

**TAREA  
LEGISLATIVA  
1983 - 1997**

# PROLOGO

Rendir cuentas sobre la actuación parlamentaria no sólo es un deber moral, sino también una obligación política de todos quienes bregamos por el principio republicano de la transparencia.

Sabido es que el Congreso de la Nación no goza de la mejor imagen pública ni del prestigio de antaño. La época de los grandes debates nacionales, de los oradores fervorosos y de la confrontación de proyectos fundados en discursos sustantivos, ha sido sepultada por la ley del número, el seguidismo acrítico de la bancada mayoritaria a los designios del Poder Ejecutivo y el recurso permanente a la implementación ordinaria de decretos extraordinarios.

A pesar de todo, existe una gran cantidad de legisladores que se oponen a esta suerte de decisionismo gerencial presidencialista, empeñado en malversar el compromiso constitucional asumido por los argentinos en 1994.

En este sentido trabajamos quienes estamos a favor de acentuar los rasgos parlamentarios de nuestro régimen de gobierno con la expresa misión de fortalecer a las instituciones para asegurar el equilibrio de poder.

Pero también nuestra acción legislativa expresa un ideario político, un rumbo deseado para los destinos del país.

Véase entonces en este libro el esfuerzo por hacer operativo un proyecto nacional tras cada iniciativa parlamentaria. Un proyecto de Nación en que el Estado esté al servicio del bien común, la economía orientada al crecimiento sostenido con equidad, los mercados controlados por la participación activa de los usuarios y consumidores, la educación pública fortalecida como segura carta ganadora del futuro; la salud reconocida como una garantía que no admite discriminaciones, provincias integradas en un marco armónico verdaderamente federal, mecanismo de participación democráticos y transparentes y una justicia rápida, imparcial e independiente que ayude a poner fin a la corrupción.

Un proyecto político, además de poder enunciarse, debe ser factible.

Para todos aquellos tentados a prejuzgar un libro de este tipo como “aburrido”, vaya el desafío de desentrañar tras cada una de las iniciativas presentadas los aportes al debate de un proyecto nacional posible, capaz de rescatar a la Argentina de la degradación política, social, económica, cultural e institucional que ha venido imponiendo el menemismo.

# CAPITULO I

# 1. Política y economía

La recuperación de la democracia en 1983 constituyó un logro en sí mismo. Ese año ya está marcado en nuestra historia política reciente como el de una conquista sin igual, como un punto de partida con aires épicos, el del instante mágico en que millones de argentinos podíamos, otra vez, echar a andar los sueños como país, las ilusiones - celosamente resguardadas durante años y años- sobre un sistema de convivencia política pluralista y que hiciera posible el progreso.

Las dificultades y, a qué negarlo, las frustraciones que se pueden enumerar quince años después, no hacen mella en el valor extraordinario de aquel período, aunque permitan ver que, a cada paso, la democracia argentina fue planteando -y lo sigue haciendo hoy- desafíos renovados, demandas y problemas nuevos que reclamaron soluciones también nuevas.

Cada ciudadano que haya querido hacerse responsable de la suerte de la joven democracia argentina tuvo que hacer su aprendizaje, y tuvo que comprobar que el 10 de diciembre de 1983 fue un punto de llegada pero también de partida: no sólo desde el punto de vista de la herencia recibida de la dictadura militar en todos los frentes imaginables, sino también desde el aspecto más esencial o primario de la organización institucional, de los sistemas de representación y participación, de los mecanismos de agrupamiento y expresión de los ciudadanos.

La elaboración -individual o en común con otros legisladores- de proyectos asentados en la pretensión de afianzar las instituciones democráticas, de mejorar los sistemas de representación y los mecanismos de participación, y el trabajo de impulsarlos y debatirlos en el Congreso, expresó el intento por dar respuesta a aquellos desafíos renovados, no siempre perceptibles en las urgencias aparentemente más directas. Sólo en apariencia más directas, porque es de la mejor organización institucional, de los mecanismos más perfeccionados de la representación y de la participación y de los sistemas de control ciudadano del accionar de los gobernantes que surge la posibilidad mayor de una respuesta atinada a aquellas urgencias más inmediatas.

En ese campo de acción tan vasto es pertinente mencionar algunos proyectos, como los referidos a la iniciativa popular, al Código Electoral Nacional y reglamentación de la consulta popular y al régimen de financiación de los partidos políticos, entre otros. A la

vez, muchas otras iniciativas legislativas procuraron expresar y poner en práctica uno de las facultades esenciales del Congreso, cual es la de controlar el accionar del Poder Ejecutivo y pedirle las rendiciones de cuentas a que está obligado, así como velar por los intereses de grupos de ciudadanos, grandes o pequeños, afectados por acciones u omisiones gubernamentales.

Ese conjunto de propuestas atraviesa, claramente, períodos políticos y circunstancias muy diferentes. Su revisión a la distancia parece ser una oportunidad para compartir y ratificar principios, o revisar una línea conceptual cuando corresponda. Es una tarea a priori bastante más provechosa que la de reivindicar cada proyecto enmarcándolo exclusivamente en las circunstancias del momento, acaso algo más pasajeras.

Los proyectos que representan en sí mismos un preanuncio de dificultades y problemas después verificados en los hechos, las denuncias o advertencias referidas a situaciones perjudiciales para la población o para una parte de ella que persisten en el país ya por varios años, están muy lejos de representar un motivo de orgullo, pues antes que otra cosa son una evidencia de que el Ejecutivo no supo o no quiso escuchar al Congreso ni aceptar que tiene el deber de controlar sus acciones y proponer las mejoras de cada caso, como tantas veces lo hizo sin que la opinión pública tuviera oportunidad de informarse acabadamente al respecto.

### *\* Iniciativa Popular*

Tratándose de nuevos desafíos, fueron varios los que surgieron de la reforma a la Constitución Nacional, adoptada en 1994. Si se logra alargar la mirada por encima de los aspectos más coyunturales y polémicos, se verificará que surgió de esa reforma la oportunidad histórica de afianzar la convivencia en el pluralismo, de crear o mejorar las formas y los contenidos que dan lugar a la representación, de encontrar las adecuaciones imprescindibles para que las instituciones recojan y satisfagan las nuevas demandas de la sociedad.

En respuesta a una de ellas, a mediados de 1995, varios diputados radicales presentamos el proyecto de Ley Reglamentaria de la Iniciativa Popular, con la propuesta de que la base de firmas a recolectar por los interesados en promover una decisión legislativa en un plazo determinado fuera de 1 por ciento de los electores nacionales, para que la utilización del mecanismo fuera frecuente y no esporádica y excepcional.

Un mecanismo de democracia directa tiene la característica de ser herramienta de las mayorías pero también es una oportunidad de expresión de las minorías, y por ello el proyecto no se acercó al tope máximo de 3 por ciento que para estas iniciativas admite la Constitución. Por lo mismo, postuló la recolección de firmas de adherentes en un mínimo de dos distritos y excluyó como objeto del mecanismo los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

## *\* Código Electoral Nacional y reglamentación de Consulta Popular*

En el mismo período que el anterior, este proyecto tuvo en cuenta el reclamo de mayor transparencia, eficiencia y representatividad del régimen electoral, para procurar en consecuencia la “mejor expresión posible” de la soberanía popular ante necesidades sociales cambiantes. Asimismo, se asentó en el propósito de lograr la reforma mediante una concertación política amplia, en lugar de las reformas precedentes, apenas acomodadas a las necesidades de quienes circunstancialmente ejercían el poder. Hizo notar además que para lograr una reforma electoral legítima se impone que esa concertación sea abarcadora, que no se limite a los partidos mayoritarios.

La iniciativa se basó en el objetivo de consolidar el papel de la Justicia Nacional Electoral, frente al mayor margen de discrecionalidad que implica el control del proceso electoral en manos del poder administrativo, y para ello promovió la modernización de sus procedimientos y recursos y el desarrollo al máximo de los derechos y garantías relativos a la actividad y participación electoral y al ejercicio del sufragio.

Mereció atención especial la incorporación e integración electoral efectiva de sectores minoritarios, no suficientemente representados.

Además, tuvo en cuenta la necesidad de hacer frente a los aspectos y áreas más críticas de los partidos políticos, pero sin permitir que esa necesidad sea la excusa para desconocer su papel institucional insustituible. Reconocer y jerarquizar la entidad de los partidos en la vida política y reforzar las garantías de su existencia representa salir al paso de cualquier intento de reducir o eliminar la libertad política y hacer frente a tendencias hegemónicas y totalitarias.

El proyecto, pues, reconoció expresamente a los partidos como órganos esenciales de expresión de la voluntad popular y como vehículos de información y formación políticas, y advirtió que defender “la caricatura muchas veces grotesca” de ciertas estructuras partidarias no representa bregar por el sistema de partidos y su contribución indispensable al sistema.

Entre otros puntos, la iniciativa contempló la regulación de la doble vuelta para la elección presidencial y de senadores, incluida la de la transición hasta la elección directa en el 2001, y la inclusión de las normas de distribución de la representación en los distritos en lo concerniente a diputados nacionales.

Asimismo, la subdivisión en circunscripciones electorales –manteniendo la plurinominalidad- de una parte de las bancas en disputa en distritos poblacionalmente grandes, para hacer frente al problema de la falta de inmediatez y favorecer la posibilidad de control.

Tomando en cuenta numerosas iniciativas precedentes, por años sin resolución en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el proyecto abarcó aspectos tales como incorporación del derecho al voto de los extranjeros para los niveles electorales nacionales, propuso instituir el Consejo Nacional de los Partidos Políticos como órgano consultivo independiente y regular la propaganda electoral en los medios

públicos de comunicación. Al respecto, postuló que las juntas electorales se hagan cargo de la función de distribuir los espacios.

Además, incorporó normas para aplicar las nuevas previsiones constitucionales referidas a las consultas populares y propuso autorizar ante la justicia electoral la inscripción de agrupaciones de electores, facultados para hacer campaña ante consultas populares.

Otros capítulos se refieren a normas de organización y funciones de la Justicia Nacional Electoral, incorporación de materias reglamentadas por decreto, supresión de normas anacrónicas e incorporación de técnicas tendientes a modernizar la operatoria electoral, voto de discapacitados y electores ciegos, y supresión de la prohibición de votar a los conscriptos y a miembros de las fuerzas de seguridad.

### *\* Régimen de financiación de los partidos políticos*

La demanda social de mayor transparencia a las autoridades y a los dirigentes políticos en general encontró eco amplio en los discursos, aún en los de aquellos que se opusieron siempre, y continúan haciéndolo, a la fijación de reglas más claras. La cuestión específica de difundir los mecanismos y métodos para la financiación de los partidos políticos, y de los recursos que éstos manejan, así como sus candidatos, no sólo es un imperativo moral, sino también un mandato constitucional expreso: “Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”, establece el artículo 38, en consonancia con un sentimiento muy extendido en la población.

Nuestro proyecto de ley, de abril de 1996, propuso que en cada partido, alianza o confederación se forme un comité de recepción y administración de fondos destinados a campañas electorales. Este comité, a cargo del presidente del partido o de quien designe la alianza de partidos, es el responsable del cumplimiento de la ley y ningún aporte puede ser recibido sin su aprobación.

Además, la iniciativa propuso que las obligaciones y límites que surgen del articulado sean observados tanto por las fuerzas políticas como por quienes hacen aportes, y que los candidatos a cargos electivos no puedan, en ningún caso, ser receptores de aportes a sus campañas, sean públicos o privados.

Para candidatos a presidente y vice, postuló un tope de gastos de 500.000 pesos más la suma de 2 pesos por cada elector del padrón correspondiente a la elección de que se trate, y para candidatos a senadores y diputados nacionales fijó 100.000 pesos más 1 peso por cada persona que forme parte del padrón electoral de la provincia por la que se presenta.

Otras características son: tope de 3.000 pesos para donación de personas físicas a un partido; tope de 5.000 pesos para donación de afiliados; prohibición de donar fondos de un partido a otro; prohibición de aportes a partidos por personas jurídicas, sindicatos, contratistas del Estado –personas físicas o jurídicas- y extranjeros que no tengan residencia permanente en el país. Además, la definición de aporte abarca no sólo al dinero en efectivo, sino también a la provisión de bienes y a la prestación de servicios.

Asimismo, prevé un informe anual de los partidos sobre sus gastos y recursos, a presentar a la autoridad judicial con competencia electoral. También la pérdida de financiamiento público y el pago de multas en caso de que se verifiquen incumplimientos a la ley.

El proyecto mencionó el fenómeno, relativamente reciente, de la focalización de gran parte de las campañas políticas en los medios de comunicación, el aumento de costos que de ello se deriva y un incremento correlativo de la participación de empresas en el sostenimiento de actividades políticas. Aunque propuso la contribución de las personas físicas, advirtió sobre los riesgos de aportes de empresas, porque llevan implícito el peligro de pérdida de independencia del partido y del candidato.

La iniciativa procuró a un mismo tiempo evitar un aumento desmedido de los gastos de campaña pero a la vez tuvo en cuenta que una limitación exagerada puede representar un privilegio para los candidatos que ejercen una función pública y gozan en consecuencia de un mayor conocimiento y notoriedad.

### *\* Pedidos de Informes al Ejecutivo*

La tarea del control parlamentario sobre el Ejecutivo, y el derecho de los ciudadanos a recabar información de los asuntos públicos a través de sus representantes fue abordado en un proyecto de ley que firmé acompañando a Héctor Gatti, diputado del Frepaso por la Provincia de Buenos Aires, en julio de 1996, un año antes de que el accionar parlamentario conjunto fuera formalizado como uno de los objetivos principales para la conformación de la Alianza entre ambos partidos.

El objetivo fue promover que los pedidos de informes dirigidos por cualquiera de ambas cámaras a ministros, secretarios, subsecretarios y otros funcionarios sean contestados en un máximo de 20 días hábiles, con posibilidad de solicitar una prórroga a la cámara de origen de la solicitud, en caso de que la complejidad del tema en cuestión así lo requiera, y a conceder por una única vez por otros diez días de plazo.

Para el caso de incumplimiento o de falta de solicitud de ampliación del plazo se previó una reiteración por la Cámara de origen, para un nuevo período de cinco días. Si en ese caso no hubiera respuesta al pedido de informes, el proyecto propuso comunicar el hecho al procurador general de la Nación y al fiscal de Investigaciones Administrativas, para labrar las actuaciones del caso y entablar, si lo consideraran oportuno, una acción judicial o administrativa.

En los fundamentos se hizo notar que la falta de respuesta a estos pedidos atenta contra la necesidad de comunicación entre el Ejecutivo y el Congreso, además de representar una traba al sistema de representación, porque son numerosas las oportunidades en que un legislador reclama información después de haber recibido, a su vez, una solicitud de sus representados que, naturalmente, y afortunadamente, golpean las puertas del Congreso para encaminar sus demandas e inquietudes.



## \* Libertad de prensa

El derecho a la información y la libertad de prensa fueron motivo de numerosos proyectos, por la importancia que naturalmente tienen estos derechos, básicos para el funcionamiento de toda sociedad democrática, y porque por una suma de factores los medios de comunicación adquirieron en los últimos años un lugar de representación social que redobló su trascendencia.

En ese contexto, en setiembre de 1996 varios legisladores apoyamos con un proyecto de declaración la presentación hecha ante la Corte Suprema de Justicia por la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires y representantes de la cultura, los derechos humanos y la política, para reclamar la absolución de los periodistas procesados.

La preocupación se refería a la gran cantidad de procesamientos y condenas judiciales en orden a supuestos delitos de calumnias e injurias que recayeron sobre periodistas y órganos de prensa independientes, un tema abordado en ámbitos internacionales como la Conferencia sobre Libertad de Expresión, reunida en Estrasburgo en julio de ese año.

Como en oportunidades precedentes, el proyecto recordó que “el derecho de información, de naturaleza individual, adquiere conexión de sentido con el derecho a la información de naturaleza social, al garantizar a toda persona el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos, los recursos de la cultura y las manifestaciones del espíritu como derecho humano esencial”.

## \* *Vigilancia ideológica e Inteligencia Nacional*

Junto con el diputado Raúl Galván, fue motivo de preocupación la vigilancia ideológica que, según denuncias periodísticas de marzo de 1994, había ordenado el entonces subsecretario de Seguridad Interior, Hugo Franco, sobre actividades y antecedentes de convencionales constituyentes, docentes, estudiantes y gremialistas de Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe.

El pedido de informes al Poder Ejecutivo Nacional incluyó además la solicitud para que Franco ampliara su afirmación inicial sobre que las circulares mediante las cuales supuestamente se ordenó esa vigilancia se debieron a “una maniobra de inteligencia de la oposición”.

Más de dos años después, en setiembre de 1996, varios legisladores promovimos un proyecto similar, para que el Ejecutivo informara si el Ministerio del Interior había ordenado a la Policía Federal un relevamiento en villas de emergencia y barrios carenciados de la Capital Federal, incluido un informe pormenorizado sobre los sacerdotes y militantes políticos que trabajan en esos lugares.

La preocupación por este pedido de vigilancia ideológica, atribuido al ministro Carlos Corach, se sumó, en aquel momento, a la calificación de “enemigos” que el presidente, Carlos Menem, había dirigido a los opositores, y a actos de represión violenta de la Policía

Federal contra “ollas populares” instaladas por gremialistas en consonancia con un paro nacional de protesta convocado por la Confederación General del Trabajo.

Ambas situaciones están directamente vinculadas con otras acciones del Ejecutivo también cuestionadas mediante diversas iniciativas parlamentarias. Es el caso de la creación de la “supersecretaría” de Seguridad Interior, a 24 horas del atentado contra la AMIA. La conmoción y el dolor de toda la sociedad por ese ataque fue utilizada para una aspiración gubernamental ilegítima y dos años después, en agosto de 1994, varios legisladores rechazamos en un proyecto de declaración el propósito de modificar las dependencias orgánicas de las fuerzas de seguridad –Gendarmería Nacional y Prefectura Naval- y de la Policía Federal, para trasladarlas a la órbita de la Secretaría cuestionada.

La creación de la Secretaría de Seguridad había representado un acto de desnaturalización del sistema de seguridad interior, previsto en la Ley 24.059, perpetrado además mediante el insólito procedimiento de modificar una ley nacional por decreto. Lo que se advertía en el proyecto es que la hiperconcentración del aparato de seguridad en esa Secretaría significa, lisa y llanamente, un peligro para el sistema democrático.

Respecto del mismo tema, varios proyectos de resolución y declaración reunieron la preocupación compartida con numerosos colegas del bloque radical y de otros de la oposición sobre los indicios recurrentes en cuanto a la participación de agentes y ex agentes de inteligencia en delitos, sobre las evidencias de falta de coordinación entre los servicios de inteligencia y las fuerzas policiales en la investigación por el atentado contra la AMIA, sobre la obstaculización atribuida a funcionarios policiales y a agentes de inteligencia a la investigación por el atentado contra la embajada de Israel y en lo referente al desempeño de la Secretaría de Inteligencia entre ambos ataques terroristas.

Con Ernesto Algaba como co-firmante, presenté en octubre de 1994 un proyecto de ley para establecer las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del Sistema Nacional de Información e Inteligencia.

La iniciativa definió qué se entiende por inteligencia e información, medios de obtención, qué es contrainteligencia e inteligencia estratégica nacional y militar, inteligencia para la protección del orden constitucional y de seguridad interior, qué es organismo de inteligencia y qué son operaciones de inteligencia, entre otros puntos. Asimismo, después de definir que el Presidente de la Nación ejerce la dirección superior, coordinación y control general de la política en este ámbito, el proyecto incluyó la creación de la Secretaría de Coordinación de Inteligencia y la conformación en su ámbito de un Consejo Permanente con participación de legisladores nacionales.

La conformación de otras dependencias y sus atribuciones y funciones fue enmarcada en la prohibición de obtener información o la producción de inteligencia sobre los habitantes por el solo hecho de su raza, fe religiosa u opinión política, o por su adhesión a principios de movimientos sindicales, cooperativos, asistenciales, culturales, o por cualquier actividad legítima como parte de organizaciones o entidades de cualquier tipo que actúen dentro de la ley.

Al control parlamentario a cargo de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia se agregó la obligación del Poder Ejecutivo de remitir al Congreso, junto con cada proyecto de Presupuesto, un anexo de carácter

público con los montos asignados o ejecutados por jurisdicción en materia de gastos confidenciales, reservados, secretos, clasificados o de acceso limitado o restringido. También un segundo anexo, este con clasificación de seguridad, para informar el detalle, finalidad, programa y objeto de los gastos.

Asimismo, vedó expresamente la posibilidad de que algún organismo de inteligencia cumpla funciones policiales ni que posea facultades compulsivas, y que ante la presunta comisión de delitos sea su obligación recurrir a los organismos jurisdiccionales, y declaró la inviolabilidad de las comunicaciones telefónicas, postales, de telégrafo o facsímil, o cualquier otro sistema de transmisión de cosas, imágenes, videos o paquetes de datos, así como los registros y documentos.

El proyecto, que además propuso que el Presidente informe con anticipación a la comisión correspondiente del Congreso sobre toda operación de inteligencia en el extranjero, tenía diferencias ostensibles respecto de otro que por entonces había presentado el oficialismo, sobre todo porque en lugar de concentrar la inteligencia propuso centralizar la coordinación y elaboración de las tareas del caso, la distinción clara entre inteligencia interna y externa y un control parlamentario efectivo.

Otras diferencias se refirieron a que nuestro proyecto planteó la necesidad del acuerdo del Senado para nombrar al secretario de Inteligencia, sobre las sanciones penales para quien viole el secreto y la postulación de una selección de personal estricta, para que no pueda ser funcionario o empleado de ningún organismo de inteligencia quien por su conducta o vida pública no de garantías de respeto a la Constitución y de adhesión a los principios democráticos.

## 2. Economía

### *\* Desocupación, consecuencia directa de la política económica vigente*

Los esquemas económicos que generan exclusión social son incompatibles con la democracia, que es por naturaleza y definición un proceso inclusivo. La exclusión es pues una preocupación permanentemente expresada por la oposición en el Congreso, en defensa de lo que de alguna manera se puede considerar la suerte individual de los millones de desocupados y marginados que hoy tiene el país, pero también en defensa del funcionamiento pleno del sistema democrático, en tanto no es concebible la idea de democracia con un sector de la población excluido o privado de algunos de sus derechos.

Ante la interpelación del 20 de julio de 1995 al entonces ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos, Domingo Cavallo, recordé que del 6 por ciento de desempleo en los tiempos en que Erman González estaba a cargo de esa cartera, el país había llegado al 18 por ciento, como si más de un tercio del territorio nacional estuviera parado, en el marco de una sociedad de dos velocidades, de dualidad.

No era, por entonces, una sorpresa para el país, sino la ratificación de una amarga realidad. La versión 1993 del plan oficial “Argentina en crecimiento” había pronosticado 6,2 por ciento de desempleo para 1994, y fue de 10,7. Para 1995 se había anunciado un índice de 5,9, pero después trepó a 18,6 por ciento.

Además de vaticinios fuera de toda seriedad, el gobierno decidió en 1995 destinar 465 millones de pesos en política de empleo, contra 520 millones del año anterior. En tanto, 721 millones anuales eran destinados a la Presidencia, para el pago de su personal., y 512 millones por el mismo rubro para el Ministerio entonces a cargo de Cavallo.

Se impuso entonces recordarle al ministro que mientras la cifra de 465 millones para políticas de empleo representaba la posibilidad de un subsidio a cada desocupado de 17,59 pesos por mes, los consorcios que administran las rutas por sistema de peaje recibían en el presupuesto de ese mismo año subsidios por 83,3 millones de pesos. La red concesionada totalizaba entonces 9.800 kilómetros, de lo que resultó que en 1995 los consorcios del sector recibieron 8.500 pesos por kilómetro.

También que en 1989, cuando la Presidencia remitió al Congreso el primer proyecto de ley de reforma del Estado, después Ley 23.696, el bloque radical propuso que una fracción de los ingresos por las privatizaciones tuviera como destino la reindustrialización de la Argentina y su reconversión productiva. Es que es evidente que ante procesos de modernización que, por naturaleza, son excluyentes, corresponde no perder de vista que la democracia es un sistema que debe ser inclusivo.

Asimismo, que la premisa oficial de que las privatizaciones permitirían reducir el peso de la deuda externa fue seguida, por el contrario, por su crecimiento, y que el fin del problema fiscal gracias también a las privatizaciones resultó otra promesa vana, visto que en abril de 1995 el IVA fue llevado al récord histórico de 21 por ciento.

Cuando otro ministro de entonces, el de Trabajo, Armando Caro Figueroa, dijo en la misma sesión de interpelación que la desocupación era apenas coyuntural, contrapuse un vaticinio que, desafortunadamente, se cumplió con los años: que el problema del desempleo se había instalado por mucho tiempo en la Argentina, porque es inherente a las características del modelo aplicado.

Poco más de un año después nos correspondió a varios legisladores reiterar esos conceptos y advertencias, y agregar otras, en la sesión especial del 2 de octubre de 1996 convocada para debatir, justamente, el tema del desempleo.

Con la suma de la desocupación abierta y la subocupación llegando a 30 por ciento por primera vez en la Argentina desde que se llevan estadísticas, mencioné entonces como causas centrales la apertura externa no administrada, en virtud de la cual el país creció mucho más por importaciones que lo que deberían haber crecido las exportaciones, un sistema financiero con créditos y tasas inaccesibles para las pequeñas y medianas empresas y una reforma del Estado que no fue programada ni asistida. Todo ello, como lo demostraron por entonces funcionarios de organismos internacionales, en el marco de un esquema de distribución del ingreso funcional al crecimiento económico concentrado.

Además, hasta ese año ya habían sido aprobadas, como indicaba la CGT –que en aquel período realizaba una cierta confrontación con el gobierno–, 32 leyes de naturaleza laboral que fueron votadas por la Cámara de Diputados. Ante cada una de esas iniciativas, el discurso oficial incluía puntillosamente el pronóstico, de que cada nomra estaba llamada a resolver definitivamente el problema del empleo, ya instalado como preocupación principal de los argentinos.

Contra el discurso oficial sobre el supuesto obstruccionismo de la oposición y la carencia de toda propuesta, enumeré en nombre del bloque iniciativas específicamente referidas al tema. La primera, un proyecto de ley con un programa de reindustrialización competitiva internacional del país y asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a los recursos para alcanzar ese objetivo, las privatizaciones de los cinco años precedentes habían generado ingresos por alrededor de 25.000 millones de dólares, pero el gobierno desoyó las exhortaciones permanentes de la oposición para no financiar con ellos los gastos corrientes, sino asignarlos para la reindustrialización. La propuesta consistió que en adelante, toda privatización fuera destinada a la asistencia a pequeñas y medianas empresas y a las industrias que tienen competitividad internacional y exportan.

Otro proyecto planteó la propuesta de reestablecer las contribuciones patronales en el área de servicios -dejando expresamente de lado a los sectores productivos del agro y la industria, además del transporte, para no afectar a los trabajadores que se desplazan ni el precio de los productos-, con el fin de reunir 1.500 millones de pesos por año, lo que equivale a 200 pesos por mes para cada jefe de hogar por entonces sin empleo.

Correspondió alertar, asimismo, que el avance en la descentralización de la discusión salarial, así como el propósito de que esas discusiones se efectúen a nivel de empresa y que los cálculos de remuneraciones incorporen criterios de productividad, es inaplicable sin un ordenamiento legal que contemple el derecho de información y consulta de los trabajadores sobre la situación patrimonial y financiera de la empresa y el estado del mercado en el que opera.

En suma, iniciativas para hacer posible una modernización diferente a la propuesta por el gobierno, que se puede considerar anterior a Sarmiento porque se vulnera y se desacredita a la escuela pública, como lo hacía por entonces y volvió hacer después el ministro de Economía, Roque Fernández. Una modernización anterior también a Carlos Pellegrini, quien decía que no hay Nación sin industrias, ya que se atentó contra el papel del sector como motor del desarrollo. Una modernización anterior a Mitre, porque terminó con los ferrocarriles que integraron a la Nación. Una modernización anterior a Perón, porque atacó los derechos de los trabajadores.

Claro que el accionar parlamentario aquí descripto respecto de la situación económica tiene otras expresiones y diversos precedentes, pero parece interesante destacar uno en especial, un proyecto de Resolución que impulsó en 1986 el entonces diputado Antonio Cafiero, y del que fui cofirmante.

Adhirió aquella iniciativa a los términos del documento difundido por el Papa Juan Pablo II “Al servicio de la comunidad humana, una consideración ética de la deuda internacional”, y en particular cuando sostuvo que los requerimientos de la deuda externa “no pueden ser satisfechos sino al precio de una asfixia de la economía de un país” y que “ningún gobierno puede exigir moralmente de su pueblo que sufra privaciones incompatibles con la dignidad de las personas”.

Muchos años después, cuando el partido del doctor Cafiero ya era gobierno, no resultaba posible obtener ese tipo de consenso para principios tan elementales e incuestionables.

En la misma línea de las intervenciones del bloque radical referidas en particular al desempleo y en general a la situación económica, parece oportuno recordar el proyecto de ley presentado en noviembre de 1996 para crear el Instituto Nacional de Apoyo a las Pyme, para planificar, coordinar y orientar programas de capacitación, proyectos y actividades de consultoría y apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Al respecto, se tuvo en cuenta un estudio del INDEC que indicó por entonces que entre 1990 y 1996 la producción fabril aumentó 35 por ciento, pero el número de obreros se redujo en 17 por ciento en el mismo período, y las horas trabajadas 11 por ciento. Ello representa que la productividad de la mano de obra creció 63 por ciento de 1990 a 1996.

Se trata de un proceso de reestructuración fabril verificado en el marco dado por la apertura externa sin límites, con concentración y desnacionalización de numerosas empresas y de amplios sectores de la producción, y en el que las micro, pequeñas y medianas empresas fueron por mucho las más castigadas. Además, el censo industrial del INDEC demostró que en términos relativos, la contribución mayor a la generación de valor agregado correspondió a micro, pequeñas y medianas. Este factor ratifica la importancia crucial de apoyar a las Pyme no sólo por su intervención dinámica en la generación de empleo.



En cuanto al Instituto, se propuso su creación con el fin de que intervenga en todo el ciclo de promoción de la capacitación, en inter-relación con las universidades nacionales y con organismos estatales o privados de investigación y producción, para contribuir a la aplicación de innovaciones tecnológicas, propiciar las oportunidades de inversión y contribuir al desarrollo de las economías regionales.

Para su conformación la propuesta fue la de dar participación al Consejo de Rectores de las Universidades Nacionales, Secretaría de Industria, Banco Nación, Consejo Federal de Inversiones, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, y una comisión asesora integrada por un senador nacional, un diputado, un miembro del Instituto Nacional de Tecnología Industrial y otro del Instituto de Tecnología Agropecuaria, uno del CONICET, uno de la CGT, uno del sector bancario y financiero privado, uno de las universidades privadas, entre otros sectores y entidades.

### *\* Fondos a las provincias y Coparticipación Federal*

La administración que hizo desde 1989 el gobierno nacional de los fondos destinados a las provincias fue uno de los temas que más atención concitó del bloque radical y de la oposición en general en el Congreso, así como de los partidos provinciales que en varios aspectos, aunque no precisamente en este, se suman al oficialismo.

La creación del Fondo Transitorio para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales, destinado a reforzar los ingresos de las jurisdicciones provinciales enfrentadas a situaciones de emergencia financiera, fue el propósito de un proyecto de ley de mi autoría, sancionado por la Cámara en 1988. El Fondo, a financiar con un gravamen de 8 por ciento sobre el precio de venta de cigarrillos y el 10 por ciento del producido del impuesto sobre los intereses y ajustes correspondientes a imposiciones a plazo fijo, estaba destinado a auxiliar con los mayores porcentajes a provincias como Jujuy, La Rioja, Salta y Tucumán que, a raíz de desequilibrios fiscales, atravesaban situaciones críticas. Era un caso en el que la Nación en su conjunto va en auxilio de un grupo de provincias.

Ya respecto del tema de fondo, en diciembre de 1993 fui cofirmante de un proyecto de Declaración del diputado Walter Ceballos destinado a que la Cámara expresara su intención de abocarse con urgencia a tratar un nuevo régimen de coparticipación federal. Era evidente entonces el fracaso de los llamados pactos fiscales y era imperiosa la necesidad de una regulación equitativa entre la Nación y las provincias en cuanto al manejo de los recursos impositivos y de fondos como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Así, la iniciativa hacía notar una reducción a las provincias de 15 por ciento de impuestos coparticipables, mientras en varias zonas del país crecían las evidencias de la emergencia social, con productores regionales colapsados por alzas de tarifas de energía después de la privatización, suspensión o pérdida de medios de transporte, como ferrocarriles, y una adversa política de precios. Por su parte, los estados provinciales se enfrentaban a la

transferencia compulsiva de servicios por el Estado nacional, que sin embargo no acompañaba la medida con los fondos correspondientes

Y, por caso, correspondió insistir en 1995, con un proyecto de Resolución, para que el Ministerio del Interior informara sobre por qué no cumplía estrictamente con lo establecido en la Ley 23.548, referido a la información trimestral que debe suministrar con respecto al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, entonces y después bajo sospecha de un empleo absolutamente discrecional. Una indicación sobre la magnitud del problema planteado lo da el hecho de que de abril de 1991 a junio de 1995 las partidas destinadas por Interior al Fondo treparon a mil millones de pesos, según la información de la Secretaría de Ingresos Públicos.

Frente a la conflictividad por la distribución de los recursos nacionales, el proyecto destacó la necesidad de transparencia en la distribución de los fondos y recordó que la misma ley estableció expresamente que del total recaudado por los gravámenes nacionales, el 1 por ciento debe destinarse al fondo de los ATN, con la finalidad de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Pero la información que el Ministerio del Interior está obligado a proporcionar no era suministrada, con el desconocimiento consecuente sobre los criterios seguidos para la distribución de las partidas.

Pero esos criterios no obstante quedaban en evidencia con una observación simple de la evolución de las cifras desde 1989. En efecto, podía verse que la mitad de las jurisdicciones recibieron 80 por ciento del total de transferencias, mientras la otra mitad se quedaba apenas con 20 por ciento. Ampliamente favorecida fue La Rioja, la provincia natal del presidente Menem, que acumulaba 23,5 por ciento de los Aportes del Tesoro Nacional, seguido por Tucumán con 8,1, Salta con 7,7 y Mendoza con 7,5.

En agosto del año siguiente fue ratificada a través de un proyecto de Declaración la propuesta de debatir y elaborar un nuevo régimen de Coparticipación Federal, por la necesidad de equidad y transparencia, para poner fin a la discrecionalidad y para cumplir con la Constitución reformada, que en su disposición transitoria sexta mandó la aprobación del nuevo régimen a más tardar a fines de 1996. El planteo fue dirigido en este caso al Senado, por ser el órgano representativo natural donde confluyen los intereses de los estados provinciales, del nacional y de la ciudad de Buenos Aires.

Los criterios planteados para este objetivo fueron los de una coparticipación equitativa, solidaria, que apunte a grados equivalentes de desarrollo en todo el territorio, teniendo en cuenta la calidad de vida y la igualdad de oportunidades, y sin perder de vista las competencias, servicios y funciones de la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Son conceptos rectores ya mencionados en la Constitución reformada, y el proyecto advertía que la no adopción del nuevo régimen llevaría, como ocurrió, a la situación de inconstitucionalidad por omisión, descrita por el profesor Germán Bidart Campos. Se trata de la violación de la Constitución al incumplir, el Congreso Nacional, un mandato impuesto por el constituyente. Esta es una violación en la que se incurre hasta estos días.



# 3. Justicia y lucha contra la corrupción

Reseñar todos los proyectos individuales, los realizados con colegas del bloque radical y de otras bancadas respecto del tema de la corrupción resultaría engorroso para el lector, simplemente por una complicación de naturaleza cuantitativa. Y sin embargo, cualquier legislador que se haya preocupado por este tema, y que se proponga seguir haciéndolo desde cualquier campo, puede tener la sensación de que ningún esfuerzo resulta suficiente, dada la vastedad del problema, que en Argentina adquirió proporciones de un drama impensado pocos años atrás.

Ante cada protesta, ante cada reclamo de la oposición, ante un pedido de información, ante las críticas numerosas, ante las denuncias en sede judicial o legislativa, el gobierno se escudó en un argumento sencillo, incluso de fácil colocación periodística: la oposición difama, denuncia sólo para ganar votos, si hay un ilícito que presente las pruebas, y que deje que actúen los jueces. Y para el ciudadano relativamente desprevenido, estas respuestas pueden tener un atisbo de razón: si hay una denuncia cada día, si dos por tres estalla un escándalo, si hoy un secretario, mañana un ministro, después otro ministro y después más y más funcionarios son destinatarios de múltiples acusaciones, puede haber quien piense que todo lo que ocurre es una mera disputa partidaria, un asunto de votos, puro electoralismo.

Aunque el paso del tiempo sirvió para desarticular esas y otras respuestas de circunstancia, también fue dejando en evidencia que el tema de la corrupción va carcomiendo al país por dos vertientes: una es la más expresa, la del ámbito económico, la que quita cantidades ingentes de recursos para responder a las tantas necesidades sociales insatisfechas, la que dificulta si es que no impide proyectos públicos o privados en todos los ámbitos económicos. La otra, no menos grave, es la que corroe al sistema, la que instala la sensación de que todo vale, la que lleva a pensar que las instituciones no alcanzan a generar la capacidad de respuesta suficiente para al menos acotar el problema, la que hace creer que la corrupción tiene tal magnitud que difícilmente podrá ser atacada y superada. Numerosos trabajos de investigación demostraron a un mismo tiempo, varias veces durante estos años, que la corrupción es una de las preocupaciones principales de la gente, que a la vez expresa desconfianza en la justicia, es decir en el poder que puede sancionarla.

Al mismo tiempo, es esa carga pesada que resiente al andamiaje institucional del país y que pone dudas e interrogantes al sistema de convivencia democrática lo que a la vez da sentido a todo tipo de iniciativas contra la corrupción, por más que haya momentos y circunstancias que puedan crear la sensación de que es un trabajo insuficiente y, en ocasiones o según los casos, hasta infructuoso.

## \* *Tráfico de armas*

Fue en ese contexto que ya en marzo de 1995, con los colegas Mario Negri y Víctor Fayad, comenzamos a reclamar información al Poder Ejecutivo sobre el tráfico de armas a Ecuador, un escándalo desatado durante las hostilidades de ese país con Perú, poco después de que Argentina y Estados Unidos anunciaron la suspensión de la venta de armas a ambas naciones, y que cuatro años después sigue sin estar aclarado.

El pedido de información fue reiterado y ampliado en pocos días, dada la gravedad de un episodio para cuya consumación fue firmado un decreto secreto por el presidente, Carlos Menem, el ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, y quienes entonces eran titulares de las carteras de Defensa, Oscar Camilión, y de Economía, Domingo Cavallo. Argentina como mediador de acuerdos de paz entre Perú y Ecuador, alertaba el proyecto de pedido de informes, “no puede participar en este enfrentamiento bélico lucrando con una guerra entre estados latinoamericanos”, así como que “el gobierno nacional no puede alegar el desconocimiento de esta operación”.

En el mismo período se sumaron iniciativas legislativas referidas al desvío de armas a Croacia: “La ostensible falta de control en materia de ventas de armas al exterior, además de abrigar sospechas en cuanto a la honestidad de las operaciones y sus actores, es una inequívoca indicación de la inmadurez que afecta a la formulación de la política de defensa de la administración en ejercicio”.

Por entonces era evidente, como expresaba el pedido de informes al Ejecutivo, que la pretensión del gobierno de presentar el envío de armas a Ecuador como un hecho excepcional quedaba desautorizada por los hechos, ya que “es, en realidad, una práctica habitual e instalada en las entrañas de esta gestión del Ejecutivo”.

Otro proyecto, en el que acompañé al diputado Luis Losada, y junto con los colegas Ricardo Mercado Luna y Gastón Ortiz Maldonado, hizo notar que el envío de armas a Ecuador, además de sus consecuencias políticas incuestionables, representó la violación e incumplimiento de una resolución interna del Ministerio de Defensa, que daba al titular de la cartera el control absoluto e inexcusable de cualquier operación con armas.

En un contexto en el que estas y otras iniciativas sobre el mismo tema no obtuvieron respuesta razonable del gobierno, otra vez junto al diputado Losada llegamos en abril de 1995 a presentar el proyecto de resolución para promover juicio político a Camilión, en los términos del artículo 53 de la Constitución Nacional, “con motivo de haberse involucrado internacionalmente a la República Argentina en el tráfico irregular de armas”.

El proyecto recordó que desde la Cámara se venían presentando pedidos al Ejecutivo desde hacía dos años, sin obtener respuesta, sobre el tráfico de armas, en especial a Ecuador y a la ex Yugoslavia, ambos lugares en los que el país estaba comprometido con el logro de la paz. Además, advirtió sobre la “erosión” a la credibilidad argentina en los foros internacionales.

En cuanto al ministro, el texto mencionó que al concurrir ante la Comisión de Defensa de la Cámara, se había preguntado si la empresa Hayton Trade, autorizada a representar al Estado argentino en el exterior para vender armas fabricadas en el país, había cumplido con la resolución 871 de la cartera a cargo de Camilión. Esa norma estableció los requisitos

para cualquier empresa que quiera incursionar en la actividad, y que sus operaciones deben ser autorizadas mediante la firma del ministro de Defensa.

Camilión reconoció que Hayton Trade no había cumplido con la norma, pero pretendió desentenderse en lo atinente al requerimiento de su firma para autorizar operaciones, a través del argumento de que creía que la resolución sólo era aplicable al ministro que la había firmado, en 1990. Después intentó otra respuesta –ante la incredulidad que la anterior había causado a los legisladores- y dijo que el incumplimiento había sido subsanado cuando “la operación de venta de armas había sido autorizada por los ministros de Economía, Relaciones Exteriores y Defensa”.

Pero fue en verdad que sin verificación legal alguna llegó a la firma del presidente el decreto de venta de armas a Venezuela mientras –como indicaba el proyecto- de los dichos de Camilión podía inferirse que el Poder Ejecutivo tenía conocimiento de que las armas no iban a ese país.

“Es evidente –proseguía el pedido al Ejecutivo- que al menos ha existido de parte del ministro negligencia, impericia, error u omisión de actos de control que hubieran resultado indispensables para torcer el desacertado rumbo de los acontecimientos”.

En prevención de interpretaciones reduccionistas, el proyecto apuntaba que “el juicio político en un régimen presidencialista como el nuestro no implica un juicio sobre la acción general del gobierno, como ocurriría por ejemplo en un sistema parlamentario, pero sí implica un juicio de responsabilidad de determinados actos de los funcionarios públicos que cuando configuran mal desempeño, delito en ejercicio de las funciones o crímenes comunes conforme lo expresa el artículo 53 de la Constitución, permiten su enjuiciamiento y posterior destitución del cargo, sin perjuicio de quedar sujeto a todos los procedimientos judiciales que correspondan”.

Asimismo, dentro del presidencialismo, que es “mucho menos flexible que el sistema parlamentario en orden a la remoción y/o sustitución de funcionarios, el juicio político opera como una válvula de escape para el sistema, y la destitución del funcionario involucrado permite solucionar una situación que se torna explosiva, facilitando la investigación y explicación de los hechos denunciados”. Desafortunadamente, recordaba el texto de los fundamentos, la accidentada historia constitucional da pocos ejemplos de funcionamiento de la figura en cuestión, pese a que “la memoria colectiva también nos dice que si se hubiera utilizado más frecuentemente, varias crisis institucionales podrían haberse evitado”.

### *\* Ibrahim Al Ibrahim*

El repaso de las iniciativas vuelve a dar la constatación de que muchas de las respuestas que reclama hoy la oposición, por las que clama la opinión pública, las que recoge y reactualiza el periodismo en las páginas de estos días, son las mismas que años atrás motivaban pronunciamientos en el Congreso. Como si la gestión menemista tuviera como constante exclusiva no responder a esta exigencia generalizada, que se podía y se puede verificar en expresiones tan diferentes.

Un ejemplo es el proyecto de resolución que impulsé en abril de 1991 para que el Ejecutivo informara sobre las razones del nombramiento por decreto 682/89 de Ibrahim Al Ibrahim, por entonces procesado por el presunto delito de lavado de dólares provenientes del narcotráfico, como asesor en la Aduana de Ezeiza. Una de las preguntas sigue todavía hoy sin respuesta: qué razón movió al Poder Ejecutivo a realizar ese nombramiento por decreto, siendo que lo usual es reservar esa vía para designar funcionarios políticos de relevancia y no para cubrir cargos de rango inferior, como fue en este caso. Y qué antecedentes de relevancia decisiva, mencionados pero no especificados en el decreto 682/89, había acreditado Ibrahim Al Ibrahim para que fueran requeridos sus servicios de asesor.

En relación con el mismo personaje y con varios otros, acompañé al diputado Leopoldo Moreau, casi cuatro años después, en un proyecto de interpelación a los ministros de Exteriores, Guido Di Tella, y de Interior, Carlos Corach. Por entonces se conocían y difundían datos sobre el otorgamiento irregular de la ciudadanía argentina a personas oriundas de Siria.

“Desde el misterioso rol de Ibrahim Al Ibrahim –decía el proyecto- hasta la irregular concesión del pasaporte argentino a Monzer Al Kassar, una sucesión de acontecimientos que se entrelazan demuestra la necesidad, largamente reclamada por diversos sectores de la sociedad argentina, de profundizar las investigaciones”.

Es que se habían abatido sobre el país los atentados contra la embajada de Israel y contra la AMIA, por lo que los puntos a aclarar por ambos ministros eran numerosos y, según se puede ver ahora, lo siguen siendo.

## *\* Privatizaciones*

El proceso de privatizaciones que el gobierno impuso en el país fue motivo de objeciones reiteradas de todo el arco opositor, que a menudo fue acusado de obstruccionista por demandar el tiempo y el consenso necesario para adoptar decisiones que afectaron ostensiblemente el patrimonio del Estado. También de “insensibilidad”, por una supuesta falta de comprensión hacia la permanente necesidad y urgencia de las transferencias al sector privado que la administración precipitó, una tras otra, en busca de fondos destinados al agujero negro de los gastos corrientes.

Ese fue el contexto en el que los legisladores opositores estuvimos asiduamente frente al dilema del quorum, un tema meneado frecuentemente con ligereza y, por supuesto, usado por el oficialismo y sus agentes para denigrar a los adversarios, por empezar con el latiguillo de la “falta de ganas de trabajar” de los legisladores.

Así como las privatizaciones fueron obteniendo aprobación parlamentaria casi exclusivamente bajo el mecanismo de la disciplina a cualquier costo impuesta a la bancada oficialista y a unos pocos socios, en desmedro de la contribución que pudieran hacer otros sectores, la administración desconoció después que el Congreso, mediante una Comisión Bicameral, hizo recomendaciones dirigidas a lograr la transparencia de los procedimientos y a defender el interés patrimonial del Estado, así como a preservar al

máximo posible los intereses de los usuarios, olvidados mediante el mecanismo de dar por ineficaz y torpe toda reglamentación estatal y el de sacralizar todo accionar del capital privado.

En esa línea es que junto con colegas de bloque presenté en febrero de 1991 un proyecto de resolución para solicitar al Poder Ejecutivo información esencial referida al proceso de privatización de Aerolíneas Argentinas, en primer lugar copias de los comprobantes de los pagos a los que se comprometieron los adjudicatarios, de las garantías que debieron presentar respecto del saldo a pagar a plazos y en cuanto al monto equivalente al 10 por ciento del total comprometido como inversión a realizar.

La iniciativa requirió además que el Ejecutivo explicara al Congreso si, en caso de que esas y otras condiciones no hubieran sido cumplidas, qué medidas habían sido adoptadas. También si se cumplió el requerimiento de la Comisión Bicameral, en su dictamen de octubre de 1990, para que los bienes de la sociedad fuesen utilizados sólo para incrementar o mantener el capital social y posibilitar el cumplimiento del objeto social de la empresa y no para cubrir con su eventual realización las obligaciones correspondientes a los adjudicatarios.

Este pedido en especial se basó en que por entonces había trascendido al conocimiento público que los adjudicatarios se aprestaban a integrar los montos de sus obligaciones con la venta de bienes de la empresa o constituir las garantías requeridas con derechos reales o de cualquier otra naturaleza sobre esos bienes.

Además, el proyecto indagaba expresamente sobre la posibilidad, después confirmada, de la incorporación a la empresa de parte o la totalidad del paquete accionario de Austral Líneas Aéreas, una decisión a la que el Ejecutivo no podía ser ajeno porque conservaba participación accionaria, así como los representantes del personal.

El contexto para estos reclamos lo daba la ley sobre la reforma del Estado, número 23.696, en cuanto a los recaudos que deben garantizar la legitimidad de los procesos de privatización, conforme al respeto a las formas de la licitación pública. Al mismo tiempo, esa norma estableció la participación del Congreso a través de la Comisión Bicameral ya citada, no obstante que hacer la presentación no significó que junto con otros colegas diputados olvidáramos que la celeridad, la discrecionalidad autoritaria y la reticencia del entonces ministro Roberto Dromi cuando se efectuó la adjudicación de la empresa impidió al Parlamento ejercer con la amplitud debida las facultades de contralor que le son inherentes. Y esa discrecionalidad había motivado, además, pedidos de juicio político al ministro.

Febrero de 1991. Apenas semanas antes el presidente Menem había lanzado una de sus frecuentes cruzadas éticas, una de sus rimbombantes campañas contra la corrupción y en pos de la transparencia, en especial en las esferas públicas y en lo referente a los procesos de privatización de bienes y empresas estatales. Los hechos de entonces y los posteriores vinieron a demostrar que tales campañas y cruzadas representaban unos golpes mediáticos detrás de los cuales no se concretaba acción alguna.

Por el contrario, los temores expresados en el proyecto de resolución recién mencionado respecto de los incumplimientos de los adjudicatarios a las condiciones establecidas fueron confirmados poco tiempo después, en marzo, cuando se constató la violación del pliego

de bases y condiciones de la licitación pública internacional para la privatización de Aerolíneas.

Al incumplimiento de pagos y garantías se agregaba por entonces, como expresó un proyecto de declaración en el que acompañé al diputado Raúl Baglini, “la concentración accionaria que otorga caracteres hegemónicos y monopolizantes, en la empresa privatizada, a una sociedad estadual extranjera, lo que contraría principios básicos de las normas de orden interno e internacional que nos rigen en materia aeronáutica y comercial”.

El Ejecutivo hizo agua por todos lados: no exigió a los adjudicatarios “el cumplimiento de todas sus obligaciones relativas al pago del precio y garantías de las inversiones a realizar” y a la vez, decía el proyecto, procedió “con tal desusada celeridad que impidió al Parlamento ejercer las facultades de contralor, que la propia Ley de Reforma del Estado se ha encargado expresamente de asegurar, llegándose así a la adjudicación como hecho consumado, en el perentorio lapso de una semana”.

El proceso de privatización está marcado en general por centenares de intervenciones opositoras para intentar mejorar las condiciones de cada transferencia al sector privado, vigilar después el cumplimiento de lo pactado y bregar por los derechos de los usuarios, muchos de los cuales vinieron a descubrir recién por entonces que hay a quien quejarse, es más fácil ser escuchado y más frecuente obtener repercusión periodística cuando uno tiene que protestar por un servicio estatal mal suministrado que hacerlo por una falla igual o equivalente ante una o varias empresas privadas.

Los perjuicios para el Estado y para la población no quedaron limitados al proceso de privatizaciones. Dondequiera que se mire hay acciones gubernamentales que, en condiciones de respeto verdadero a las potestades del Congreso y a la independencia de la Justicia, se habrían encaminado de manera muy distinta.

Uno entre tantos ejemplos es el de la refinanciación de la banca estatal al grupo Yoma por un total de 75 millones de dólares, motivo de un pedido de informes que promoví en setiembre de 1994 y que se sumó a otras iniciativas sobre el mismo tema de varios diputados.

Intentaba el requerimiento verificar si dadas las deudas del grupo Yoma ante el Banco Nación por 47,9 millones de dólares, ante el Banco de la Provincia de Buenos Aires por 11,4 millones, y ante el Banco de la Ciudad de Buenos Aires por 15,7 millones de la misma moneda, se había aceptado un título de deuda del grupo que simulaba ser una obligación negociable, mientras el beneficiario acusaba resultado económico negativo y pasivo de alta exigibilidad.

### \* *Contratos informáticos*

No necesariamente el acto de corrupción más grave e intolerable es el que implica la suma más grande. En verdad el acto ilegal dado en la apropiación de recursos que son de todos los habitantes y que el país necesita imperiosamente para afrontar alguno de sus tantos problemas, no requiere para su condena jurídica, política y moral, de una suma mínima, de un “piso”. Pero es verdad que si un área ministerial hace firmar con una misma empresa privada, en no más de 40 días, dos contratos separados entre sí que en



total representan la erogación de 875 millones de dólares, es evidente que no se trata de un caso común, de otro acto de corrupción que simplemente se suma a una larga cadena. Mucho más si a esos contratos les siguen otros, en el orden nacional, y otros más en varias provincias, para llegar a un total de mil millones.

Operaciones multimillonarias tuvieron su punto de partida en decretos de necesidad y urgencia del presidente -varias veces prorrogados-, su concreción fue motivo de orgullosa mención en mensajes del Ejecutivo al Congreso, el tema fue expuesto en reuniones de gabinete y el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, fue impulsor directo en los dos casos, bastante antes, claro está, de ponerse el traje de sabueso anti-corrupción.

Dos años después de la adjudicación a IBM del proyecto de informatización del Banco de la Nación Argentina y de la contratación directa por la DGI de la misma multinacional, unida transitoriamente con BANELCO, para el registro de los aportes al nuevo sistema de jubilaciones y pensiones, ambos negocios resueltos y puestos en marcha por el gobierno a comienzos de 1994, el país comenzó a tener noticias fragmentarias de un escándalo que todavía hoy está lejos de ser aclarado.

En junio de 1996, junto con los diputados Mario Negri, Carlos Becerra y Federico Storani, invitamos al ministro Cavallo para que se presentara a informar a la Cámara sobre el contrato IBM-Banco Nación, el “Proyecto Centenario”. Es que ante un pedido de información del juez Adolfo Bagnasco, Cavallo respondió que no había intervenido en el contrato investigado, porque se había limitado a establecer objetivos y a describir prestaciones del banco, y porque apenas se había dedicado a los “lineamientos generales” de la contratación.

En agosto de 1996 presentamos, junto con los diputados Rodolfo Terragno y Walter Ceballos, un pedido de informes sobre la demanda por violación a las normas fiscales que la DGI había iniciado contra una de las empresas subcontratadas por IBM, Consad, propiedad del ex subsecretario general de la Presidencia, Juan Carlos Cattáneo. Por esta vía se llegó a un conocimiento preliminar de la facturación de la firma del funcionario presidencial, y unos meses después la justicia inició su investigación sobre la contratación directa de IBM por la DGI, a raíz de una denuncia del diputado Carlos “Chacho” Alvarez.

Finalmente, después de varios proyectos y debates, la Cámara resolvió a fines de ese año crear la Comisión Especial Investigadora de los contratos de IBM con el Estado, en la que fui nombrado vicepresidente.

En el proyecto de Resolución presentado a la Cámara para crear la Comisión, en el que acompañé a la diputada Cristina Guzmán y al que se sumaron colegas de otros bloques, expresamos una presunción que, infelizmente, fue corroborada después por los hechos, al cabo de una investigación muy extensa y que abarcó varios contratos. “Advertimos la presencia –decía el proyecto- de ciertas constantes que nos llevan a pensar en un ‘modus operandi’ por parte de IBM para relacionarse con el mercado, que vistas en forma aislada pueden pasar inadvertidas pero que analizadas en conjunto revelan una ‘matriz’ que pone al descubierto prácticas que afectan y desnaturalizan los principios de la libre competencia para competir y de lealtad comercial, además de otras calificaciones que en sede judicial estos mismos hechos pueden merecer”.

Y proseguía: “Algunas de esas constantes son las triangulaciones bajo las que puede encubrirse el desvío de fondos para el pago de influencias ilícitas, y la evasión o distorsión del proceso de la licitación pública, que sólo se advierten haciendo un estudio global”.

La Comisión no pretendía, como aclaraba el proyecto, suplantar la labor de la justicia, sino adelantarse en aspectos que no estaban al alcance de los jueces, como examinar en conjunto y entrecruzar la documentación reunida en jurisdicciones distintas y sin conexión entre sí. Además, “con un Estado reformado, el rol del Parlamento incluye en forma renovada como asuntos fundamentales el control de la administración, la defensa de usuarios, consumidores y de los derechos difusos, control de las licenciatarias de servicios públicos y velar por el interés general de los ciudadanos y los contribuyentes”.

En ese contexto, la Comisión se abocó no sólo a los contratos IBM-Banco Nación y DGI-IBM-BANELCO, sino que reunió información y recibió testimonios de otras operaciones, siempre con participación de la misma multinacional y la subcontratada Consad, por ejemplo las realizadas por la Municipalidad de Avellaneda, la Provincia de Mendoza, el Banco de la Provincia de Santa Fe y la Provincia de Córdoba. Paralelamente, se hicieron indagaciones sobre la informatización del ANSES también a cargo de IBM. Todos esos casos habían motivado con anterioridad denuncias, indagaciones y pedidos de informes de legisladores de sectores diversos.

La labor de la Comisión fue ardua pero muy provechosa. Tuvo la virtud incalculable de haber reunido los esfuerzos de representantes de varios bloques, quienes se mostraron capaces de superar desacuerdos, que como es natural y previsible se presentaron ante circunstancias diversas, y privilegiar la búsqueda de consenso para llevar adelante un trabajo que en sí mismo desmiente los lugares comunes de la cantinela de Gobierno y coro contra el Congreso.

Este trabajo legislativo, junto al transcurrir de las causas en sus sedes judiciales respectivas, permitió a la opinión pública descubrir hechos y datos que finalmente fueron puestos a su disposición, como la inclusión en el caso del Banco Nación de un sistema informático alternativo no requerido en el pliego original, para encubrir el pago de “coimas” por un monto inicialmente previsto de 37 millones de dólares de los que, por lo que se sabe hasta hoy, fueron abonados alrededor de 21 millones. En el caso de la DGI, un servicio cuya contratación fue dispuesta mediante un decreto presidencial, prorrogado varias veces aún estando vencido, el desconocimiento de los organismos de control por orden expresa de los máximos niveles del gobierno, la desatención de los dictámenes internos de la administración que advirtieron sobre las irregularidades que se iban a cometer y la semi-plena prueba del pago de un sobreprecio multimillonario.

Para colmo, al contrato inicial de 425 millones de dólares se sumó un año después otro contrato de 100 millones. Y aunque el decreto original y sus prórrogas dieron a la DGI la potestad de contratar servicios informáticos para registrar los aportes al nuevo sistema de jubilaciones y pensiones, el Ministerio de Economía y el organismo en cuestión resolvieron basarse en esos decretos para el nuevo contrato con un fin absolutamente diverso, el del registro de la recaudación de impuestos. La gestión que en la DGI sucedió a la responsable de estos contratos impuso su revisión, no sólo por los montos involucrados sino también por ineficacia, y porque pese a los desembolsos hechos y comprometidos la *tercerización* dejaba al organismo sin nada una vez vencido el contrato.



El trabajo parlamentario atravesó los embates del oficialismo. Cavallo, junto a sus colaboradores directos en el Banco Nación y en la DGI, defendió públicamente todo lo actuado, y martilló contra las investigaciones judiciales y de la Comisión del Congreso mediante las consignas que entonces compartía con el presidente Menem: la oposición sólo hace obstruccionismo, quiere frenar la “transformación” y la “modernización” y sus advertencias, requerimientos y críticas a las conductas irregulares ampliamente verificadas en estos contratos sólo representaban una amenaza para la estabilidad y la convertibilidad.

Pero las conclusiones de la Comisión fueron palmariamente claras, y hoy nadie las puede desmentir, por más habilidad que ponga en las piruetas políticas más sorprendentes. A saber:

- fueron causados daños “directos e indirectos” al patrimonio público nacional, que pueden ser atribuidos “a las irregularidades detectadas” en las contrataciones informáticas en cuestión;
- no se realizaron estudios ni análisis previos de los costos para llegar a una evaluación correcta de las implicancias económicas de los proyectos;
- el organismo responsable de planificar y controlar las compras informáticas en el área estatal, la Secretaría de la Función Pública, no cumplió con su deber;
- hubo una relación cuanto menos “confusa” entre los representantes del sector empresario y los funcionarios de organismos públicos.
- mecanismos legales fueron usados de manera ilegítima para consumir estas operaciones y, a la vez, regímenes específicos sobre esta materia fueron dejados de lado.
- utilización sistemática de normas que habilitan procedimientos especiales, como los decretos de necesidad y urgencia.
- utilización de criterios arbitrarios para la designación y remoción de funcionarios públicos, sea por la inclusión en áreas estratégicas de funcionarios no capacitados o por el desplazamiento discrecional de quienes cuestionaron los contratos.
- falta de aplicación de los dictámenes de los organismos de control.
- falta de una política de informatización del Estado y de controles internos que aseguren la transparencia de las contrataciones que en ese sentido se realicen.

### *\* Ética pública*

Los hechos referidos a los contratos informáticos son un ejemplo entre tantos de los actos irregulares en la gestión del gobierno. La sociedad asistió azorada a su repetición continua, con el agravante –como sostenía el diputado Mario Negri en un proyecto de ley en el que lo acompañé en setiembre de 1996- de que las condiciones de vida y de trabajo de la población se deterioraban mientras “es dable observar a diario en ciudadanos que

desempeñan las más altas responsabilidades públicas manifestaciones (...) de riquezas obtenidas aceleradamente y en forma muchas veces dudosa”.

Así, para hacer frente a la necesidad urgente de “perfeccionar los instrumentos jurídicos a efectos de sanear el aparato del Estado”, proponíamos la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada en Venezuela en marzo de ese año, “coincidiendo en un todo con los enunciados de su preámbulo en el sentido de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la Justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”.

La Convención, la única adoptada por iniciativa parlamentaria y no del Poder Ejecutivo Nacional, postula la necesidad de adoptar “un instrumento internacional que promueva y facilite la cooperación entre estados para combatir la corrupción, y en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas o específicamente vinculados con dicho ejercicio, así como respecto de los bienes producto de estos actos”.

En línea con esos mismos objetivos, había acompañado en 1989 al diputado Raúl Baglini en el proyecto de ley para crear el Registro Nacional de Bienes de Funcionarios Públicos, dependiente de la Escribanía General de Gobierno, para incluir en él al presidente, vicepresidente, ministros, secretarios de Estado, personal de la administración pública nacional, de entidades autárquicas, descentralizadas, con jerarquía de administradores o de directores nacionales, generales, gerentes o categorías equivalentes, presidentes y miembros de directorio de empresas del Estado, de sociedades mixtas, del Banco Central, de los bancos oficiales, de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro y de los entes binacionales.

También ministros de la Corte Suprema de Justicia y demás jueces nacionales, senadores, diputados nacionales y secretarios de ambas cámaras, y todos los otros funcionarios que deban ser incluidos en razón de las tareas que desempeñen o de sus facultades de decisión, a cuyo fin los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deberán remitir las listas al registro.

La propuesta era para que todos ellos presenten una descripción detallada de sus bienes, incluidos los del exterior, así como los de la cónyuge e hijos menores, y además nombre, apellido y profesión de los padres, hermanos e hijos mayores de edad o emancipados, y padres, hermanos e hijos del cónyuge.

“Los que incurran en reticencias, ocultaciones o falsedades relativas a su verdadera situación patrimonial serán reprimidos conforme a las disposiciones del Código Penal”, expresaba el proyecto. Asimismo, proponía un emplazamiento por diez días y después sanciones para quienes no presentaren su declaración jurada en los plazos previstos, dentro de los 30 días de la designación.

Ligado a ello, se proponía que toda modificación patrimonial al contenido de la primera declaración se comunicara dentro de 30 días, y la presentación de otra declaración en caso de desempeño de otro cargo o de conclusión del precedente. Esta obligación, la de la segunda declaración, “se considerará comprendida dentro de las que tenía mientras cumplía con sus funciones, considerándose la no presentación de la declaración como un incumplimiento de los deberes del funcionario público, debiendo remitirse inmediatamente la información a la justicia del crimen”.

Una previsión especial abarcaba a todos los funcionarios y legisladores que se hubieran desempeñado a partir del 10 de diciembre de 1983, para que a la finalización de esas funciones o dentro de los 30 días de publicación de la ley –si es que habían cesado antes en sus cargos- se presentaran formalmente ante la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, para las investigaciones que ese organismo pudiera considerar pertinentes.

En los fundamentos, la propuesta mencionaba la “poca efectividad” del régimen en vigencia, atribuida en parte a que había sido instituido por decreto de 1953, con modificaciones posteriores por la misma vía.

“La implantación de normas mediante decretos por parte del Poder Ejecutivo, algunas de vital importancia para los intereses de la Nación, tiene su fundamentación en la doctrina denominada ‘zona de reserva de la administración’”, pero la delimitación constitucional de las facultades legislativas y reglamentarias “no impide que el Congreso Nacional legisle sobre temas que, como el que nos ocupa, impliquen introducir por vía legislativa importantes pautas de conducta para los funcionarios públicos”.

La iniciativa propuso distinguir con toda precisión entre el simple empleado o funcionario, de quienes son investidos de autoridad, con facultades de decisión emanadas de la ley.

“La corrupción generalizada que imperó en el país durante largos años de su historia –expresaban los fundamentos-, con los fondos del Estado convertidos en instrumentos para enriquecer a los funcionarios de turno, transformó a la administración pública en un organismo falto de credibilidad y permanentemente bajo sospecha. Por ello resulta necesario adoptar medidas pertinentes para que la función pública vuelva a generar confianza en la comunidad, otorgándole el carácter de honradez que nunca debió abandonar”.

# CAPITULO II

# 1. Educación

La educación está entre las preocupaciones constantes de los argentinos, y entre las más importantes, por tratarse de un instrumento de promoción social y capaz como pocos de dar vida una y otra vez al sueño de la igualdad de oportunidades. Es notable la atención y la tensión que la ciudadanía pone sobre ella, a pesar de que ciertas circunstancias y fenómenos –o más bien problemas- pueden relegarla de las preocupaciones cotidianas en períodos determinados, como viene ocurriendo con la desocupación.

El papel que juega la educación en el desarrollo social está sobreentendido, se explica por sí mismo y a esta altura de los acontecimientos políticos en Argentina no parece creíble que ningún ciudadano –ni ningún funcionario medianamente bien intencionado- necesite recibir lecciones sobre este punto. No en vano los regímenes dictatoriales que asolaron al país tuvieron como blanco predilecto el sistema educativo y en especial el público, para desatar en su seno una persecución política implacable y para desarticularlo como ámbito de irrupción de la participación comunitaria inicial de niños, adolescentes y jóvenes, de su crecimiento en pluralidad, del surgimiento de su creatividad en función social, de instrumento apto para por lo menos atenuar las desigualdades y de escenario capaz de dar lugar a sus desafíos a la sociedad gobernada por adultos.

Paradojas impensadas marcan la gestión educativa iniciada en 1989, y sobre esto tampoco parece imprescindible abundar en la descripción, puesto que la realidad habla por sí misma. Porque si algo podía resultar auspicioso para la educación en Argentina eran unas instituciones democráticas consolidadas y un sistema de convivencia política afianzado combinándose con una evolución de ciertos índices económicos de los que el gobierno se enorgulleció permanentemente. Así, si es verdad que un país puede proponerse una estrategia de desarrollo sólo a partir de ciertos resultados en sus indicadores económicos, tenía el gobierno en funciones la oportunidad histórica de disponer para los argentinos un servicio educativo consolidado y en crecimiento en todos los sentidos, para así cumplir al menos con una de las obligaciones propias del Estado y un servicio por el cual el ciudadano se puede sentir proclive a pagar impuestos.

Pero mientras los ingresos fiscales crecieron y llegaron a niveles nunca antes alcanzados según el insistente discurso oficial de estos años, la educación jamás satisfizo los requerimientos más elementales de la población y, por el contrario, fue fuente de conflictos interminables y de reclamos constantes. Ante esos conflictos, verificados en las más diversas jurisdicciones y circunstancias, el gobierno apenas reaccionó: a) con las conocidas apelaciones propagandísticas sobre una “modernización” y “reforma”; b) con ofensas e insultos a los maestros, como los que reiteradamente pronunció el ministro de Economía, Roque Fernández; c) con una indiscriminada atribución de responsabilidades a todos los contribuyentes por jamás pagar impuestos y, por lo tanto, desfinanciar el sistema educativo, como machacó la ministra Decibe; d) con la archi-conocida definición sobre la

descentralización y traspaso de escuelas a las provincias, a partir de la cual la Nación se considera desligada de la mayor parte de las responsabilidades, por no decir todas; e) con la afirmación simplista de que los adolescentes y jóvenes argentinos no incorporan los conocimientos diseñados para ellos porque “miran mucha televisión”.

Aquí corresponde preguntarse si el gobierno hace mal las cuentas, si simplemente equivocó la política, o si en verdad un plan de concentración económica, apoyado y sustentado en el monopolio del poder político y la supeditación de todas las instituciones a ello, es compatible con un sistema educativo en crecimiento, eficaz en sus objetivos y que, en definitiva, contribuya a mantener el sueño de que vivimos en un sistema de oportunidades para todos y que las aulas representan el ámbito en el que cualquier argentino puede empezar a trabajar por su progreso individual o por el colectivo. Sucesivamente, la respuesta puede llevar a la conclusión de que la estabilidad económica es ciertamente un requisito para pensar en ciertos beneficios sociales. Pero no es en sí misma una garantía, porque puede ser usada para responder a las necesidades de los habitantes -como corresponde esperar- tanto como para ignorarlas, como sucedió.

En ese contexto fueron frecuentes los intentos menemistas por hacer pie en las universidades nacionales, un propósito para el que recurrió a toda clase de ataques, desde los de tipo político a los económicos.

Estos temas fueron motivo de incontables iniciativas parlamentarias, incluso de legisladores oficialistas capaces de eludir la rigidez del verticalismo con el Ejecutivo, dirigidas a defender, en muchas ocasiones, principios elementales, que nunca debieron ser puestos en duda.

Es el caso del proyecto de Declaración en el que acompañé al diputado José Gabriel Dumón en diciembre de 1989, cuando el gobierno justicialista llevaba unos pocos meses de gestión: “La preocupación por la financiación de la educación y en especial la educación universitaria ha llevado a considerar al arancelamiento como único medio de arrimar fondos para el sostenimiento de las casas de altos estudios. Los que propugnan esa única solución no hacen otra cosa que distorsionar el problema principal: el financiamiento. Así, comienzan refiriéndose a las dificultades económicas y a la escasez de recursos y terminan por limitar el ingreso a la universidad por medio del arancel”.

El texto abundó en conceptos elementales, como la finalidad que tiene la educación como instrumento de inserción y ascenso social y la evidencia –reflejada incluso en estadísticas- sobre que acceden a los puestos de decisión y control aquellos que consiguen mejor instrucción. Así, la aseveración de que el gasto universitario representa una pérdida económica y no una inversión, significa “desconocer su notoria influencia en el crecimiento social”.

La consideración del presupuesto universitario en combinación con el número de alumnos daba por entonces un costo promedio de 930 dólares por año y por alumno, expresaba la iniciativa. La pregunta es cuántos alumnos podrían pagar un arancel teniendo en cuenta que en la Universidad de Buenos Aires, por ejemplo, el 57 por ciento de los alumnos trabajaba por entonces para financiar la continuidad de sus estudios.

“El arancel no es otra cosa que la contraprestación al costo de una profesión que sólo alcanzan los que pueden pagarla, mientras que la universidad gratuita supone un servicio

que el beneficiado devuelve en el plano de su actividad profesional, la investigación científica y además en el mejoramiento de la calidad de la sociedad”, agregó.

Así, alentábamos formas alternativas de financiamiento, como los ingresos que las universidades pudieran obtener de empresas, fundaciones y del propio sector público, por servicios e investigaciones especiales, sin que el Estado se desligue de sus obligaciones. “Siempre será preferible para nuestro futuro encarar el debate diseñando una universidad mejorada que le dé conocimientos de alto valor y recursos humanos numerosos para producirlos, que universidades rígidas, profesionalizantes y de pocos y privilegiados alumnos”.

### *\* Fondo educativo*

Una idea del nivel de estancamiento al que fue sometido el sistema educativo argentino lo da el hecho de que hoy numerosos sectores plantean al gobierno los mismos reclamos de hace casi diez años, mientras desde el Congreso surgen continuamente iniciativas y propuestas, como las contenidas en el proyecto de Ley que co-firmé con el diputado Dumón en marzo de 1990, para crear el Fondo para el Desarrollo Educativo.

Ese fondo fue propuesto con la finalidad de promover la educación en los distintos niveles en todo el territorio nacional, la creación de nuevas unidades educacionales, la mejora en la infraestructura de las existentes, el desarrollo de tareas de investigación universitaria, la capacitación y perfeccionamiento de los docentes en todos los niveles y la mejora de las remuneraciones del personal docente y no docente.

En cuanto a la distribución de los recursos, preveía destinar el 54 por ciento para las provincias, 44,5 por ciento a la Nación –que en aquella época todavía no se había desprendido de todos los establecimientos-, 1 por ciento a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y 0,50 por ciento al territorio nacional de Tierra del Fuego. En cuanto a los recursos que obtuviere la Nación, el proyecto proponía destinar 60 por ciento a las universidades nacionales –que a su vez correspondía distribuir según número de alumnos y docentes- y 40 por ciento a los restantes niveles educativos a su cargo.

Una parte o el total de lo recaudado por impuestos tales como los aplicados sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas, sobre la transferencia de títulos, valores, inmuebles y cuotas y participaciones sociales y sobre los débitos en cuentas corrientes y otras operatorias constituían las fuentes de financiamiento para este Fondo.

Los fundamentos del proyecto pueden citarse ahora, diez años después de su presentación, sin temor a que hayan quedado superados o fuera de toda referencia con la realidad, salvo en algunos aspectos referidos a la nueva configuración de las responsabilidades por cada jurisdicción: “Los recursos económicos para la educación ha sido uno de los temas que más ha permanecido con preocupación en nuestra historia, la que exhibe la carencia hasta el presente de solución definitiva”. Son definiciones que hoy bien puede reiterarse sin cambios substanciales.

“Nuestra organización federal –sostenía- pone en cabeza de los gobiernos provinciales la administración de sus recursos y la obligación, en el caso de la educación, de prestar



servicios primarios. Sin embargo, la adecuada realización de este propósito constitucional siempre tropezó con dificultades, especialmente en materia de financiamiento del gasto. Ya en el siglo pasado se intentó hallar respuesta con las previsiones de la ley 1.420, que además de ser insuficientes y generar un organismo centralizado, fue parcial y ya hace muchos años dejada de lado”.

A ello, recordaba el proyecto, se agregó la extensión del nivel universitario, “que le ha dado un rico perfil al desarrollo del conocimiento y de las profesiones en nuestro país”, pero que a la vez “no ha podido evitar una disminución creciente en las asignaciones de los últimos años, motivada en nuestras dificultades económicas, que pone en riesgo los avances y la extensión de la actividad del sector”.

Entre dos posibilidades, la de asignar fondos específicos y la que se inclina por su universalidad para contar con el financiamiento necesario, proponíamos esta asignación de recursos sin afectar los ya previstos para cada jurisdicción, y sin aumentar la carga impositiva.

Después, el paso del tiempo fue demostrando que la cuestión crucial de la distribución de fondos entre la Nación y las provincias, como se examinó en un capítulo precedente, tomó entre sus víctimas principales a la educación. Es que en este aspecto el Gobierno nacional reprodujo las asimetrías que marcan hoy al país. Mientras fue cediendo paulatinamente a las provincias responsabilidades principales –en áreas y servicios que, como se dijo, son motivo de preocupación constante de la población-, se esmeró en no consolidar un sistema de coparticipación de impuestos, aún después de que, con la reforma de 1994, ello pasó a ser un mandato de la Constitución, que en la cláusula transitoria sexta dio plazo hasta fines de 1996 para cumplir con ese objetivo. Y recién a inicios de 1999 apareció un cierto apresuramiento del gobierno central por lanzar una nueva ley de coparticipación, un propósito repentino que no puede dejar de desligarse de la posibilidad de la derrota electoral.

Pero de ninguna manera esto vino a representar una novedad, puesto que las necesidades políticas y electoralistas de corto plazo y el sistema de premiar a los aliados fieles y castigar a los adversarios –no sólo a los de otros partidos sino en ocasiones también a los del propio- constituyeron para el Ministerio del Interior los parámetros excluyentes con los cuales se manejaron en todos estos años los aportes del tesoro nacional, lo que completó la mecánica de la discrecionalidad en el reparto de fondos federales y, por supuesto, alcanzó de lleno al sistema educativo.

### *\* Sistema federal de educación*

Los principios fundamentales, las normas generales y los objetivos de cada nivel de enseñanza, en pos de consolidar un sistema federal de educación, fueron definidos en un proyecto de ley de octubre de 1990 que co-firmé con la diputada Gabriela González Gass, a partir de un punto esencial: “La educación es responsabilidad imprescriptible e indelegable del Estado federal y de los Estados provinciales, que deberán crear y sostener los servicios necesarios”.



La afirmación de valores que “permitan la realización personal y social del hombre en el marco de la consolidación de un sistema democrático en su forma representativa, republicana y federal, con vigencia de la justicia social y del estado social de derecho y con un estilo de convivencia pluralista, solidaria y tolerante que asegure la integración social” es el objetivo por el que tiene que bregar el sistema, decía aquel proyecto de Ley. Además, procurar la formación intelectual, cultural, física, ética y laboral de las personas y su participación responsable, activa y creadora en la sociedad y “desarrollar el pensamiento reflexivo y crítico respecto del conocimiento y de la realidad social, así como la capacidad de actuar en consecuencia”.

Para alcanzar esos objetivos, la propuesta fue la de comprometer al sistema federal de educación en el respeto al derecho de todos los habitantes de aprender y enseñar, así como en la gratuidad de la educación estatal exceptuado el nivel de posgrado.

De inmediato la iniciativa fijaba como objetivo hacer frente a un problema que se presentó dramáticamente con el paso de los años, y hoy es uno de los desafíos que habrá que afrontar: la desigualdad institucionalizada dentro mismo del sistema educativo. En efecto, el proyecto mencionó entre los objetivos centrales la igualdad de oportunidades y posibilidades en todas las jurisdicciones, a establecer a través de objetivos nacionales mínimos y a hacerla posible, entre otras medidas, con servicios de becas, asistencia, subsidios y prestaciones de salud para los alumnos.

Luego el proyecto –corresponde recordar que es de 1991- proponía disponer medidas que al ser anunciadas ahora son presentadas como revolucionarias, sobre todo en tiempos de campaña, como la obligatoriedad de la enseñanza desde los cinco años de edad hasta completar el ciclo básico medio, a partir de una estructura del sistema prevista de la siguiente manera: educación inicial, desde los 45 días hasta los 5 años de edad; educación primaria, a partir de los 6 años y con una duración formal de 7 años; educación media, subdividida en dos ciclos, el ciclo medio básico, de 3 años, y el ciclo medio superior, de no menos de 2 años; educación superior, universitaria y no universitaria, y educación de posgrado.

Entre otras especificaciones, el proyecto propuso instituir principios que hoy están en debate y que en el ámbito de la Alianza se mencionan incluso como pasos iniciales y esenciales para poner en marcha la tarea compleja de reparar el daño infligido al sistema. Es el caso de un currículo común básico, contenidos comunes mínimos y obligatorios para cada nivel, modalidad o ciclo, a ser dotados –a la vez- con criterios de flexibilidad, para incluir problemas y especificaciones locales y regionales.

También postuló dotar al sistema de una articulación mínima, para asegurar el derecho de los alumnos a que el pasaje de una jurisdicción a otra no afecte la regularidad de sus estudios, como es el riesgo creado en estos tiempos en que conviven entre distritos sistemas diferentes, consecuencia directa de la carencia de consenso al poner en marcha proyectos de cambio o de reforma.

En el capítulo referido al gobierno de la educación, propuso las atribuciones y obligaciones del ministerio federal del área, de un Consejo Federal y de las autoridades de las provincias y de la entonces Municipalidad de Buenos Aires, en lo atinente a los niveles inicial, primario, medio y terciario no universitario. Para el nivel universitario y de posgrado, planteó el principio de que cada universidad nacional se gobierne de acuerdo con lo establecido en

su estatuto orgánico, “el cual deberá proveer la participación de todos los claustros” y determinar, como es obvio, que “las autoridades de la universidad son elegidas y designadas por los representantes de los claustros”.

En cuanto al financiamiento, proyectó que en el presupuesto anual el Poder Ejecutivo Nacional tome como base para la asignación de recursos para el sistema federal de educación el monto equivalente a 8 por ciento del producto bruto interno del año anterior en valores constantes, sumadas las erogaciones del gobierno federal y de las provincias. Y ese monto, agregó, no podrá ser inferior al promedio de los últimos cinco años. Asimismo, se les asignaba no menos del 12 por ciento del total a las universidades nacionales, autorizadas además a generar recursos adicionales.

“La educación de prestación privada sólo recibirá subsidios destinados a los niveles inicial, primario y medio básico, siempre que los servicios educativos sean gratuitos y no se establezcan discriminaciones por sexo, raza, credo o ideología”, planteó la iniciativa.

Al postular conceptos de descentralización, el proyecto de Ley propuso no obstante que el estado federal garantizara por diez años el financiamiento de los servicios transferidos.

En los fundamentos se destacó un concepto cuya actualidad está redoblada ocho años después: la educación es un bien público, no un bien de mercado, y debe tener como único objeto a quienes intervienen directa e inmediatamente en ella. Asimismo, el derecho de aprender y enseñar que se proclama para todos los habitantes, se conjuga con la obligación del Estado de crear y sostener los servicios para ello, única forma de evitar que la educación permanente termine siendo “un enunciado meramente retórico”.

En cuanto a la igualdad de oportunidades y posibilidades en todos los distritos del país, el proyecto hizo notar que “hace tiempo ha quedado en evidencia que la igualdad de oportunidades, reducida exclusivamente a sus aspectos legales, es insuficiente para el logro de la justicia social en educación”, y que no basta que una oportunidad esté formalmente instituida, sino que “es necesario que exista la posibilidad de ejercerla efectivamente”. Pese a que estadísticas de 1980 mostraban un porcentaje relativamente alto de escolarización para el período de siete años por entonces obligatorio –60 por ciento de la población de 5 años incorporada a alguna forma de pre-escolaridad, 93 por ciento de los niños de 6 a 12 años en la escuela primaria y 63 por ciento de los adolescentes en establecimientos de nivel medio-, en el sistema persistían entonces, y están agravados hoy, mecanismos de exclusión, discriminación y disminución de la calidad de los servicios educativos “en función de desigualdades o diferencias sociales o regionales”.

Estos mecanismos “hacen que los mismos años de escolaridad oculten desigualdades en los aprendizajes recibidos”. Frente a ello, el proyecto hizo notar –y en verdad corresponde insistir hoy aún con energía mayor- que el sistema educativo debe atacar sus desigualdades porque de lo contrario se convierte en reproductor de los desequilibrios sociales y, lo que es igualmente grave, los legitima.

En cuanto al gobierno de la educación en general, se destacaron las atribuciones propuestas para la Asamblea del Consejo Federal de Educación, en especial la del establecimiento de un servicio permanente de formación, capacitación, perfeccionamiento y actualización docente, con alcance en todas las jurisdicciones, y la responsabilidad de determinar criterios para la creación de establecimientos educativos.

“Con la primera de ellas –destacó- se intenta lograr que la definición del perfil docente sea producto de una elaboración por todas las jurisdicciones y responda tan adecuadamente como sea posible a sus necesidades”, y con la segunda “se avanza en un intento de cubrir una falencia de nuestra normativa educacional, la cual no prevé ningún criterio para decidir cuándo y dónde es necesario crear nuevos establecimientos educacionales”.

El proyecto propuso además para la Asamblea del Consejo la responsabilidad respecto de la política laboral relacionada con los trabajadores del sector y la elaboración de pautas generales para la participación de los padres, docentes y alumnos en el gobierno de los establecimientos.

Otros elementos innovadores de la iniciativa fueron los de una mayor coordinación del Consejo Federal de Educación con ambas cámaras del Congreso Nacional, así como la participación de miembros del Consejo Federal en el Consejo Interuniversitario Nacional, y de integrantes de éste en aquél.

En cuanto a la transferencia de los servicios a las provincias, ya había sido lanzada al momento de presentación del proyecto, que justamente destacó al respecto la preocupación que había creado en todas las jurisdicciones puesto que no se consideró con la precisión imprescindible el financiamiento de los servicios transferidos, la articulación vertical y horizontal del sistema educativo y las limitaciones que eso implicaba para la unidad nacional y para la movilidad de los alumnos y de los docentes, la carencia de una legislación que asegurara algunos objetivos, principios y orientaciones mínimos al sistema federal de educación que emergería de la transferencia.

En el aspecto del financiamiento de la transferencia, la iniciativa incluyó una serie de advertencias que resultaron, infelizmente, premonitorias, vistas las irregularidades continuas verificadas en muchos distritos abandonados a su suerte por un procedimiento que representó “la consagración de la desintegración y desarticulación de la educación argentina, disfrazada de descentralización”.

### *\* Autonomía de las universidades*

Poco tiempo después, a principios de 1991, co-firmé con el diputado Jorge Vanossi otro proyecto de Ley, sobre la autonomía de las universidades nacionales, una cuestión respecto de la cual la administración menemista avanzó reiteradamente desde su inicio, primero a través de todo tipo de experimentos políticos para desarticular la preeminencia opositora en los claustros, después a través de ataques económicos.

Por ello la iniciativa proponía establecer que las universidades nacionales son “personas jurídicas de derecho público interno y se desenvolverán dentro de un régimen de plena autonomía científica, académica y administrativa”, que en ese marco “contra las resoluciones definitivas de las universidades no hay recursos jerárquicos ante el Poder Ejecutivo”, y que contra las impugnadas con el fundamento de la interpretación de las leyes de la Nación, el estatuto y otras normas internas, “puede interponerse recurso de

apelación ante la cámara federal dentro del término de diez días hábiles de la notificación de la resolución”.

Después de una serie de precisiones de procedimiento, destacábamos en los fundamentos que la cuestión de la autonomía universitaria en el ordenamiento jurídico del Estado “requiere una consideración especial”, y que los antecedentes al respecto van a favor de la vía judicial para el caso de impugnación de resoluciones, si es que se trata de “asegurar la autonomía de las universidades nacionales, más allá de su mera proclamación nominal”.

Luego, el texto mencionó dos decretos de 1990 y 1991, “a través de los cuales el Poder Ejecutivo nacional ha intervenido en la autonomía administrativa de las universidades nacionales al disponer la ratificación del régimen escalafonario de la Universidad Nacional de Río Cuarto, como clara demostración de que dicho departamento de Estado se niega a aceptar los postulados de la autonomía universitaria”.

### *\* Colegio Nacional Buenos Aires*

La defensa del espacio público, entendiendo por él todo aquello que pertenece a los argentinos como comunidad, y que tantos esfuerzos concitó en estos años, dista mucho de representar una abstracción, de ser una línea de principios que no se conecta con los intereses inmediatos de todos los habitantes. A la vez, la fachada modernizadora de proyectos impulsados por el poder central, que en su momento tuvieron un buen impacto de “marketing”, representaban en no pocos casos un peligro para intereses comunitarios.

Ante una situación de ese tipo acompañé en 1990 al diputado Rafael Pascual en un pedido al Poder Ejecutivo para que disponga las medidas necesarias para que las obras por entonces encomendadas a la Corporación Antiguo Puerto Madero no afectaran de ninguna manera el predio del Colegio Nacional de Buenos Aires en la zona en cuestión, destinado a actividades físicas de los alumnos.

Es que conocido el proyecto, las autoridades del colegio habían descubierto que no contemplaba la existencia del campo de deportes y que, peor aún, en su espacio se había previsto un gran edificio de propiedad horizontal.

### *\* Universidad Tecnológica Nacional*

En 1991 presenté un proyecto de ley para transferir sin cargo a la Facultad Regional Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional el inmueble correspondiente al Instituto “Crescencia Boados de Garrigós”, de avenida Warnes 2401 de Buenos Aires.

La iniciativa indicaba que el proceso de desarrollo no es concebible sin una industria fuerte y competitiva, que a la vez necesita de recursos humanos capacitados, lo que explica la trascendencia de la misión de la Universidad Tecnológica Nacional, que además

tiene entre sus finalidades estimular la investigación aplicada. Por lo tanto se espera de ella que impulse la formación de grupos de trabajo, laboratorios de investigación y convenios de servicios, bajo la conducción de profesionales de elevado nivel científico y con la participación del conjunto de la comunidad universitaria.

En ese contexto, agregaba entre las diez facultades regionales y 13 unidades académicas ubicadas en todo el territorio nacional que conforman la UTN, se destaca en cuanto a cantidad de alumnos, docentes y egresados, la Facultad Regional Buenos Aires. Y justamente por ello, la propuesta era la de hacer frente a las carencias edilicias de la casa de estudios con la cesión del inmueble mencionado, que el Poder Ejecutivo Nacional había propuesto transferir a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

## 2. Interés general

La recuperación de las instituciones democráticas en 1983 representó, como ya quedó dicho, un logro en sí mismo, pero a la vez abrió campo a innumerables desafíos, muchísimos de ellos derivados justamente de la historia de restricción a las libertades, de mecanismos aún institucionalizados de autoritarismo, y de una desactualización en el andamiaje de la legislación producto, otra vez, de la escasa oportunidad que los argentinos habíamos tenido hasta entonces de mejorar nuestra organización y normas de convivencia, un objetivo que sólo puede alcanzarse mediante el debate y el logro del consenso que son propios del Congreso.

La necesidad de defender a las instituciones democráticas de diversas acechanzas fue conviviendo con el crecimiento de demandas sociales nuevas, en cuya respuesta concurrieron proyectos legislativos dirigidos a diversos ámbitos.

### \* *Servicio militar*

Fue así que días después del asesinato del soldado Omar Carrasco en Zapala, provincia de Neuquén, en marzo de 1994, acompañé al diputado Walter Ceballos en un proyecto de Ley destinado a convocar a un congreso de debate sobre el modelo del servicio militar para el país, a llamar a una consulta popular sobre el mismo tema y, entre otras medidas, a suspender el entonces inminente sorteo de la clase 1976 para un nuevo llamado al servicio.

De inmediato, en julio de ese mismo año, dos meses antes de que el presidente firmara el decreto 1537 de suspensión del servicio obligatorio, presenté un proyecto de Ley del Servicio Militar para la Defensa Nacional que contempló la eliminación de la conscripción instituida en 1902. Acompañado por numerosos diputados radicales, expliqué que la iniciativa en cuestión partió de reconocer que la sociedad legitimaba por entonces la supresión de la conscripción y su reemplazo por un sistema de voluntariado y que, en ese contexto, el punto de partida había sido el Comité Nacional de la Juventud Radical, a través de un intenso trabajo.

Las variantes contempladas fueron las de servicio voluntario común, servicio voluntario-profesional y servicio obligatorio para casos de guerra, así como las diferencias entre servicio militar, servicios social sustitutorio vinculado al derecho de objeción de conciencia, servicio civil de defensa y el servicio social. Después de vincular el concepto de defensa nacional a agresiones de origen externo, el proyecto incluyó figuras como la de servicio civil de defensa, consistente en la obligación de prestar servicios no militares para contribuir a la preparación del potencial nacional para la eventualidad de una guerra o para sostener el esfuerzo bélico ante un conflicto ya declarado. También delineó el concepto de defensa civil como el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza, o cualquier otro desastre de otro origen pueda provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas.

Dadas las experiencias recientes que conmocionaban al país, la iniciativa previó especialmente el derecho de los subordinados a que su vida y su integridad física y moral sean respetadas y que puedan desarrollarse en condiciones de dignidad y con respeto a los derechos humanos, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra, sea o no en acto de servicio.

El servicio voluntario común fue proyectado por un máximo de 12 meses y abierto a los argentinos de entre 18 y 23 años, con posibilidad de elegir el área geográfica específica o el cuerpo o especialidad militar a la cual postularse. Para los incorporados previó capacitación militar, pase a reserva tras el período previsto y, según aptitudes, posibilidad de aspirar a la incorporación como voluntario-profesional.

Esta figura fue planteada, a su vez, para hacer frente a las necesidades operativas de las fuerzas armadas en materia de personal de tropa, con un contrato de tres años como mínimo, a rescindir o a renovar según deseos y acuerdos entre las partes, capacitación militar y capacitación en una especialidad y con remuneración y servicios sociales previstos para el personal militar en actividad.

Una previsión especial fue la de posibilitar una mayor preparación de la Nación para el caso eventual de un conflicto bélico internacional o en caso de guerra, situación en la cual se previó la convocación a prestación obligatoria, aunque únicamente a través de una ley del Congreso.

Asimismo, proyectó un mecanismo de actualización de conocimientos y preparación para los soldados voluntarios-comunes o voluntarios-profesionales.

En cuanto a la figura de la objeción de conciencia, fue incluida porque es propia de toda democracia desarrollada y porque a través de ella puede contarse además con un “servicio social sustitutorio”, con una duración igual al servicio militar obligatorio y actividades de protección y defensa civil, servicios sanitarios o sociales, conservación del medio ambiente, mejora del medio rural y protección de la naturaleza, y colaboración con la prestación de servicios públicos.

La objeción de conciencia, agregaba el texto, abarca a quienes se consideren imposibilitados para cumplir con la capacitación militar en razón de profesar profundas convicciones religiosas, filosóficas o morales, opuestas en toda circunstancia al uso de armas o a la integración de cuerpos militares o vinculados con la defensa.

Asimismo, previó expresamente que los ciudadanos analfabetos que se incorporen al servicio militar para la defensa nacional en cualquiera de sus formas, serán alfabetizados dentro del período de la prestación, con modalidades a establecer en la reglamentación.

El asesinato de Omar Carrasco determinó que la sociedad, los dirigentes, los legisladores, los funcionarios de diversos niveles, retomáramos el tema del servicio militar obligatorio, ya abierto a partir de la guerra de las Malvinas, en 1982. Fue así que con vistas a la campaña de 1983 el tema ya estaba en la plataforma de los partidos, y que en diversos períodos varios legisladores trabajaron en propuestas diversas, de las que surgieron consensos tomados en cuenta para el proyecto de Ley en cuestión.



En ese marco, la iniciativa tuvo en cuenta, entre otros aspectos, que en cuanto a la educación militar es deseable la mayor conjunción posible entre el subsistema educativo militar y el sistema educativo nacional. En cuanto a la justicia militar, propuso contemplar los derechos humanos básicos y la dignidad esencial de los subordinados, entre ellos en particular los conscriptos o voluntarios.

Asimismo, proyectó condiciones para disuadir el abuso de autoridad y permitir que ante la eventualidad de que sean cometidos actos punibles por el Código Penal, los acusados no puedan escudarse en los términos del Código de Justicia Militar.

### *\* Detención con fines de identificación*

En el contexto ya citado del conjunto de normas, disposiciones y reglamentaciones heredadas, el trabajo legislativo para superarlas incluyó en mayo de 1990 co-firmar junto al diputado Simón Lázara el proyecto de Ley para derogar el inciso primero del artículo quinto de la Ley 14.467, Ley Orgánica de la Policía Federal, en tanto facultaba a los agentes a “detener con fines de identificación, en circunstancia que lo justifiquen y por un lapso no mayor de 24 horas a toda persona de la cual sea necesario conocer sus antecedentes”.

La amplitud y extensión de esa facultad, que –decía el proyecto- “bien puede calificarse de arbitraria”, estaba en combinación con otras funciones “cuestionadas como violatorias de las libertades públicas y los derechos. Este es, sin duda, el caso de los edictos policiales, tema en el cual el Parlamento se encuentra en mora, pues resulta imprescindible modificar y modernizar una legislación tan anacrónica y desactualizada”.

Para la derogación de la facultad de detención en “averiguación de antecedentes”, se basó el proyecto en el artículo 18 de la Constitución Nacional: “Ningún habitante de la Nación puede ser arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente”.

“Los constituyentes –proseguía el proyecto- fuertemente inspirados en el ideal de libertad, quisieron proteger efectivamente a los individuos del ejercicio irrestricto de la autoridad y particularmente, de toda limitación arbitraria a la libertad ambulatoria, requiriendo en el texto constitucional la existencia de orden judicial para proceder a un arresto. En otros términos, se sentó el principio que la supresión de la libertad personal exige razones precisas y justificables”.

Luego, los requisitos materiales para sustentar una orden de detención legal surgen de las constituciones provinciales y de ordenamientos procesales locales, los que en general “reclaman cuanto menos la sospecha vehemente, indicios suficientes o la semiplena prueba de que una persona es autora, cómplice o encubridora de un delito para que pueda legalmente expedirse una orden de detención”.

Dada la articulación de estas normas con la Constitución y la práctica de razias, arrestos “en averiguación”, en circunstancias diversas como recitales de música y otras reuniones, “estamos en presencia –decía la iniciativa- de un *modus operandi* que, en nombre de la razón democrática y del derecho, debe ser drásticamente eliminado”.



## *\* Celdas de aislamiento*

También con el diputado Lázara habíamos propiciado en noviembre de 1988 la eliminación de las celdas de castigo y el castigo por medidas disciplinarias en celdas de aislamiento, y otra vez teniendo como sustento a la Constitución, en su artículo 18: “Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas”. También el artículo quinto de la declaración universal de los derechos del hombre: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o a tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

Los fundamentos de la iniciativa mencionaban “la necesidad de ir adecuando todas las estructuras jurídicas al reconocimiento de los derechos naturales del hombre, a su dignidad y al tanpreciado valor de la libertad. Esta adecuación (...) irá posibilitando la necesaria transformación de actitudes que hagan posible la desaparición de la herencia autoritaria que los prolongados años de la dictadura militar han dejado, en la que prevalece el mismo espíritu arbitrario que se concretó en métodos y actitudes del personal penitenciario, correlativo con muchas de las normas vigentes en esa etapa represiva”.

Propio del atraso impuesto al país en términos de libertades y respeto a los derechos es que encontramos necesario expresar en ese proyecto que “las celdas de castigo constituyen una rémora denigrante para el hombre”. Los firmantes de aquel proyecto constituían por sí mismos una evidencia de la importancia del requerimiento, a saber además del ya nombrado Lázara: Matilde Fernández de Quarracino, Miguel Monserrat, Raúl Rabanaque, Orosia Botella, Carlos Auyero, Lucía Alberti, Roberto Digón y Federico Storani.

## *\* Informante, arrepentido, agentes encubiertos*

El establecimiento de los institutos del informante, arrepentido, agente encubierto y sustitución de identidad, para ser empleados por parte de autoridad judicial competente en relación con ciertos delitos previstos y reprimidos en el Código Penal, fue el objetivo de un proyecto de ley que presenté en noviembre de 1995, con el diputado Juan Octavio Gauna como co-firmante.

La iniciativa se refirió a organizaciones que se sustenten en acciones terroristas como las que Argentina había padecido en 1992 y 1994, y fue sustentada en numerosos proyectos precedentes, incluso del ex presidente Raúl Alfonsín y de su sucesor, Carlos Menem, en normativa de otros países y elaborada tomando en cuenta modificaciones a la Ley de lucha contra el narcotráfico, que incorporaron las figuras del agente encubierto y el arrepentido para obtener información a favor de investigaciones contra el tráfico ilícito de drogas y blanqueo de capitales, así como otros antecedentes.

La propuesta de los nuevos institutos o figuras fue propuesta entonces en el proyecto para aplicar en investigaciones judiciales sobre organizaciones delictivas que incurran en delitos contra la libertad individual y contra la libertad, delitos contra la seguridad y el orden públicos como incendios y estragos, contra la seguridad de los medios de transporte

y comunicación, asociación ilícita, intimidación pública, atentados contra el orden constitucional y a la vida democrática, delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, y otros atentados contra el orden público.

Pero en virtud de lo delicado y excepcional de la aplicación de las figuras propuestas, el proyecto hacía notar la necesidad de instaurar mecanismos de control estrictos, y que por lo tanto no puede ser decidida de oficio por los jueces, sino con intervención del Congreso, a través de una serie de requisitos, en especial los destinados a evitar una manipulación de las nuevas figuras para finalidades político-partidarias.

En ese contexto, se definió la figura de informante como la de toda persona física que confidencialmente colabore con autoridad judicial competente, en forma habitual, con o sin retribución monetaria o en valor, proporcionando información relevante sobre los delitos mencionados.

En cuanto al arrepentido, propuso habilitar al juez para reducir las penas correspondientes con los mismos delitos a favor de quienes, integrando una asociación ilícita e incursos en esos delitos, con anterioridad a la sustanciación del proceso o en su transcurso revelaran identidad de autores, partícipes o encubridores de los hechos investigados o de otros conexos, proporcionando datos relevantes que permitan la aprehensión y el procesamiento de los sindicados o un significativo progreso de la investigación. También si facilitaran la obtención de prueba decisiva para acreditar la existencia de la organización delictiva, para incautar materiales, medios de transporte, valores, bienes muebles e inmuebles, sustancias, dinero y/o activos.

Se incluyó la propuesta de reducción de la pena para el caso de quien coadyuvare a evitar un daño mayor o nuevos delitos, y la obligación del juez de disponer todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad personal del presentado.

En cuanto al agente encubierto, planteó su institución a fin de que el juez pueda acreditar prima facie la existencia de una organización delictiva incurso en los delitos contemplados, comprobar la comisión de esos delitos, impedir su consumación, individualizar o aprehender a los autores, partícipes o encubridores de los hechos investigados y de otros conexos, y obtener y asegurar medios de prueba. El recurso a la nueva figura, proseguía el proyecto, debe quedar restringido al hecho de que por otros medios no se pudiera llegar a las finalidades perseguidas.

Para preservar a estos agentes encubiertos, el texto reconoció el derecho a resguardar su identidad, y en caso de resultar imputados en un proceso, a informar confidencialmente su condición al juez, para que haga las verificaciones correspondientes. Asimismo, a elegir entre permanecer activo o pasar a retiro en caso de que su identidad fuera conocida, con los beneficios para los casos corrientes en ambas posibilidades. Además, previó que ningún agente de cuerpos policiales y fuerzas de seguridad pueda ser obligado a actuar como agente encubierto, y que la negativa a hacerlo no sea tomada como antecedente desfavorable para ningún efecto.

Asimismo, el proyecto expresó que cuando las circunstancias del caso hicieren presumir fundadamente un peligro cierto para la vida o la integridad física de un testigo o de un imputado que hubiese colaborado con la investigación, o de un agente encubierto, el tribunal deberá disponer las medidas especiales de protección que resulten adecuadas.

Estas podrán incluso consistir en la sustitución de la identidad del testigo o imputado, y en la provisión de los recursos económicos indispensables para el cambio de domicilio y de ocupación, en cuyo caso la gestión correspondiente quedará a cargo del Ministerio de Justicia de la Nación.

Para la aplicación de estas figuras los jueces, expresaba el proyecto, no pueden decidir de oficio, sino gestionar autorización del Congreso de la Nación, autorización cuyo trámite corresponde encaminar a través de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia.

## *\* Política nuclear*

Asegurar el ciclo de investigación, desarrollo y producción nucleoelectrica; preservar el desarrollo científico y tecnológico incentivando la investigación de las ciencias básicas y relacionadas al tema nuclear; estimular la investigación en la utilización de las energías más avanzadas; conservar la capacidad autónoma de los suministros nucleares requeridos y asegurar la capacidad nacional de producción de combustible nuclear en todas las etapas del ciclo de combustible y agua pesada fueron los objetivos enunciados en un proyecto de Ley sobre el sector que co-firmé en 1995 junto al diputado Víctor Fayad.

Asimismo, los objetivos de esta propuesta de régimen nuclear fueron los de aprovechar la tecnología para aplicaciones energéticas medicinales, agropecuarias e industriales; fomentar el desarrollo industrial a través de la transferencia de tecnología desarrollada en el campo nuclear; preservar el ambiente humano y la salud pública aplicando las normas nacionales e internacionales en el manejo de materiales nucleares; definir políticas específicas para toda la gestión de residuos de la actividad; formar recursos humanos altamente especializados en el área; propiciar la cooperación latinoamericana e internacional en el campo de las aplicaciones pacíficas de la tecnología nuclear; mantener vigente la opción nuclear como productora de energía eléctrica y, por último, asegurar la propiedad exclusiva de la ingeniería de diseño de elementos combustibles y de la ingeniería de diseño de centrales nucleares que operen en el territorio nacional.

Para esos fines, se definió como dominio exclusivo e inalienable del Estado Nacional a las instalaciones nucleares que, “considerándose estratégicas para la realización de los objetivos indicados, sean propuestas por la Comisión Nacional de Energía Atómica y aprobadas por el Congreso de la Nación”, así como también las licencias y patentes pertenecientes a esa comisión, vinculadas con la actividad nuclear y sus aplicaciones.

Por el proyecto, el Estado Nacional se compromete a reconocer y respetar la normativa provincial y municipal en la materia, mientras los yacimientos de elementos y minerales nucleares son bienes privados de la Nación o de las Provincias según el lugar donde se encuentren, al tiempo que se declara sujeta a jurisdicción nacional la regulación y fiscalización del transporte terrestre, marítimo, aéreo o fluvial de materiales nucleares.

Las autoridades de aplicación para las funciones descriptas son, según el proyecto, la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Comisión Bicameral de Política Nuclear. Definidas las atribuciones de la Comisión Nacional y de la Comisión Bicameral y la forma

de la composición de ambas, la iniciativa se abocó especialmente a la gestión de los residuos radiactivos.

Así, la propuesta consistió en que la Comisión Nacional de Energía Atómica establezca los instrumentos básicos para la gestión adecuada de esos residuos, garantizando la protección del ambiente, la salud pública y los derechos de la posteridad, y que coordine con las autoridades locales todo lo relativo a la aplicación de la norma.

Asimismo: cumplir las normas que regulan la seguridad radiológica nuclear, de protección física y las salvaguardias internacionales; asumir la responsabilidad de la gestión de los residuos radiactivos; establecer los criterios de aceptación de residuos; gestionar el tratamiento de los residuos producidos como resultado de la generación nucleoelectrónica, en particular los elementos combustibles irradiados, con el mismo ritmo con que son generados y en forma simultánea; elaborar y actualizar cada cuatro años un plan estratégico de gestión de residuos radiactivos, debiendo informar anualmente sobre las tareas realizadas, evolución del plan y la necesidad de su eventual actualización. Este plan, planteaba el proyecto, debe ser presentado al Poder Ejecutivo Nacional, que lo enviará para su aprobación a la Comisión Bicameral.

En el mismo sentido, incluyó la creación de un fondo exclusivo para la gestión de residuos radiactivos, así como el fondo exclusivo de desmantelamiento de instalaciones nucleares, para desmantelar toda instalación al cabo de su vida útil o cuya actividad haya cesado durante diez años.

En los fundamentos del proyecto se hizo notar que es indispensable establecer un marco de regulación, por la envergadura e importancia que la actividad nuclear tiene para el desarrollo del país, teniendo como finalidad última “el desarrollo tecnológico que garantice a los argentinos pleno poder de decisión política y económica”, y sin olvidar que “su carencia deja al país supeditado a la voluntad de terceros países de avanzada tecnología, que serían nuestros proveedores, profundizando nuestra dependencia tecnológica”.

También explicaba que si la tendencia es efectivamente dotar al país de mayor valor agregado en su producción, es razonable esperar que el Estado se verá obligado a promover al sector industrial, lo que expresamente incluye un aumento de la capacidad energética. “Nuestras reservas energéticas, sobre todo las de combustible no renovable, gas y petróleo, son modestas –proseguía-. Si tenemos en cuenta que la actividad nuclear exige una inversión intensiva de capital, al igual que la hidroelectricidad, las dos fuentes más importantes que tiene el país para asegurar su porvenir energético corren un futuro incierto”.

### 3. Defensa del consumidor y de usuario de servicios públicos.

Hace ya casi diez años presenté un proyecto de Ley de defensa del consumidor, y cuatro años después co-firmé otro sobre ley de defensa de los usuarios de servicios públicos domiciliarios. Son temas que mucho más ahora que entonces captan la atención de autoridades del Ejecutivo, de los legisladores, en general de los dirigentes políticos y de los medios de comunicación.

Iniciativas de ese tipo, de muchos colegas de orientaciones diversas, demuestran un esfuerzo creciente por responder a necesidades inmediatas de la población, contra la muletilla habitual que pone a todos los políticos lejos de los requerimientos de los habitantes, sin hacer distinciones. Y por cierto que la iniciativa en cuestión, de junio de 1990, encontró inspiración en proyectos precedentes.

La necesidad de preservación de los derechos de los consumidores y de los usuarios de servicios es un tema que se descargó sobre el país al compás de una serie de cambios veloces, algunos en correspondencia con los acontecimientos económicos internacionales, con los cambios y mutaciones que impuso la apertura de mercados. Otros, en parte conectados con los anteriores, surgen del veloz proceso de privatizaciones impuesto al país por el gobierno nacional, la mayoría de las veces sin ofrecer a la población y a sus representantes el tiempo necesario para lograr normas que velen por sus intereses, para preservar el interés común, para buscar consenso.

Este último problema no puede sorprender a nadie. El afán de privatizar a todo vapor encuentra raíces en las exigencias de los grandes inversores internacionales, en la necesidad oficial de obtener recursos para gastos corrientes muchas veces inmediatos, en la inclinación de los funcionarios a simpatizar con los intereses de los futuros adjudicatarios y en un Estado retirado de todo control. En ese contexto, la preservación de los intereses generales no fue un objetivo de la administración. Es decir: no sólo fue reformado el Estado generador de bienes, sino que fue desdibujado el Estado capaz de preservar los intereses de los habitantes en cuanto consumidores. La defensa de la apertura del mercado degeneró en un fundamentalismo que, coherente con el modelo de concentración, quitó toda protección a los intereses del lado más débil de la cadena.

Así las cosas, el proyecto de defensa del consumidor tuvo la finalidad de promover la protección de los habitantes en su condición de consumidores, dada la necesidad de crear un cuerpo legal que contemple las situaciones de desprotección en que se encuentran, que también se puede adjudicar a los vacíos que afectan a la normativa vigente y a los mecanismos administrativos de fiscalización.

Su elaboración se realizó teniendo en cuenta las recomendaciones de las Directrices para la Protección del Consumidor, que en 1985 había aprobado la Asamblea General de

la ONU, así como constituyó una referencia la legislación de los países que más empeño pusieron en este aspecto.

Por cierto, la iniciativa no postuló la tutela del consumidor por parte del Estado como un fin en si mismo, puesto que propició la participación de la sociedad a través de asociaciones privadas de consumidores, mediante la apertura de canales institucionalizados, para posibilitarles un papel importante.

En ese marco, son dos las finalidades esenciales: preservar y garantizar los derechos del consumidor o usuario y establecer las reglas de juego a las que deberán ajustarse tanto importadores, comerciantes y productores de bienes y servicios de carácter privado, como los organismos y empresas con participación del Estado nacional. Se trata de poner en manos de los consumidores herramientas legales de defensa, a través de la articulación de mecanismos de información, de investigación y de conciliación, sin perjuicio de las intervenciones de órganos judiciales o administrativos ya previstos.

Después de definir a los consumidores o usuarios como las personas físicas o jurídicas que contratan para su consumo final la adquisición de bienes muebles, la prestación de servicios o la locación de bienes muebles cualquiera sea la naturaleza. pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, el proyecto excluía de esa condición a quienes adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

Las obligaciones previstas abarcan a comerciantes, productores, importadores y los prestadores de servicios, así como empresas, privadas estatales o con participación estatal, y parten desde las más generales y comunes, como la necesidad de que los bienes y servicios no representen riesgo para la salud o seguridad física del consumidor o usuario, y en caso contrario que sean comercializados con los mecanismos e instrucciones adecuadas y normas razonables para la seguridad.

Luego, el proyecto propuso los parámetros para la entrega de bienes, en forma inmediata o través de normas contractuales –con la debida especificación sobre las características de los contratos, incluido el tamaño de la letra-, las penalizaciones en casos de incumplimientos, y las condiciones propias de las garantías contra todo vicio o defecto que haga al producto inepto para el uso, consumo o aprovechamiento, así como los procedimientos a seguir, y sus plazos, en caso de fallas.

Otra parte de la propuesta se abocaba a la prestación de servicios, exceptuados los de profesiones liberales que requieran para su ejercicio título universitario y matrícula otorgada por colegios profesionales reconocidos oficialmente o autoridad facultada para ello.

## **\* *Servicios públicos***

Para el caso de los servicios públicos, el proyecto propuso que al contratar la prestación las empresas prestadoras deberán entregar al usuario constancia escrita de las condiciones y de los derechos y obligaciones de ambas partes. Cuando por la naturaleza del servicio ello no fuera posible, deberán mantener la información a disposición de los usuarios en el lugar de prestación del servicio y en todas las oficinas de atención al público.



En cuanto a los servicios públicos a domicilio, planteaba entre otras especificaciones que la autoridad de aplicación quede facultada para intervenir en la normalización de instrumentos de medición como los de energía, combustible, comunicaciones, agua potable u otro similar, para que así pueda verificarse su buen funcionamiento cuando existan dudas sobre las lecturas efectuadas por las empresas.

Asimismo, postulaba que cuando una empresa de servicios públicos, por causas que le sean imputables, no cumpliera en tiempo y forma con la totalidad de los servicios contratados, deberá reintegrar o acreditar en su caso, al usuario afectado por el incumplimiento, el importe total del servicio no prestado dentro de los 30 días contados a partir del reclamo del usuario. También que los usuarios de estos servicios tendrán derecho a reclamar ante las empresas cuando el consumo facturado por un período excediere el promedio del consumo efectivo del usuario en el año inmediato anterior, para lo cual el usuario deberá presentar la facturación que demuestre la diferencia.

Después de definir condiciones para ventas domiciliarias y otras modalidades de venta, así como las condiciones de claridad y amplia información que deben regir las prestaciones de medicina prepaga, el texto definió las cláusulas abusivas como: las que se opongan al principio de buena fe o perjudiquen al consumidor o usuario o comporten en el contrato una posición de desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes; las que fueren conocidas por el consumidor o usuario luego de firmado el contrato; las que otorguen a una de las partes la facultad de resolver discrecionalmente el contrato; la omisión de saldo de deuda, tipo de interés y modo de actualización del capital adeudado en los casos de pago diferido; los incrementos de precios por servicios accesorios, financiación, aplazamiento, recargo, indemnizaciones o penalidades que no correspondan a prestaciones adicionales susceptibles de ser aceptadas o rechazadas; la inversión de la carga de la prueba en perjuicio del consumidor o usuario y la negativa expresa al cumplimiento de las obligaciones o prestaciones propias del comerciante, fabricante, importador de bienes o prestador de servicios.

Posteriormente, propuso que las asociaciones de consumidores se organicen como entidades civiles sin fines de lucro, para observar reglas como la finalidad de la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, en su carácter general o en relación con productos y servicios determinados, contar como socios al menos con el 1 por mil de la población económicamente activa del lugar en que la asociación se desenvuelve, no desarrollar actividades político partidarias y no percibir ayuda ni subvenciones de las empresas o agrupaciones de empresas que suministren bienes, productos o servicios a los consumidores o usuarios.

Estas asociaciones, proponía la iniciativa, pueden ser declaradas de utilidad pública y percibir subvenciones del Estado nacional y de los provinciales, y ser oídas en consultas durante la elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directa o indirectamente a los consumidores o usuarios.

Como autoridad de aplicación de la ley fue propuesta la Subsecretaría de Industria y Comercio o el organismo equivalente, y además el proyecto incluyó la creación del Consejo Nacional del Consumidor, con su conformación, sus atribuciones y su funcionamiento. El texto planteaba que la autoridad de aplicación podrá disponer la realización de inspecciones administrativas y de pericias técnicas y contables, la ratificación y ampliación de las



denuncias que se presenten, el requerimiento de informes a los presuntos responsables y damnificados de los hechos que se investiguen, el pedido de informes y antecedentes que juzgue necesario, a las empresas y entidades oficiales y privadas, y requerir la colaboración de cualquier laboratorio u oficina nacional o municipal.

Después de proponer los sistemas y procedimientos, con sus plazos, para la verificación de fallas o incumplimientos, el proyecto incluía para quienes infrinjan las disposiciones de la ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que guarden correspondencia con ella, una escala de sanciones que va desde el apercibimiento o llamado de atención a clausuras por diversos períodos y hasta, en los casos más extremos, la disolución y liquidación de la sociedad responsable, más inhabilitaciones, pérdida de concesiones y privilegios como regímenes impositivos, suspensión del registro de proveedores del Estado y publicación de la sentencia condenatoria a costa del infractor.

Todo ello sin perjuicio de que, cuando la gravedad, magnitud o naturaleza de los hechos lo aconsejen, la autoridad nacional de aplicación entable demanda civil, promueva acción penal o querrela criminal ante los tribunales judiciales competentes, de acuerdo con las circunstancias del caso, en defensa de un interés general o del particular damnificado.

### *\* Usuario de servicios públicos domiciliarios*

El proyecto en el que acompañé al diputado Walter Ceballos sobre la defensa de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios data de octubre de 1994, y siguió a otra iniciativa, que había sido presentada el 12 de noviembre de 1992. Fue a raíz de este último proyecto que el capítulo VI de la Ley de Defensa del Consumidor legisló sobre las prerrogativas de los usuarios de servicios domiciliarios, pero como tantas otras veces en estos casos el Poder Ejecutivo vetó partes substanciales del capítulo, por lo que la situación de vacío legal y desprotección de los usuarios persistió a pleno.

La inspiración general del proyecto se basó, como explicaban sus fundamentos, en la desigualdad creciente verificada en las relaciones de consumo cotidianas, entre dos partes: por un lado la empresa moderna, “con todo su arsenal de recursos”, y por el otro el consumidor solo y sin protección.

En el caso de la prestación de servicios domiciliarios, como sostenía el proyecto, el problema se agrava porque se trata de servicios cuyo prestador goza de monopolio: el usuario descontento por fallas en el servicio, disconforme con su calidad, molesto por interrupciones, víctima de abuso en los precios, no puede prescindir del servicio y buscar otro proveedor. Apenas si tiene oportunidad de protestar ante una ventanilla.

La marcha del proceso privatizador creaba indudablemente en 1994 la necesidad imperiosa para un proyecto de este tipo y, como nada se pudo avanzar al respecto desde entonces, la sigue creando en estos días.

Es en coincidencia con el momento de las últimas correcciones al original de este trabajo que decenas de miles de habitantes de la Capital Federal estuvieron varios días sin servicio de energía eléctrica. Después de protestas y de gestiones y presentaciones parlamentarias, la empresa proveedora se comprometió a descontar en la facturación siguiente los días

en que el servicio no fue prestado, y anunció una indemnización que no conformó a gran cantidad de damnificados. Es que sufrieron pérdidas los comerciantes, ancianos habitantes de pisos altos estuvieron imposibilitados de salir a la calle, muchos enfermos debieron hacer frente a la pérdida de medicamentos valiosos por falta de refrigeración. Fue ante el clamor generalizado que el gobierno aceptó contemplar la imposición de multas a la empresa prestadora del servicio. Este cuadro no era imposible de prever y fue por ello que en 1996 había acompañado al diputado Juan Pablo Baylac en un pedido de informes al Ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con los contratos de concesión firmados con las distribuidoras Edenor y Edesur.

Es que a fines de 1994, la Constitución recién reformada había establecido un mandato expreso a las autoridades, entre cuyas obligaciones está la de controlar a los monopolios “naturales y legales” y “la calidad y eficiencia de los servicios públicos”.

En ese contexto, el articulado del proyecto de Ley de defensa de los usuarios definió servicio público domiciliario “a las actividades de prestación y satisfacción de necesidades colectivas puestas en el domicilio del usuario, cuya titularidad y continuidad de la prestación corresponde al Estado, cualquiera sea la naturaleza (pública, privada, individual o colectiva) de los entes que la desarrollen”.

Luego de una serie de principios generales, el proyecto abarcaba el tema de los controles, hoy revalorizados repentinamente, admitidos como necesidad, después del período en que hablar de cualquier tipo de intervención estatal era ganarse una cuota de impopularidad, la posibilidad de ser tachado como retrógrado y la acusación de atentar contra la corriente de inversores extranjeros absolutamente decididos a “ayudar a la Argentina”.

Sobre los controles, como en la iniciativa anteriormente citada de defensa del consumidor, se establecían procedimientos para el caso de demanda de los usuarios respecto del funcionamiento de los medidores. Así, proponía que el ente regulador correspondiente esté facultado para la comprobación del medidor, para la cual el usuario debe abonar una tasa de verificación que no podrá superar el 20 por ciento del abono o carga fija mensual. Si luego se comprueba la anomalía, planteaba que la empresa se haga cargo de la tasa de verificación, además del obvio resarcimiento por la falla del medidor.

Luego, la iniciativa incluía condiciones para una facturación más transparente y tomaba el criterio de un promedio de consumo en un período precedente para enfrentar incrementos en la facturación superior a 20 por ciento. También mencionaba que en caso de mora del usuario la tasa de recargo no puede superar la tasa activa de descuento para documentos comerciales a 30 días establecida por el Banco de la Nación Argentina.

Para el caso de interrupciones por desperfectos atribuibles a la empresa responsable del servicio, la iniciativa citaba una serie de previsiones, como los descuentos del caso para el usuario perjudicado, comunicaciones en término para el ente regulador correspondiente y, en caso de desperfectos y problemas más prolongados, la obligación de dotar al usuario con servicios alternativos, un mecanismo que en el episodio ya citado del corte de electricidad en la Capital Federal en febrero de 1999, habría al menos atenuado significativamente el padecimiento de miles de personas.

Como autoridad de aplicación, el proyecto de Ley contemplaba la creación de la Comisión Nacional de Defensa de los Usuarios de Servicios Públicos, con un directorio de cinco miembros definidos como personas con antecedentes técnicos y profesionales en la materia. El haber mantenido anteriormente relaciones comerciales con las empresas que prestan servicios domiciliarios, o compartido intereses, o asimismo el haber participado en cualquier organismo público involucrado en el proceso de privatización son causas que impiden la pertenencia al directorio de la citada Comisión. La incompatibilidad se hace extensiva a los cónyuges y parientes consanguíneos hasta el segundo grado.

Además, contemplaba que la Cámara de Diputados designe a tres de los miembros del directorio, con los dos tercios de los votos emitidos, mientras las asociaciones de consumidores y usuarios nombran otros dos, y en todos los casos podrán ser removidos por la Cámara baja, también mediante dos tercios de los votos emitidos.

También preveía que la Comisión y los entes reguladores tengan representaciones en cada provincia, al menos con “una estructura mínima”, y que habiliten al menos una línea telefónica gratuita para consultas y denuncias de los usuarios.

Como funciones de la Comisión el proyecto definía el cumplimiento de la Ley que lo crea, controlar y fiscalizar la prestación de los servicios domiciliarios, publicación de información y asesoramiento de utilidad para los usuarios, informes al Poder Ejecutivo y al Congreso sobre sus actividades en beneficio del interés público y de la protección de los usuarios, asegurar libre acceso de los usuarios a los servicios públicos, asesorar al Ejecutivo sobre otorgamiento de nuevas licencias, aprobar y controlar el contenido de los pliegos de nuevas concesiones y las modificaciones a aplicar en las actuales, reglamentar el procedimiento para la aplicación de las sanciones y recibir el reclamo de los usuarios respecto del desempeño de los entes reguladores.

Finalmente, el proyecto también definía las funciones de los entes reguladores, entre las cuales figuran: dictar reglamentos sobre seguridad, normas y procedimientos técnicos de contratación, medición y facturación de los consumos, control y uso de medidores, interrupción y nueva conexión de servicios y la calidad de éstos.

Asimismo, eran facultados a celebrar convenios con las universidades nacionales para verificaciones técnicas, a controlar que las tarifas sean aplicadas de conformidad con las disposiciones legales, a velar por la protección de los usuarios en cuanto a su salud, seguridad, intereses económicos e información, a velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública en la construcción y operación de los servicios en cuestión, a recibir, dar curso y resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios y a fijar tasas de verificación.

También a efectuar verificaciones periódicas, a promover acciones civiles o penales ante los tribunales y a controlar y fiscalizar las condiciones que establezcan los prestadores a los usuarios para recibir el servicio, entre otras atribuciones.

Finalmente, las sanciones varían desde suspensiones temporarias de actividades hasta revocación de la concesión o permiso, intervención total o parcial del establecimiento o de las actividades, todo lo cual no obsta a la promoción de acciones de naturaleza penal o resarcimiento civil.

## *\* Tarifas telefónicas*

Por iniciativa de la diputada Silvia Vázquez, co-firmé con numerosos colegas en noviembre de 1997 un proyecto de resolución, aprobado por la Cámara, de rechazo a la modificación de la estructura de tarifas del servicio telefónico, aquello que comúnmente se llamo “rebalanceo”, y que ciertamente no habría sido posible con un funcionamiento a pleno de los entes reguladores y de la comisión nacional de control propuesta en el proyecto antes citado.

El proyecto de resolución incluyó el pedido a la Secretaría de Comunicaciones de la Nación para que convocara de inmediato a audiencias públicas en Area Múltiple Buenos Aires, NOA, NEA, Patagonia, Centro y Cuyo.

En los fundamentos se advirtió sobre “una nueva embestida de las empresas licenciatarias del servicio básico telefónico”, a través de un aumento “definido con el eufemístico término de rebalanceo” mediante el cual esas empresas “pretenden acrecentar nada menos que un 100 por ciento la factura telefónica del usuario familiar, a cambio de reducir las tarifas interurbanas e internacionales”.

Al respecto, salió al paso del argumento, calificado como “falaz”, según el cual con la estructura tarifaria precedente los usuarios del interior del país estaban subsidiando a los de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. En el contexto de la polémica que se desató en esos días, comenzaron sorpresivamente a aparecer en la prensa mensajes pagados de presuntos habitantes, productores y cámaras del interior del país, con apelaciones al federalismo. En fin, que se pretendía disfrazar la intención de un grupo de empresas privadas de ganar más dinero a expensas de los usuarios con una mascarada de controversia política entre unitarios y federales.

En efecto, decía el proyecto, el aumento propuesto a la tarifa urbana abarcaba tanto a Buenos Aires como al interior, mientras la pretendida ventaja por el descenso de las tarifas internacionales tenía poco que ver con apelaciones al federalismo, puesto que del total de llamadas de ese tipo que se realizan en el país, el 80 por ciento tiene origen en la región de Buenos Aires. Asimismo, respecto de la proclamada gran ventaja para los usuarios por el descenso en tarifas interurbanas, aclaraba el proyecto que sólo el 10 por ciento de esas llamadas se realizan desde casas de familia.

El panorama real era que las empresas estaban obligadas a bajar las tarifas internacionales por la competencia que aparecía entonces a través del servicio de call-back y que el urbano era y es el sector menos expuesto a la libre competencia.

## *\* Ferrocarriles*

No deja de ser llamativo que en estos tiempos el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires haya lanzado una apreciable campaña publicitaria para promocionar sus servicios ferroviarios a la costa atlántica, con motivo de la temporada turística, a precios ciertamente

populares, siendo que en su época de vicepresidente la administración de Menem cerraba ramales por doquier, con el argumento tantas veces meneado del déficit causado a las cuentas públicas. Parecen, aquellos, tiempos muy lejanos, pero conviene recordar que hace apenas ocho años el Gobierno, junto con sus comunicadores afines, había hecho de los ferrocarriles poco menos que la razón principal de todos los males del país, y los había convertido en símbolo endemoniado del dispendio estatal.

El gobierno se sirvió de la conveniencia de reducir los gastos públicos, más aún si estos generan servicios insatisfactorios, para descargar una política de desactivación de la red ferroviaria en la que, como en casi todo los ámbitos económicos, se repitió la fórmula conocida: los más desprotegidos, los más débiles, fueron los más perjudicados con el levantamiento de servicios y ramales. Los más poderosos tenían por supuesto los recursos para afrontar la carencia de un servicio económico, y no faltaron casos en que fueron los beneficiarios en el proceso de privatización.

La forma elegida por el gobierno para desprenderse de los ferrocarriles fue largamente objetada por la oposición, una tarea difícil si se recuerda que el gobierno había conseguido su objetivo de instalar en el cuerpo social que lo mejor que podía hacerse era arrojarlos de la esfera estatal, cuanto antes, sin importar muchos las condiciones ni tampoco el futuro, y mucho menos las consecuencias para el usuario.

En ese contexto co-firmé en enero de 1990 un proyecto de Resolución del diputado Simón Lázara, justamente para que el Ejecutivo informara sobre la nómina total de los ramales, de carga o pasajeros, que se proponía suspender, así como los costos comparativos con el transporte automotor, de carga y pasajeros, en el supuesto ciertamente remoto de que hubieran sido realizados.

El proyecto pidió también información sobre la cantidad de población finalmente perjudicada con esa medida, la significación económica de las regiones a ser privadas del servicio de cargas, y que el Gobierno nacional no adoptara ninguna medida en este ámbito sin consultar previamente con autoridades provinciales y municipales involucradas, así como con el sindicato de trabajadores y las organizaciones de empresarios de cada región.

En los fundamentos, la iniciativa mencionaba razones que, aún siendo por demás obvias, parecía imposible hacer presente en aquel período en Argentina, como la necesidad de políticas de promoción regional, la desventaja que la suspensión de servicios representaba para los sectores de menores ingresos y el hecho, no menor, de que el ferrocarril es un medio de transporte no contaminante, una de los motivos por los cuales en los países del primer mundo –el primer mundo de verdad- se tiende a su impulso y extensión, y no a su achicamiento y desaparición.

## **\* *Otras iniciativas***

Algunas iniciativas legislativas se refirieron a la situación específica de sectores, como el proyecto de Ley de julio de 1988 para la instauración del boleto para los estudiantes del nivel medio de las escuelas públicas, que tuvo la finalidad principal de superar la discriminación que representaba la vigencia del beneficio restringido a los alumnos del

nivel primario. Fue menester recordar, al respecto, los reclamos estudiantiles para alcanzar este beneficio, lo que tuvo su expresión trágica en la desaparición de jóvenes alumnos de La Plata durante la dictadura militar, en la “Noche de los lápices”.

Por otra parte, un proyecto de Ley que impulsé a comienzos de 1994 propuso que a partir del ejercicio del año siguiente el presupuesto del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados fuera aprobado dentro del presupuesto de la administración nacional. Los fundamentos eran noticias de graves irregularidades en el manejo de los fondos del PAMI, como las que desafortunadamente se volvieron rutina en todos estos años, hasta llegar a la actualidad. La presunción de que altos funcionarios cometían delitos creaba la necesidad de disponer controles estrictos respecto del manejo de los fondos cuantiosos transferidos al organismo.

En la línea ya mencionada de afianzamiento de las libertades esenciales recuperadas a partir de 1983, no es necesario explicar la inclusión entre ellas de la libertad de expresión y el derecho a la información, para cuyo afianzamiento presenté en mayo de 1994 un proyecto de Ley para la protección del secreto profesional del periodista.

El derecho a abstenerse de revelar el origen de la información que difunden los medios de comunicación es un derecho subjetivo de naturaleza pública, que es parte de la libertad institucional de prensa, y el proyecto recordaba su vigencia en las legislaciones de varios países, como España, Estados Unidos, Francia, Alemania, Inglaterra, Italia, Suecia y Finlandia.

Al mismo tiempo, agregaba, en el país ya se contaba por entonces con sentencias judiciales que preservaron y garantizaron el derecho profesional del periodismo, reconocido por ejemplo por decisión de la Convención Constituyente de Córdoba, en 1987, por una ley mendocina e incorporado al Código Procesal Penal de la provincia, y por normas ya vigentes en otras jurisdicciones.

Sin embargo, cuando se sancionó el Código Procesal de la Nación, Ley 23.984, que instituyó el juicio oral, se omitió incorporar a los periodistas profesionales o medios de comunicación social dentro del derecho de preservar las fuentes de información como secreto profesional. Llamativamente, reconoció ese derecho a quienes por su oficio o profesión tomen conocimiento de un hecho por su actividad funcional, entre otros a los ministros de un culto admitido oficialmente, a los abogados, procuradores y escribanos, a los médicos, farmacéuticos, parteras y demás auxiliares de esa actividad, y a militares y funcionarios públicos sobre secretos de Estado.

La iniciativa, explicaban los fundamentos, procuraba facilitar la tarea de la prensa y garantizar el acceso de los periodistas a las fuentes de información y a proteger el secreto profesional del periodista, afianzando en plenitud la libertad de prensa, y llenar el vacío legislativo y así evitar que un magistrado pretenda que el periodista revele la fuente de información.

Además, el derecho en cuestión está contenido e implícito en la inteligencia del artículo 33 y disposiciones concordantes de la Constitución Nacional.



## 4. Ciudad de Buenos Aires

Es obvio que la preocupación por la Ciudad de Buenos Aires ocupa un lugar preponderante para un legislador que debe su elección a los habitantes del distrito. Además, hasta la reforma constitucional de 1994, la posterior elección democrática de sus autoridades y la paulatina puesta en marcha de sus instituciones la ciudad, como es obvio, constituyó un motivo de atención especial en el Congreso de la Nación.

La endeblez institucional que padeció la Ciudad hasta la elección democrática de sus autoridades se originaba en la discrecionalidad del poder central, que tomó a la ciudad como coto de caza. Los amigos de los funcionarios nacionales, y los amigos de los amigos, encontraron en la Capital Federal campo abierto para todo tipo de negocios, muchos de los cuales terminaron objetados en sede judicial, objetados por flagrantes desarreglos administrativos. Fue la ciudad, además, el terreno en el que el gobierno nacional lanzó sus proyectos más disparatados, siempre a través del camino de la imposición, nunca por el consenso, jamás basándose en la opinión de los vecinos ni pensando en recabar su opinión por medios fehacientes.

Algunos de esos intentos parecieron originarse en caprichos del momento, en pasiones individuales, como aquel proyecto de hacer correr a los autos de la Fórmula 1 Internacional por los bosques de Palermo, a unos pocos kilómetros del escenario expresamente levantado para ello. Hubo otros de envergadura mayor, como el de la aeroisla, en el marco de un accionar del Ejecutivo que no encontró los vallados de contención imprescindibles en el tan cuestionado Concejo Deliberante.

### *\* Planeamiento urbano*

En ese contexto, algunos de numerosos proyectos pueden ilustrar los propósitos centrales de mi accionar en el Congreso respecto de la Ciudad de Buenos Aires. Es el caso del proyecto de Declaración que, en noviembre de 1990, co-firmé con el diputado José Canata, para exhortar al Concejo Deliberante a no modificar el Código de Planeamiento Urbano, cambio que por entonces era impulsado para autorizar la construcción de un complejo edilicio de 35.000 metros cuadrados en la zona de las Barrancas de Belgrano.

Esta iniciativa hacía notar que para la modificación del Código de Planeamiento era menester cumplir con un procedimiento determinado, para que las entidades intermedias, organizaciones barriales, consejos vecinales y asociaciones de fomento tuvieran oportunidad de discutir “la reformulación de las normas de planificación urbana de su barrio, en el marco de una audiencia pública previamente convocada por el consejo vecinal”.

También mencionaba que “los criterios más avanzados sobre zonificación explican la fundamental importancia que tienen en la actualidad los espacios abiertos en el



delineamiento de las ciudades modernas, sin importar que éstos sean reducidos, y que ello no se debe a una concepción panorámica, sino a la noción de recuperación del espacio en sí mismo”.

Esos mismos criterios, además, exaltaban y exaltan la importancia de la planificación, que no puede considerarse inútil por no haber sido adoptada en el pasado. “La correcta planificación urbanística no sólo tiene relación con la estética sino principalmente con la calidad de vida y la salud de los ciudadanos, y por ello no debe buscarse su sustento en criterios inmobiliarios ni paisajistas”, indicaba el proyecto.

Después de hacer notar el avasallamiento paulatino a las características propias del barrio de Belgrano, con la eliminación de espacios verdes y la destrucción de sus viejas casonas típicas, la iniciativa recordaba la condición de Buenos Aires como ciudad macrocéfala, sobresaturada, con concentración de recursos económicos y humanos en detrimento de otros lugares del país, a la que pocas cosas peores pueden pasarle, con vistas a su futuro, que continuar con la pérdida de sus espacios verdes.

### *\* Traslado del Aeroparque*

Unos meses antes había acompañado al diputado Jorge Vanossi en la solicitud para que no se hiciera lugar a ningún proyecto para trasladar el aeroparque Jorge Newbery hasta tanto los habitantes de la ciudad no se expresaran al respecto a través de una consulta popular que se convocara al respecto después de informar debidamente sobre los estudios realizados respecto de un eventual ahorro a raíz del traslado, así como sobre las supuestas ventajas medioambientales y para la seguridad.

Proyectos para trasladar al aeropuerto hubo muchos, aunque ciertamente ninguno tan exótico como el de construir una isla artificial en el ya muy dañado Río de la Plata. Ya en 1987 había sido preocupación en el Congreso que, ante el proyecto de traslado de la Capital Federal, se había mencionado la iniciativa de llevar el Jorge Newbery a Ezeiza, con el consiguiente perjuicio para los usuarios.

Después, a fines de 1989, se había conocido un trascendido según el cual la Fuerza Aérea ya había completado estudios y análisis a través de los cuales había llegado a la conclusión de que era factible y apropiado llevar el aeropuerto de Buenos Aires a Quilmes. Y ya en los días previos al de la presentación del proyecto, “las versiones de traslado han adquirido un tono más patético y contundente, porque luego de la reunión del gabinete nacional celebrada en Olivos el domingo 22 de julio, el presidente de la Nación informó que se había tomado la decisión, ya inamovible, de trasladar el aeroparque metropolitano a Ezeiza”.

El texto agregaba que “se invocan argumentos del costo operativo del aeropuerto, que debe ser ahorrado, y otros vinculados a riesgos para la población, tanto en relación con la seguridad como los vinculados a la contaminación ambiental”.

La necesidad de la consulta popular se explicaba en una determinación de trascendencia enorme para los intereses de los habitantes de la ciudad.

Menem había hecho un anuncio fulminante, como tantos otros, pero luego el proyecto no fue puesto en práctica, lo que no quiere decir que el Ejecutivo no volviese a insistir en el meneado traslado del aeroparque. Esta vez, frente al proyecto de la isla artificial en el Río de la Plata, presenté a la Cámara de Diputados, en agosto de 1995, un pedido de informes al Ejecutivo, con preguntas esenciales, a saber:

- a) ¿Cuándo se había decidido trasladar el aeroparque, siendo que una obra de tamaña envergadura no había sido incluida ni mencionada en el plan quinquenal “Argentina en crecimiento”, que el oficialismo había presentado en mayo de 1995, en vísperas de las elecciones.
- b) ¿Por qué una aeroisla? ¿Cuáles fueron las evaluaciones sobre otros emplazamientos, qué empresas intervinieron en ellos y qué antecedentes tenían para hacerlo?
- c) ¿Intervinieron en las tratativas los señores Andrés Antonietti (h), Tomás Carballo Quintana y Laura? ¿Desde cuándo y en qué condición se le dio intervención al señor Alvaro Alsogaray?
- d) ¿Qué estudios se realizaron sobre impacto ambiental, paisajístico, social, de utilización de aguas y demás aspectos? Si se realizaron, ¿quiénes fueron los responsables y a qué resultados llegaron?
- e) ¿Habrá consultado el gobierno a entidades profesionales del país, como la de los arquitectos, y a las universidades nacionales, en primer lugar la UBA?
- f) ¿Cuál es el costo, cómo fue diseñada la financiación y cuáles son los plazos para este proyecto?

El pedido se debió a que el presidente había hecho otro anuncio, esta vez para hacer frente a la crisis de desempleo, el 31 de julio de 1995, con la promesa –o amenaza– de que las obras iban a estar en marcha a fin de ese año. Y el texto recordaba que un emprendimiento que merecía ser discutido con seriedad por todos los sectores, puesto a consideración para la búsqueda de un consenso imprescindible, abierto a las opiniones técnicas en diversas especialidades, quedaba atrapado en una nebulosa por sus extrañas circunstancias de lanzamiento. Un plan quinquenal en mayo no lo había incluido, pero la aeroisla aparecía repentinamente en los planes en julio, para iniciar las obras apenas cinco meses después. Por consiguiente, había elementos para pensar en una improvisación descomunal o bien en una operación comercial en gran escala.

Además, el capítulo referido a aeronavegación del Plan Quinquenal establecía la meta de fijar normas legales para la desregulación y la participación creciente del sector privado. Pero dos meses después, sin la aprobación de norma alguna, el gobierno lanzaba el proyecto faraónico, y se descubrían consultas a compañías extranjeras en circunstancias y condiciones no aclaradas, y la secretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray, anunciaba que la financiación del proyecto se podía afrontar con la entrega de los terrenos del aeroparque a la empresa constructora de la isla.

Era una evidencia de que las máximas autoridades nacionales se apresuraban a dar los últimos zarpazos contra la ciudad, mientras los habitantes aguardaban el cumplimiento del mandato constitucional sobre la autonomía de Buenos Aires y la elección democrática de sus autoridades.

## \* *Manliba*

Bastante antes de la elección democrática de las autoridades de la ciudad, y en previsión de un escándalo que se prolongó por años, co-firmé en agosto de 1990 un proyecto de la diputada Gabriela González Gass para crear una comisión especial investigadora de irregularidades en el proceso que concluyó con un reconocimiento de deuda por la aplicación de desagio a favor de la empresa Manliba S. A. y al ser renovado el contrato de recolección de residuos y limpieza entre esa empresa y la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

Para la comisión se proponía un plazo máximo de 120 días, y el texto mencionaba que la relación de la empresa en cuestión con el Estado había motivado preocupaciones mucho antes, en 1984, cuando en sede legislativa se procuró reunir información sobre la contratación hecha por la administración comunal de la dictadura militar.

Luego de reseñar las condiciones de negociación y renegociación a lo largo de los años, el proyecto detalló una serie de irregularidades en el nuevo convenio, especialmente preocupante porque comprometía las finanzas municipales por muchos años, como se vio hasta mucho después de la conclusión de la gestión del jefe comunal designado por el gobierno nacional. “Esta hipoteca –decía el proyecto- recaerá con toda su gravosidad sobre las espaldas de los ya castigados contribuyentes capitalinos, y simultáneamente reducirá más brutalmente aún los escasos recursos asignados a áreas críticas, como la educación, salud, acción social, etcétera”.

La solicitud de aprobación de la iniciativa apelaba al Congreso en tanto legislatura local de la ciudad y recordaba los variados pedidos de informes sobre el mismo tema que no habían obtenido respuesta.

## \* *Ciudad autónoma*

Justamente por ese tipo de situación, y mucho antes de ese y otros hechos puntuales, acompañé al diputado Rafael Pascual en un proyecto de Ley para promover en la ciudad una consulta popular no vinculante, para que los electores se pronunciaran, por si o por no, sobre la elección directa del intendente o jefe de gobierno. La propuesta fue que la consulta se realizara el 8 de setiembre de 1991, simultáneamente con las elecciones nacionales y municipales.

Faltaba andar camino, por entonces, para ver hecho realidad el sueño de la autonomía, y la iniciativa intentó hacer notar algo que hoy nadie puede siquiera poner en discusión: que el sistema municipal, como antecedente del sistema republicano, tiene como objetivo y razón de ser la participación del pueblo en la solución de los problemas que le incumben. En tanto la intervención ciudadana es el fundamento de la democracia, “nada puede oponerse a dicha voluntad popular decisoria en la designación de sus representantes o manifestada como poder constituyente al sancionar la ley fundamental de la República”.

Aunque menos de una década después parezca obvio y redundante, era menester en las circunstancias de 1991 hacerle ver al Poder Ejecutivo Nacional que otras grandes

capitales elegían a sus autoridades mediante sistema democrático y que éstas convivían perfectamente con la administración central del país, y que la consulta entonces postulada “no hace sino confirmar o revalidar el derecho de participación ciudadana en el manejo de la cosa pública” y, aunque no fuera vinculante, “acredita el derecho de peticionar a las autoridades”. Para más, se proponía realizar la consulta en coincidencia con las elecciones nacionales y municipales, para evitar mayores erogaciones.

## *\* Otros proyectos y temas*

La enumeración precedente abarcó algunos entre numerosos proyectos referidos a la ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, desde 1984 a 1996 se sucedieron muchos otros, como los pedidos de informes al Poder Ejecutivo Nacional mientras este retuvo la facultad de nombrar a las autoridades. Estas iniciativas, en las que acompañé a otros colegas o en las que fui acompañado por ellos, se refirieron a tan diversos aspectos como la necesidad de revisar la ordenanza que regulaba actividades de hoteles y pensiones, las condiciones para la transferencia de la Nación a la ciudad de los establecimientos educativos, la licitación y concesión del jardín zoológico y del jardín botánico, la adjudicación para la construcción del hotel Hyatt y el manejo del presupuesto de la ciudad.

Asimismo, proyectos para indagar sobre el vertimiento de hidrocarburos y otros elementos contaminantes en el Río de la Plata; sobre la actividad y los objetivos de la Corporación Puerto Madero; para expresar oposición al incremento del impuesto inmobiliario para 1992 y para requerir informes sobre la autorización para que se instalaran en la ciudad locales de bingo.

Otros temas de preocupación fueron: habilitaciones de comercios e industrias por la Municipalidad, trabas a inspecciones a Galerías Pacífico; fondos para los hospitales transferidos por la Nación a la ciudad; presupuesto para institutos para menores; situación en el hospital Muñiz de detenidos trasladados de las cárceles de Caseros y Villa Devoto; en general sobre la marcha de diversas obras; sobre servicio de limpieza y recolección de residuos; saneamiento de desagües cloacales y pluviales, el déficit presupuestario de la comuna; razones para la gestión de un crédito para el desarrollo del sector salud en la ciudad; preservación de edificios históricos y, más recientemente, adhesión a la decisión de la Convención Estatuyente de derogar los edictos contravencionales.

## 5. Convencional Constituyente

Es natural que el paso del tiempo permita una evaluación más apropiada y justa de los acontecimientos políticos cuya ponderación es muchas veces afectada por la estrechez de lo coyuntural, por conveniencias, cegueras o pasiones de un momento. También es natural que una posibilidad de cambio, de renovación institucional y de profundización de los mecanismos de la participación democrática desate todo tipo de tensiones, desde las más complejas y difíciles de descifrar hasta las más sencillas y, por así decirlo, burdas. Esto fue lo que sucedió en 1994 en Argentina con la reforma de la Constitución Nacional.

Parecía imposible, en su momento, que en el manejo efectista de los asuntos políticos circunstanciales pudiera ser superada una visión que reducía y casi ridiculizaba el proyecto de reformar la Constitución a un “pacto de dos”. Sin embargo, hoy los argentinos saben que cuentan con un instrumento que promueve un sistema de convivencia más democrático y pluralista.

El reconocimiento e incorporación de nuevos derechos para los ciudadanos, la definición de restricciones mayores al poder, la institución de mecanismos de participación simidirecta, la equidad social como meta expresa son elementos incorporados por la reforma que dieron viabilidad mayor al sueño de la democracia. Es sabido que no alcanza con cambiar la letra de la ley para que cambie un país, puesto que también deben ser modificadas las actitudes, las prácticas y las conductas de los actores políticos y sociales, así como es sabido que sin el marco y el mandato que da la ley las perspectivas de progreso tienen posibilidades mínimas de afianzamiento.

En ese contexto, mi actividad como Convencional Constituyente reflejó las prioridades y las preocupaciones que emergen del desempeño como diputado de la Nación. Es el caso de la propuesta para el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, con la finalidad de reconocer específicamente el derecho de asociación política para asegurar al individuo la exteriorización de sus ideales y el ejercicio de sus derechos, hacer efectivo este derecho estableciendo garantías para la creación y existencia de los partidos y asimismo establecer una serie de obligaciones para estas organizaciones, de modo de asegurar la transparencia de su funcionamiento y en cuanto a la obtención de recursos y, con todo ello, la vida republicana y el ejercicio de la democracia.

Es que en los tiempos de la organización como Estado-Nación, primaba una voluntad unívoca, la pretensión de un escenario político sin disensos, en parte atribuible al temor a la escisión y a la guerra civil. Ello quedó expresado en un silencio constitucional pese al cual, con el tiempo, el derecho a la libertad de asociación, opinión y reunión, que por extensión incluía también la libertad de asociarse políticamente, junto con el sufragio universal, convirtió a los partidos en el instrumento necesario e indispensable para organizar y movilizar la voluntad política de todos los habitantes. No en vano los regímenes autoritarios los combatieron y procuraron su extinción.

Por ello el proyecto expresó que la proclamación constitucional propuesta representa dejar bien asentada la confianza en el gobierno de los hombres unidos en partidos bajo ideales comunes y no en el gobierno de hombres providenciales sin ideales ni compromisos

con otros hombres. Además, la iniciativa se asentó en legislación vigente en el país así como en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Y postuló que el ejercicio del derecho de asociación política no tenga otras limitaciones que las exigibles en una sociedad democrática, en interés del orden público constitucional y del respeto a los derechos y libertades de todos los ciudadanos, no reconociendo sólo a aquellas asociaciones que se propongan atentar contra la Constitución.

Por lo tanto no previó proscribir ideas, ya que es la esencia de la democracia admitir que ellas compitan legítimamente por el consenso. Sólo las que rechazan el sufragio no tienen cabida dentro de la democracia, y por lo tanto propuso una fórmula constitucional que implique el menor control cualitativo posible y el mayor control de procedimientos, en manos de una justicia independiente. En cualquier caso, destacó, la inconstitucionalidad de un partido debe ser declarada por el Poder Judicial.

Entre otros aspectos, la iniciativa procuró que el concepto de democracia interna no se viera minimizado a un ejercicio periódico de votaciones internas, por lo que incluyó el requisito de la representación de las minorías, a exigir por medio de una ley de partidos políticos. También contempló la obligación de las asociaciones de declarar la procedencia de los recursos obtenidos para su gestión.

### *\* Mecanismos de democracia semidirecta.*

Otro proyecto promovió la incorporación de la iniciativa popular y el referéndum como mecanismos de democracia semidirecta, por constituir una herramienta idónea para la consolidación de la democracia deliberativa, para una desconcentración genuina del poder, para ampliar los espacios democráticos frente a presiones corporativas y para mitigar la apatía de la ciudadanía.

Por iniciativa popular se entiende el derecho de los ciudadanos de proponer un proyecto de ley para su tratamiento, en forma obligatoria y en un plazo determinado, por parte del Congreso Nacional. Por referéndum, la convocatoria a la votación popular realizada por las autoridades buscando la derogación o ratificación de una ley sancionada.

Ambos mecanismos concurren a instaurar la práctica de la legislación directa, que reduce el poder de los grupos de interés especial que, debido a los recursos organizativos, materiales y monetarios con los que cuentan, pueden presionar y condicionar fuertemente la política pública de los funcionarios electivos. Los mecanismos de democracia semidirecta representan para el ciudadano la disponibilidad de un instrumento que le permite contrarrestar las presiones de esos grupos organizados.

Destacaba la iniciativa que desde reformas constitucionales hasta la despenalización del consumo de drogas, o el problema del aborto, estos mecanismos permiten adoptar decisiones que cuenten con el apoyo de la mayoría del pueblo. En otras palabras, la legislación directa es un método para restaurar en los ciudadanos el interés activo por las tareas políticas, al obtener los votantes la posibilidad de expresar realmente sus opiniones y, más aún, de transformarlas en decisiones efectivas.

También incluyó la revocatoria de mandato, es decir el derecho de la ciudadanía a solicitar la destitución de un funcionario electivo antes de que expire su mandato, a través



de una votación popular en elecciones convocadas especialmente. Para realizar esa votación se requiere de un número de firmas de apoyo, un porcentaje a determinar de los ciudadanos inscriptos en el padrón.

En definitiva, la idea central de la presentación se asentó en la concepción de las formas semidirectas de democracia como complementos de la democracia representativa, más que como mecanismos cuyo objetivo fuera desvirtuar la esencia o naturaleza de la democracia liberal.

## *\* Educación*

Mediante otro proyecto propuse reemplazar el artículo 67, inciso 16, donde dice "...dictando planes de instrucción general y universitaria" por "dictando leyes de organización y de bases de la educación nacional que aseguren la principalidad del Estado y la participación de la sociedad; la gratuidad, el carácter común y no discriminatorio de la enseñanza oficial, y la autonomía universitaria".

El objetivo fue el de establecer con claridad las responsabilidades indelegables del Estado Nacional respecto de los derechos consagrados en la Constitución más allá de cualquier acto de descentralización, y teniendo en cuenta que esas obligaciones no caducaron a pesar de las funciones transferidas a las provincias.

El punto de partida es el derecho a la educación consagrado en el artículo 14, y enfocado no sólo desde el punto de vista individual de cada ciudadano sino también como factor que hará posible la participación autónoma de hombres y mujeres en los procesos de decisión colectiva. El derecho a la educación con este alcance y estas características plantea la necesidad de igualdad en la educación, más allá del concepto de la igualdad ante la ley. Es que la vigencia de la institucionalidad democrática no evita por sí misma que las personas que no pudieron acceder o que fueron expulsadas del sistema educativo sean privadas en consecuencia de decisiones autónomas tanto sobre sus planes de vida como en el campo de las decisiones políticas.

El proyecto propuso incluir los conceptos de la gratuidad, el carácter común y la no discriminación en la enseñanza oficial como tres propiedades concurrentes a garantizar el derecho a la educación en igualdad de condiciones para todas las personas que vivan en el país.

En cuanto a la autonomía universitaria, y tomando en cuenta los logros democratizadores de la Reforma de 1918, la iniciativa destacó la necesidad de que la legislación que regule la enseñanza en este segmento conciba a las universidades como entes estatales autónomos con derecho a la libertad de cátedra (autonomía académica), a nombrar sus propias autoridades (autogobierno), a administrar sus recursos financieros (autonomía), a disponer de sus bienes (autonomía patrimonial), a legislar sobre sus actividades (autonomía normativa), muy especialmente aquellas que regulan la vida académica, la organización de las carreras que en ella se cursan, el régimen al que habrán de someterse sus alumnos y su personal docente y no docente, y a llevar adelante todas aquellas acciones que tiendan al mejoramiento de la enseñanza y la investigación.



En consonancia con la tradición democrática propuso que sólo el Congreso tenga capacidad para crear universidades nacionales, y que sólo él pueda proceder a su intervención por incumplimiento de las obligaciones expresas, ya que el mantenimiento de esa facultad en el ámbito del Poder Ejecutivo representa aventurar la reedición de actos políticos contrarios a la vocación democrática de la sociedad argentina.

### *\* Otros proyectos*

Otra iniciativa fue para dar rango constitucional a la fijación anual del presupuesto de gastos de administración de la Nación en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, y para aprobar o desechar la cuenta de inversión.

El objetivo fue el de sentar las bases constitucionales para que el gasto del Presupuesto nacional se integre con proyectos y programas públicos que se hayan formulado y evaluado convenientemente, para que la evaluación del Parlamento al cabo del año no sea sólo de metas en el gasto, sino también y especialmente de objetivos, y así debatir si se gasta bien y si el gasto tiene el efecto proclamado o deseado.

También propuse otorgarle rango constitucional a los pedidos de infome, con el objetivo de fortalecer el rol del Congreso con una ampliación de sus facultades de información, teniendo en cuenta que está en la base de la democracia deliberativa el acceso de todos los ciudadanos, y por lo tanto de sus representantes, a la información necesaria para controlar la marcha del gobierno y llevar adelante el trabajo legislativo.

La propuesta incluyó la extensión de esta facultad a las comisiones legislativas.

El otorgamiento de rango constitucional a los preceptos contra toda forma de discriminación fue motivo de otra iniciativa, con el fin de consagrar un compromiso común de todos los actores sociales, y especialmente de los encargados de tomar las decisiones, de elaborar las políticas y desarrollar las conductas que permitan la vigencia plena de las libertades civiles y de los derechos humanos de las minorías.

Otro proyecto previó establecer igual rango a los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con el propósito de resguardar el interés general y garantizar la prestación de los servicios públicos, ya sea los prestados por agencias estatales o por empresas privadas.

Procuraba así responder a una necesidad que sigue planteándose con elocuencia, la de proteger a los ciudadanos frente al poder enorme de los prestadores de servicios públicos, fortaleciendo su capacidad de participación, garantizando la publicidad y el acceso a la información.

### *\* Ciudad de Buenos Aires*

Al intervenir en los debates a favor del proyecto para la elección directa del jefe de gobierno y de la reforma para que la ciudad de Buenos Aires consiguiera por fin su autonomía, hice notar el objetivo de consagrar la igualdad de todos los ciudadanos de la

Nación en cuanto a su derecho a regirse por sus normas propias, organizar sus instituciones de gobierno, legislativas, judiciales, policiales, elegir a sus autoridades, controlarlas y, eventualmente, castigarlas si defraudan sus expectativas.

Todos ellos son derechos políticos básicos, hasta entonces negados a los habitantes de la ciudad, y no necesariamente consagrados a perpetuidad, como ocurre a partir de la reforma, si la elección directa del intendente hubiera quedado establecida por ley o incluso, como se proponía por entonces, por un derecho autolimitativo de las facultades presidenciales.

Respecto de esas propuestas, destaqué en la intervención que no se trataba únicamente de establecer la elección directa del intendente, sino de dotar al distrito de autonomía plena, en pie de igualdad con las demás provincias, y que aún tratándose sólo de la elección del intendente, su establecimiento por ley habría quedado sometido al peligro de derogación por otra ley.

Respecto de los supuestos mayores costos para los habitantes que alegaban los opositores a la iniciativa, representaba por una parte ponerle precio al principio de la soberanía popular y, por otra, una falsedad, ya que como es obvio toda transferencia de servicios y funciones debe ser acompañada por los recursos correspondientes.

Y aunque hoy parezca muy extraño y lejano, fue necesario que desde la UCR saliéramos al cruce de argumentos tales como el del eventual peligro para el asiento pacífico del gobierno federal en una ciudad autónoma y el del choque de competencias entre el presidente y la autoridad del distrito.

5/1998