en sus sitios web. A este punto resulta incomprensible que el gobierno exija a dos Fundaciones inscribirse como proveedores para poder acceder a los datos del registro.

Información incompleta y denegatoria de información sobre compras públicas

Para negar la información relativa a las contrataciones públicas los Ministerios que respondieron (Desarrollo Social; Educación; Ciencia y Tecnología; Obras y Servicios Públicos; Industria, Comercio y Trabajo) afirman:

"Atento al volumen de la información solicitada, la que no se encuentra sistematizada de la manera peticionada, pongo a su disposición los protocolos respectivos a los efectos de poder extraer de los mismos, copias de los actos administrativos".

De esta forma los Ministerios no brindan la información solicitada argumentando que no poseen la información de sus propias contrataciones en ninguno de los tipos de sistematización requerida: por monto, por proveedor, por tipo de contratación ni por bien o servicio prestado. Los Ministerios completan la información con detalles de fondos permanentes y especiales pero en algunos casos sin especificar el año de su creación o en la mayoría de los casos sin referir a los motivos de su creación.

En foco: el proceso judicial

Tras la interposición de los amparos por mora ante las Cámaras Contencioso-Administrativas de Primera y Segunda Nominación, las mismas intimaron a los Ministerios y a la Secretaría General a que produjeran un informe sobre la demora en la respuesta a los pedidos de información. La contestación producida por el Gobierno evadió responder acerca de las causas por las cuales la información no fue entregada. Algunos Ministerios acompañaron la contestación con un breve e incompleto informe sobre los datos solicitados, otros insistieron en el argumento de solicitar personería jurídica como condición previa para entregar información y todos solicitaron la acumulación de los amparos (una estrategia dirigida a unificar las causas). Ciudadanos 365 y FUNDEPS respondieron a la justicia solicitando se niegue la acumulación e indicando que la información no se encuentra disponible tal como afirma el Gobierno provincial. A continuación se reseñan los pormenores del proceso judicial.

Contestación de la demanda

El Gobierno provincial contestó judicialmente a 9 de los 11 amparos con idéntica respuesta alegando que “la información solicitada se encuentra difundida y a disposición” y afirmando que “la información peticionada se encuentra debidamente publicada conforme al sistema de información pública establecido por ley provincial N° 8836”. Y agrega “el Poder Ejecutivo Provincial ha publicando la información solicitada por la parte actora en la página web oficial del gobierno de la Provincia de Córdoba (...) La información tal como es solicitada se encuentra publicada y discriminada por año. A modo de ejemplo se acompaña impresión de pantalla”, y acompaña el link donde aparecen los Presupuestos anuales de la provincia.

Ante ello, las Fundaciones respondieron: “La deficiencia en la contestación del informe por parte de la Provincia es evidente. Debemos decir que el Presupuesto de la Provincia es una Previsión de gastos. En la manera en la cual está elaborada (link al cual remite el informe presentado por la Provincia), no especifica el monto asignado en concepto de fondo permanente para cada Ministerio”.

En referencia al porcentaje de ejecución de fondos permanentes el Gobierno provincial afirma que “el mismo surge del análisis de la cuenta de inversión del Estado Provincial que se publica trimestralmente, a mayor abundamiento transcribimos el link correspondiente”.

Evidenciando que ello no es así, las Fundaciones contestan a la Justicia: “El artículo 63 inciso 3° del decreto 150/04 establece ‘En cada Servicio Administrativo funcionará un Fondo Permanente, siendo responsable el respectivo titular del servicio; podrán, no obstante, crearse otros Fondos cuando razones fundadas así lo aconsejen’. El presupuesto general de la Provincia tampoco discrimina esta información, por lo que es imposible acceder a la misma, de la lectura del presupuesto. No especifica las transferencias que realiza la Dirección General de Tesorería y Crédito Público a los Servicios Administrativos, tal como establece el artículo el D° 150/04, en su art. 63 inc° 1.”

Respecto a la información relativa a las contrataciones públicas el Gobierno provincial hace referencia a que la misma “fue rendida y remitida en tiempo y forma al Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba” y que la información por otra parte “es publicada en el Boletín Oficial”.

Revisando la práctica del Tribunal de Cuentas, Ciudadanos 365 y FUNDEPS destacaron un argumento central para diferenciar la labor que el propio Tribunal ejerce en cumplimiento de sus funciones, del ejercicio del control ciudadano. De esta manera, afirmaron en su réplica al Gobierno provincial: “Según el criterio del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Córdoba, el control social es ejercido de diversas maneras por el pueblo a través de diversas herramientas que abren la posibilidad a la Comunidad de interesarse e involucrarse en el control de la Cosa pública. (<http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=13613>)”

Evaluando la contestación que el Gobierno provincial remitió a la Justicia, resulta clara la contraposición entre estos argumentos y los de los informes enviados a los domicilios de las Fundaciones donde invitaban a “sacar copias” de los protocolos respectivos de cada ministerio.

Pedido de acumulación

Al momento de contestar la demanda interpuesta por Ciudadanos 365 y FUNDEPS, el Gobierno provincial de Córdoba pidió a la Justicia la acumulación de 9 amparos por mora (es decir, todos menos los amparos por los Registros de Proveedores y de Beneficiarios de Pago), mediante una respuesta idéntica en todos expedientes, haciendo referencia a que los mismos son conexos en objeto y causa:

“Todos las demandas de amparo por mora señalados tienen por objeto lograr se resuelvan idénticos pedidos de información a cada uno de los Ministerios y Secretarías del Ejecutivo Provincial”. Y agrega, “Conforme puede observarse, los amparistas erróneamente han demandado en cada uno de los casos a las carteras ministeriales y secretarías dependientes del Estado Provincial, solicitando se los cite a juicio en cada uno de los domicilios especificados. Sin embargo son todas áreas centralizadas y dependientes del ejecutivo provincial, siendo el legitimado pasivo el mismo en todos los casos: el Gobierno de la Provincia de Córdoba”.

Ciudadanos 365 y FUNDEPS respondieron al pedido de acumulación solicitando a la Justicia desestime tal pedido del Gobierno provincial. Tras citar los argumentos legales que avalan el pedido de desestimación, afirman: *“Traemos a colación lo establecido por esta legislación, en tanto surge claramente que cada una de las dependencias cuentan con información diferente a las restantes, propia de su cartera y no se trata de un único sujeto obligado, sino que es Administración descentralizada, razón por la cual se realizaron pedidos de información a cada uno de ellos, y ante el objetivo incumplimiento de los mismos, la mora de cada uno de ellos en brindar la información, fue lo que habilitó la instancia de Amparo por Mora de la Administración Art. 8° Ley 8803.(...) Cada uno de los pedidos de información, solicita un cúmulo de información específica. Si bien el demandado en autos es el mismo (Provincia de Córdoba), la causa que da origen a cada una de los amparos judiciales tiene fuentes completamente disímiles. No es la misma información la que se solicita a través de diversos Ministerios para ver si alguno contesta. Es información propia de cada uno de ellos.”*

Escasez de recursos humanos para brindar información pública

Resulta llamativa la respuesta enviada a la Justicia por el Ministerio de Salud de la Provincia para excusarse de su falta de respuesta al pedido de información pública. En la misma hace referencia a la imposibilidad de dedicación de sus recursos humanos, solicitando: *“deberá ponderarse que la tramitación de este tipo de requisitoria implica sustraer recursos humanos y esfuerzos de la tarea sanitaria que desempeña esta cartera ministerial, máxime en esta época del año en la que las funciones de prevención de enfermedades estacionales inminentes absorben gran parte de nuestro cometido”.*

Municipios

Denegatoria de Información en Villa Carlos Paz

En el caso del pedido de información sobre el Registro Municipal de Proveedores y el referido a los tipos, montos y servicios de las contrataciones la municipalidad de Villa Carlos Paz contestó que:

“la información solicitada constituye un exceso en relación a los alcances de la ley N° 8803 ya que el artículo 2 de la mencionada normativa establece que se considera como información a los efectos de esta Ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales (...). Así las cosas (...) se les debe hacer saber a los peticionantes que deberán formular la solicitud de información requerida con relación a un acto administrativo específico. La información requerida de la manera en que es pedida desvirtúa el espíritu de la ley e implica casi la transferencia de una base de datos sin explicación ni fundamento alguno”.

De esta forma el Municipio interpreta de forma errónea la ley 8.803 ya que la redacción del artículo 2 de la ley procuró ser lo más amplia posible en su formulación para asegurar el derecho de acceso a la información pública. Por otra parte la ley 8.803 es muy clara en su artículo 6 donde dice *“No puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria”.*

Costos en la Municipalidad de Córdoba

En el caso de la municipalidad de Córdoba, se debieron pagar tasas adicionales por el sólo hecho de solicitar información, algo abiertamente contrario a los principios que rigen la materia. La municipalidad de Córdoba nunca contestó a los pedidos de información a pesar de solicitar que las fundaciones acrediten personería jurídica y que estas cumplieran dicho pedido.

Observación Electoral en la Municipalidad de Marcos Juárez

Luego de las elecciones provinciales del 2 de septiembre de 2007 y la controversia suscitada en torno a los actos post electorales, se desató una crisis de credibilidad en el proceso electoral en la provincia de Córdoba. Como consecuencia de ello, el gobernador Schiaretti promovió la creación de una Comisión de Expertos para la Reforma Política. Dicha Comisión elaboró un documento conteniendo un Diagnóstico y una serie de Propuestas de reforma al sistema político institucional de la Provincia. En la práctica, las propuestas fueron limitadas a sendas reformas al Código Electoral Provincial (Ley 9.571) y al Régimen de Partidos Políticos (Ley 9.572) lo que supuso una importante transformación del sistema electoral de la provincia, pero no necesariamente del sistema político de manera integral, como proponía la Comisión de Expertos. Las modificaciones aprobadas incluyeron:

1. Eliminación de sumatorias: Se prohíbe el sistema que permitía que distintos partidos políticos postularan, a través de boletas distintas, al mismo candidato para un cargo ejecutivo y a listas diversas para las bancas legislativas.
2. Prohibición de candidaturas repetidas: Se prohíbe expresamente que una misma persona sea candidata a más de un cargo en la misma elección. Ejemplo: nadie podrá postularse a gobernador y, a la vez, encabezar el listado de candidatos a legisladores. En caso de simultaneidad con la elección nacional, no se podrá ser candidato para un cargo provincial y a la vez para un cargo nacional.
3. Boleta única: Se utilizará este instrumento para la emisión del sufragio y reemplazará a la boleta partidaria que imprimía y distribuía cada agrupación política. La boleta única será impresa por la Justicia Electoral y entregada a cada elector, el día de la votación, por el presidente de mesa. Es una papeleta de proporciones similares a una hoja A3, que presenta a todos los candidatos de todos los partidos políticos que participan en los comicios. Tendrá un casillero en blanco al lado de cada postulante para que el elector pueda marcar con una lapicera al que prefiere. Las dimensiones finales y el diseño general quedarán a criterio de la Justicia Electoral.
4. Electores por mesa: Se fija en 350 la cantidad de electores que tendrá cada mesa. Aunque se contemplan algunas excepciones.
5. Presidentes de mesa: Se fija como requisitos ser docente provincial, empleado público o particular con acreditación de secundario completo, en actividad o jubilado. Deberán capacitarse de manera obligatoria, cobrarán un viático equivalente al 20% del salario mínimo, vital (unos 200 pesos, en la actualidad). Tendrán refrigerios (desayuno, almuerzo y merienda) a cargo del Estado.
6. Delegado electoral o fiscal público: Se crea esta figura que tendrá la responsabilidad de colaborar con el presidente de mesa y con la Justicia Electoral. Transportará los documentos electorales. Habrá uno por establecimiento de votación. Serán empleados del Poder Judicial, profesionales o estudiantes avanzados de Derecho, Ciencia Política y/o Ciencias Económicas. Tendrá refrigerio y viático como el presidente de mesa.
7. Campañas: Se establece una duración máxima de 45 días para las campañas electorales. Los avisos proselitistas en medios electrónicos (TV y radio) se permitirán sólo en los 30 días previos a la elección.

8. Prohibiciones: Se prohíbe la difusión de propaganda o publicidad oficial (del Gobierno de turno) en los 30 días anteriores a los comicios. Y en los últimos 15 días previos tampoco se podrán inaugurar obras.
9. Encuestas: Se prohíbe la difusión de encuestas o sondeos de opinión en boca de urna hasta tres horas inmediatas posteriores al cierre de los comicios.
10. Financiamiento mixto: Se crea un fondo para el financiamiento público de los partidos políticos (para funcionamiento y para capacitación). Para acceder a estos recursos estatales, los partidos deberán mantener la personería para la que se exigirá la obtención del 2 por ciento de los votos en las últimas dos elecciones. Se ponen límites y controles más rigurosos para el financiamiento privado.
11. Financiamiento de campañas: Se crea un fondo exclusivo para el financiamiento de las campañas electorales en TV y radio. Lo manejará el Juzgado Electoral y se distribuirá, en los 45 días previos al desarrollo del acto electoral, de la siguiente manera: el 30 por ciento de ese fondo, entre todos los partidos que compitan, y el 70 por ciento restante, entre los que hayan superado el 3 o el 4 por ciento del total de votos en la última elección, según la cantidad de votos obtenidos.
12. Fecha electoral: Se establece que la elección se debe realizar entre los 30 días y los 120 días anteriores a la finalización del mandato. Y que la elección debe ser convocada por el gobernador 90 días antes de la fecha de los comicios. Intendentes del interior pidieron que en la Ley Orgánica Municipal se estire hacia atrás (hasta 180 días antes de la finalización del mandato) el plazo para la fijación de la elección.
13. Software estatal: Todo el sistema de procesamiento de datos electorales vía informática (software) que debe ser utilizado y operado por el Juzgado Electoral, será diseñado por las universidades con asiento en la provincia de Córdoba que firmen un convenio con el Poder Ejecutivo provincial. El Estado provincial será el propietario del software y proveerá todos los recursos económicos que demande su desarrollo.
14. Justicia Electoral: Se creará una Cámara Electoral ad-hoc a través de una ley especial que determinará su integración, competencia, roles y funciones.
15. Voto electrónico: Se abre la puerta a la incorporación progresiva de este sistema electoral.

Estas importantes transformaciones en el mecanismo electoral que utilizará nuestra provincia en 2011 aun necesitan de un paso institucional complementario, como es su reglamentación. Si bien ha sido objeto de discusión, todo hace prever que será el Poder Ejecutivo a través de un Decreto quien especifique cuáles de estos cambios se aplicarán efectivamente en las próximas elecciones y la modalidad bajo la cual procederán. Esta es una falencia importante del proceso de reforma, considerando que de la decisión de la reglamentación y de los plazos en que ello se determine, dependerá la posibilidad de difundir y socializar entre los ciudadanos estos cambios.

Como se sabe, el comportamiento electoral y las prácticas ciudadanas y partidarias en torno al proceso de una elección están claramente determinados por las reglas formales que regulan dicho proceso. De tal manera, un cambio en las reglas supone, necesariamente, un cambio en las actitudes y las conductas de los actores políticos que intervienen en la elección. En este contexto, el conocimiento acerca del funcionamiento de los mecanismos y el acceso a información clave sobre el proceso determinan la capacidad de adaptación de cada actor político y, lo que es más importante, determina la posibilidad efectiva de cada uno de ellos de lograr sus objetivos.

Teniendo en cuenta esta premisa, cabe realizar dos advertencias en vistas a las elecciones de 2011:

- La reforma por sí sola no garantiza revertir la falta de credibilidad del proceso electoral.
- La socialización de las reformas electorales implementadas sigue pendiente, lo cual pone en riesgo el logro de sus objetivos al momento de la puesta en práctica.

Si la modalidad de aplicación de las reformas no está acompañada del consenso político necesario, o si el mecanismo elegido incrementa la complejidad del proceso electoral, o si los ciudadanos desconocen por completo elementos fundamentales como el modo de emisión del sufragio, se corre el riesgo de profundizar la falta de confianza ciudadana.

Estas son dos preocupaciones prioritarias en vistas al proceso electoral de 2011 en la provincia de Córdoba. Si se pretende una elección transparente, que facilite la expresión de la voluntad electoral de los ciudadanos y en donde los actores políticos respeten las reglas de juego sin sacar ventajas de un mecanismo desconocido, serán necesarias acciones conjuntas de los Poderes del Estado, los Partidos Políticos, las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la ciudadanía en general.

El presente proyecto de Córdoba Transparente buscó generar una alianza interinstitucional que aporte a un proceso transparente, participativo y confiable en las elecciones municipales de la ciudad de Marcos Juárez en septiembre de 2010. El aporte de las Organizaciones de la Sociedad Civil puede ser determinante en cuanto a la difusión y socialización de los mecanismos y procedimientos novedosos en el proceso electoral, como así también el seguimiento de los compromisos asumidos por partidos y candidatos en cuanto a la observancia de las prescripciones legales. Este supuesto fundamenta los alcances y la estrategia a implementada.

De esta forma se realizó la observación del proceso en las elecciones municipales 2010 de la localidad de Marcos Juárez para fomentar el acceso ciudadano a información sobre las reglas de juego. Se desarrollaron las siguientes etapas:

- a. Proceso previo y elecciones. Descripción y análisis de: características de las propuestas electorales; modalidad de las campañas (utilización de nuevas tecnologías); transparencia en la financiación de la campaña; acciones de formación ciudadana en el mecanismo de voto electrónico; actos de cierre de campaña; observancia de las restricciones a la veda electoral; cumplimiento de funciones por parte de las autoridades de Mesa; mecanismos de resolución de conflictos durante los comicios (quejas, denuncias, demoras)
- b. Percepción ciudadana. Encuestas el día de la elección sobre: confiabilidad del proceso electoral general, del mecanismo de emisión del sufragio y del sistema de conteo; conocimiento y formación previa sobre el mecanismo y simplicidad del mecanismo al momento de la emisión del sufragio; posibilidad de expresión de la voluntad electoral.
- c. Evaluación del proceso. Elaboración de informe sobre la actividad de observación. Elaboración de recomendaciones de política dirigidas a organismos públicos con competencia en la materia (Legislatura, Justicia Electoral, Poder Ejecutivo, Consejo de Partidos Políticos, etc.)

Conclusiones

Si bien aún quedan pendientes las resoluciones judiciales a los amparos por mora presentados e incluso la eventual respuesta de aquellos organismos que no fueron demandados, podemos alcanzar algunas conclusiones parciales del proceso.

Las acciones emprendidas por Córdoba Transparente han demostrado las reticencias del Estado provincial a otorgar y hacer accesible información sobre una acción fundamental de la administración de los recursos públicos. Asimismo, evidenció que el ejercicio efectivo del derecho a la información pública puede encontrarse con múltiples obstáculos, desde interpretaciones restrictivas de la ley 8.803 hasta formalismos procedimentales y costos económicos.

A nivel municipal se repiten las restricciones al acceso a la información pública pero se destaca como positivo la capacitación previa de difusión de información electoral en Marcos Juárez como así mismo el interés de medios periodísticos y organizaciones de la sociedad civil por obtener capacitación en la materia.

Bibliografía

CAMPOS, E. y SYQUIA, L., (2005) *Managing the Politics of Reform: Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines*, World Bank Working Paper Series. Washington.

CARBALLO, J., (2006) *Monitoreo del acceso a la información pública en la Provincia de Córdoba. Informe final*, Fundación GEOS. Córdoba.

DEL BOCA, V., (2009) *El Estado de las Contrataciones 2: estudio en profundidad de contrataciones públicas*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Oficina Anticorrupción, PNUD Argentina, Embajada Británica. Buenos Aires.

GAMALLO, G., (2007) *Resetear la sociedad. Ideas de los jóvenes sobre la corrupción*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Oficina Anticorrupción, Embajada Británica. Buenos Aires.

GOMEZ, N. y BELLO, M. (2009) *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: manual para el ejercicio de la función pública*, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.

KLITGAARD, R., (1992) *Controlando la Corrupción*, Kipus. La Paz.

RAIGORODSKY, N., (2007) *El estado de las contrataciones: mapa de condiciones de transparencia y accesibilidad en las adquisiciones públicas*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Oficina Anticorrupción: Embajada Británica, UNDP. Buenos Aires.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2006) *Contrataciones Públicas en América Latina: Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción*. Berlin.