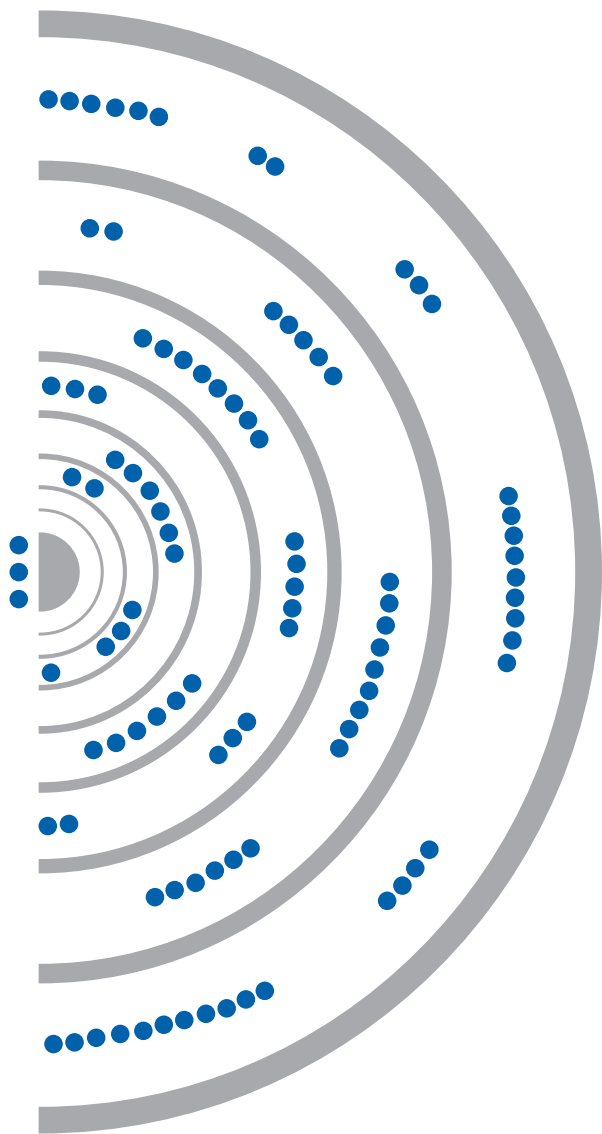


# Manual de Incidencia en el Poder Legislativo



Embajada Británica

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUITAD Y EL CRECIMIENTO

# Manual de Incidencia en el Poder Legislativo



Directora de la publicación  
**María Baron**

Equipo de Trabajo  
**Silvana Lauzán**  
**Natalia Torres**  
**Mariana Otero**

Diseño  
**Franca Cesareo**



●	Agradecimientos	7
●	Prólogo por María Baron	9
●	Introducción	13
●	Capítulo 1	
	El rol de la sociedad civil en el mejoramiento de las instituciones	17
●	Capítulo 2	
	Incidencia en el Poder Legislativo	25
	Etapa I: Identificación de problemas y definición de estrategias	25
	1. <i>Identificación de un problema</i>	25
	2. <i>Búsqueda de información / comprensión del problema</i>	26
	3. <i>Definición de los objetivos</i>	27
	4. <i>Planificación de la estrategia</i>	27
	5. <i>Comienzo de las actividades</i>	29
	6. <i>Actuar sobre la coyuntura: acciones no planificadas</i>	29
	Etapa II: Incidencia en la elaboración, tratamiento y sanción de un proyecto normativo	33
	1. <i>Objetivos</i>	33
	2. <i>Proceso formal de elaboración, tratamiento y sanción de proyectos</i>	34
	3. <i>Momentos recomendados para las actividades de incidencia de acuerdo al cronograma legislativo</i>	35
	4. <i>Requisitos para una incidencia exitosa</i>	35
	5. <i>Formas de incidencia en el proceso de elaboración de un proyecto</i>	36
	6. <i>Formas de incidencia en el proceso de tratamiento y sanción de un proyecto</i>	46
	Etapa III: Implementación y cumplimiento de una ley	50
	1. <i>Caso Ley de Ética Pública</i>	51
	2. <i>Acceso a la Información Pública: aventurando el futuro de una normativa fundamental</i>	57
	3. <i>¿Y la sociedad civil? ¿Cómo puede contribuir al ejercicio efectivo del derecho al acceso a la información?</i>	62
●	Capítulo 3	
	<i>Los medios de comunicación como un actor clave para la incidencia</i>	67
	<i>La estrategia comunicacional, el primer paso</i>	68
	<i>Aspectos relevantes en la elaboración de una estrategia comunicacional</i>	69
●	Apéndice	85



## Agradecimientos

Esta publicación recoge experiencias y estrategias de incidencia de nuestra Fundación y de diferentes organizaciones no gubernamentales. La información aquí presentada fue extraída de sus publicaciones y páginas de Internet. Queremos reconocer especialmente el trabajo y esfuerzo de organizaciones como Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), cuyas experiencias resultaron vitales para el desarrollo de esta iniciativa.

El equipo que trabajó en la elaboración de este Manual quiere señalar la colaboración de todos aquellos miembros de CIPPEC que dedicaron su tiempo a la lectura de este material, cuyas sugerencias contribuyeron sustancialmente a la calidad del mismo. A todos ellos, nuestro infinito agradecimiento.

La realización de esta publicación es posible gracias al aporte del Global Opportunity Fund (GOF) del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Gran Bretaña, y al apoyo de la Embajada de Gran Bretaña en Argentina.





# Prólogo

Se necesitan muchos ingredientes para llevar adelante una reforma seria de las instituciones políticas de nuestro país. Cualquier gobierno precisaría un fuerte apoyo político, dentro y fuera de su partido, además del respaldo de la sociedad civil, el acompañamiento de una prensa medianamente madura, el visto bueno de los sindicatos y la suma de acontecimientos históricos que precipiten la necesidad de tal reforma.

Es por ello que cuando varios de estos componentes coinciden, no se debe perder la oportunidad de avanzar en este proceso de cambios que apuntan a mejorar la vida institucional y política del país.

Las reformas más urgentes siempre están relacionadas con una mayor apertura de las instituciones. Esto incrementa su legitimidad y provoca una percepción más positiva respecto de su funcionamiento. Pero tal vez lo más importante sea el hecho de que dan lugar a otro tipo de transformaciones dentro de las mismas instituciones.

La oportunidad surgió en 2002 y 2003, aún con un gobierno de transición o quizá justamente por ello. Se abrió entonces la posibilidad para una reivindicación histórica del Poder Legislativo en el país: sin un titular del Poder Ejecutivo elegido por el voto, el Congreso de la Nación se constituyó en la institución representativa con mayor legitimidad, aunque sin mucha credibilidad.

El Congreso debió danzar entre el “que se vayan todos”, el rol protagónico que le tocó asumir (cinco presidentes en tres semanas) y la agenda que le proponía el Ejecutivo de turno, muchas veces condicionada por las presiones externas. Recayó así sobre sus espaldas la responsabilidad de evitar el riesgo de la ingobernabilidad y garantizar además la celebración de las nuevas elecciones presidenciales.

Lamentablemente, sin embargo, la oportunidad no fue aprovechada. El fantasma de las internas abiertas y las pujas para la designación de los candidatos presidenciales, así como la incertidumbre acerca de la fecha y la celebración real de las elecciones, produjo una fuerte fragmentación partidaria dentro de la Cámara de Diputados.

Fue en este contexto, en donde la crisis política imponía su agenda y la coyuntura obligaba a políticos y miembros de la sociedad civil a repensar sus estrategias, en el cual las organizaciones emprendieron una campaña inédita.

Nunca antes ni de manera tan decidida, habían las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto, acompañadas por la prensa y por algunos legisladores, peticionado y presionado al Poder Legislativo para obtener la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública. Luego de marchas y contramarchas en la Cámara baja, el proyecto obtuvo media sanción y pasó a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, donde espera su tratamiento mes tras mes.

La Cámara de Diputados, una vez más, se negó a cumplir con la ley de Ética Pública (25.188), en la que se establece que las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los legisladores deben hacerse públicas. Los documentos entregados a discreción por los legisladores fueron publicados en el *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2002-2003*. Y tampoco se constituyó la Comisión Nacional de Ética Pública prevista por la ley y que debe estar integrada por los propios legisladores. El Senado, por su parte, dio lugar a un pedido de parte de ciudadanos de la sociedad civil para obtener copia de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras en abril de 2002 a través de la firma del un decreto senatorial.

Para el bienio 2004-2005, los planetas parecen estar alineados favorablemente. Todas las condiciones están dadas para que una reforma sea posible. La firma del Decreto 1172/03 y su consecuente implementación en el Poder Ejecutivo renueva las esperanzas de quienes las habían perdido con la demora de la Ley de Acceso a la Información en el Senado.

El Senado anunció con bombos y platillos un conjunto de reformas destinadas a revertir la imagen negativa de la Cámara, plasmada por las sucesivas denuncias de pagos de coimas y corrupción en el manejo de fondos.

Pero la diferencia esta vez es que la administración nacional, en el caso del Decreto, y el Senado, en el caso de las reformas, han dado el primer paso. Y esto se debe en buena medida a que la sociedad civil contribuyó durante todo ese período a crear la conciencia de la urgente necesidad de democratizar la información pública, un concepto que hasta no hace mucho era prácticamente desconocido y que hoy es un reclamo casi unánime. A ese reclamo se sumó la voluntad política de algunos líderes dispuestos a contribuir con la construcción de instituciones públicas más abiertas, participativas y transparentes.

Eso es una novedad que vale la pena destacar. De todos modos, el tra-

bajo no está terminado, pero es importante haber llegado tan lejos. En este sentido, son tres los componentes que se tuvieron en cuenta a la hora de iniciar la empresa.

El primero y más importante fue alcanzar un conocimiento profundo del sistema institucional de nuestro país, donde los poderes Ejecutivo y Legislativo funcionan según reglas cambiantes, sin una metodología definida ni unificación de criterios. Con las sucesivas incorporaciones de personal, además, los nuevos funcionarios se ven obligados a convivir con anteriores "capas geológicas" de la administración, y esto bajo la amenaza constante de recortes salariales y planes de retiro voluntario. Y el resultado es una cultura institucional regida por una maraña de intereses, prácticas, generaciones, tendencias políticas y presupuestos, muchas veces disfuncionales.

El segundo elemento fue la creación de redes de organizaciones alineadas detrás de un propósito común, más allá de sus objetivos particulares. Estas redes fueron integradas por entidades nacionales, provinciales e internacionales, así como algunas dependencias oficiales, la prensa y grupos de empresarios.

El tercer componente fue la consolidación de estas redes y la convicción de que las iniciativas se llevarían adelante en forma permanente, más allá de los éxitos o derrotas parciales. Las reformas institucionales suelen ser lentas y es justo que lo sean. La perseverancia es fundamental.

Finalmente, los desafíos en el futuro estarán relacionados, por un lado y como hasta ahora, con la aplicación de las normas existentes. Por otro, y ello es un paso adelante, con la implementación de las nuevas regulaciones.

Todo lo hasta aquí expuesto es un ejemplo de algunas necesidades institucionales y las respuestas de la sociedad civil. Eso es lo que intenta explicar este manual. Es decir, de qué manera la sociedad civil puede involucrarse en el sistema institucional para defender el interés público. Con mucha convicción, unidad de objetivos y mensaje, creatividad, conocimiento de las instituciones y perseverancia, esto puede lograrse en cualquier nivel de gobierno en cada uno de los distritos del país.

Mucha suerte.

---

*María Baron*



# Introducción

Este Manual ha sido elaborado por el Área de Transparencia de CIPPEC con el objetivo de presentar algunas modalidades mediante las cuales las organizaciones de la sociedad civil pueden incidir en la tarea legislativa.

El manual apunta a describir estrategias y herramientas efectivas para la actuación de las organizaciones distinguiendo las diferentes etapas que comprenden la elaboración de políticas públicas en el ámbito del Poder Legislativo, desde la identificación de un problema que requiere la toma de posición por parte del Estado, hasta la implementación y cumplimiento de una norma sancionada.

Esperamos que el Manual contribuya a la actividad de las organizaciones de la sociedad civil, enriqueciendo su capacidad de influir en la agenda pública.

capítulo  
1



## ● El rol de la sociedad civil en el mejoramiento de las instituciones

Ser ciudadanos de un régimen democrático no es condición suficiente para la consecución de un Estado justo, equitativo y eficiente sino tan sólo el requisito fundamental para conseguirlo. La democracia nos proporciona el “derecho a tener derechos” y esto supone que, como ciudadanos, tenemos la posibilidad y obligación de actualizar y hacer efectivos los contenidos de nuestros derechos y obligaciones.

El camino hacia sociedades más justas es un camino que debemos recorrer comunitariamente y que no debe ser abandonado a la voluntad de las autoridades políticas. Los ciudadanos tenemos un rol fundamental en el desarrollo de nuestras sociedades que no puede ser delegado a nuestros representantes. Qué se entiende por lo justo, en qué consiste nuestra libertad y de qué hablamos cuando hablamos de equidad son conceptos que deben ser construidos comunitariamente, y para que eso ocurra es necesario que la sociedad civil se involucre en la formulación, elaboración e implementación de políticas públicas<sup>1</sup>.

Es cierto que vivimos en sociedades de masas y nuestras formas de gobiernos deben adoptar el formato representativo. Pero como ciudadanos tenemos que aprender a monitorear y participar en las cuestiones públicas para que la delegación de atribuciones administrativas no se transforme en la pérdida del poder que la Constitución nos confiere.

La sociedad civil desempeña un rol fundamental en el mejoramiento de las instituciones democráticas. Mediante sus acciones, puede promover la participación ciudadana y monitorear el desempeño de la administración pública. Al exigir la rendición de cuentas, contribuye al mejoramiento de la gestión de los asuntos públicos y su transparencia. Ya sea mediante el actuar de individuos o a través de las accio-

---

*1. Una política pública consiste en la toma de posición por parte del Estado frente a un tema específico. Esta decisión se traducirá luego en medidas concretas, planes de acción, programas y leyes que tiendan a operacionalizar la decisión tomada. Por ejemplo, si el Estado decide que el desempleo es un problema que debe ser solucionado, elaborará políticas públicas que apunten a la creación de empleo: reducirá las cargas laborales incentivando al sector privado para que tome más personal, diseñará programas de capacitación que posibiliten una mayor inserción laboral, etc.*



nes de sus organizaciones, la sociedad civil genera información que promueve y enriquece los debates públicos al mismo tiempo que proporciona contenidos para la elaboración e implementación de políticas públicas.

Ahora bien, si éstas son las prerrogativas de la sociedad civil, ¿cuáles son las posibilidades y oportunidades con las que cuenta para incidir efectivamente en la elaboración de políticas públicas? ¿con qué medios cuentan las organizaciones y los ciudadanos para influir en el actuar de sus representantes? ¿cuáles son las herramientas y estrategias de acción que permiten alcanzar los objetivos propuestos?

Las organizaciones de la sociedad civil promueven el interés general mediante acciones que impulsan temas particulares o que tienen especial importancia para un grupo determinado de individuos. Por ejemplo, una organización que defiende los derechos de los discapacitados puede lograr que se exija en los edificios públicos la colocación de rampas que faciliten el acceso a aquéllos que tienen movilidad reducida. Esta acción resulta un beneficio concreto para un grupo de personas, pero promueve el interés general al permitir que nuestras instituciones sean más equitativas y justas al luchar contra los obstáculos y prácticas discriminatorias que alteran el trato igualitario establecido constitucionalmente.

Es decir, las acciones de las organizaciones de la sociedad civil no son desinteresadas. Muy por el contrario, persiguen un interés. Pero este interés promueve un bien público, actualiza los significados de nuestras instituciones democráticas y establece nuevos sentidos comunitarios.

El llamado *lobby* cívico consiste justamente en esta promoción interesada de temas en pos del bien común y la consecución de sociedades más justas. Las actividades destinadas a tener incidencia en las políticas públicas pueden asumir diferentes modalidades como, por ejemplo, instalar un tema en la agenda mediática para lograr que la opinión pública conozca determinado problema (por ejemplo, los cacerolazos realizados por vecinos para reclamar mayor seguridad); petitionar frente a las autoridades para el cumplimiento de alguna normativa (por ejemplo, el reclamo de pacientes por la entrega de medicamentos oncológicos); impedir el establecimiento de una práctica que pueda perjudicar a los ciudadanos (las protestas de Greenpeace para evitar la instalación de basureros nucleares en nuestro país), etc.

Si bien son muchas las acciones y estrategias que los ciudadanos y organizaciones pueden realizar para incidir en la política pública, en este manual nos ocuparemos exclusivamente de describir aquellas modalidades que tengan por objetivo incidir en el ámbito legislativo y en la actividad parlamentaria.

Nos hemos concentrado en este ámbito porque el Poder Legislativo constituye un actor crucial en la lucha contra la corrupción. En primer lugar, porque puede considerar y aprobar normativa para prevenir prácticas antiéticas. En segundo lugar, porque opera como control de otros organismos y poderes del Estado a través de, por ejemplo, la Auditoría General de la Nación (AGN), el Defensor del Pueblo, las interpelaciones mensuales al Jefe del Gabinete de Ministros y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

En términos generales, podemos distinguir dos situaciones que tienden a incidir en la actividad parlamentaria: aquellas destinadas a promover el tratamiento de un proyecto legislativo que mejore algún aspecto de la vida institucional y/o comunitaria (ya sea apoyando un proyecto existente o presentando uno nuevo) y aquellas actividades que tiendan a impedir o desincentivar, mediante el debate público, iniciativas legislativas que promuevan proyectos que atenten o pongan en peligro la vigencia de ciertas garantías o derechos ciudadanos o perjudiquen el interés comunitario.

Es importante tener en cuenta que no todos los problemas se solucionan con nuevas leyes. De hecho, la sobre reglamentación y/o la superposición de marcos legales (por ejemplo, cuando se superponen normativas locales, provinciales y nacionales) puede obstaculizar el efectivo cumplimiento del sentido reconocido en las normativas en cuestión. A veces, solamente es necesario instalar un tema en la agenda de los legisladores o volver más efectivas las instituciones existentes.

Promover la discusión de un proyecto, ya sea para que el mismo sea aprobado o desestimado, supone realizar actividades a lo largo de un proceso en el que se pueden distinguir analíticamente las siguientes etapas que serán analizadas en el segundo capítulo del presente manual:

- *1. Identificación de un problema y definición de estrategias:* en esta primera etapa, que precede a la actividad legislativa propiamente dicha, las actividades de incidencia consisten en la identificación de vacíos legales o problemas que requieren de una postura por

parte del Estado, una toma de decisión, una política pública. En esta instancia, las actividades y/o estrategias apuntan a la transformación de un tema que quizás tiene interés para una organización o un grupo de organizaciones en cuestiones “socialmente problematizadas”<sup>2</sup>, es decir, de interés para la opinión pública.

- 2. *Elaboración, tratamiento y sanción de proyectos normativos:* una vez que un problema ha sido identificado, y si se logró convertirlo en una cuestión “socialmente problematizada”, la sociedad civil debe hallar la forma de transformarlo en un proyecto de ley o de incidir en un texto normativo que ya esté siendo elaborado. Una vez que se ha consolidado un proyecto, el mismo ingresará en el Congreso para su tratamiento y sanción. Esta etapa comprende el conjunto de actividades de seguimiento y monitoreo del avance del proyecto desde su presentación hasta su sanción definitiva.
  
- 3. *Implementación y cumplimiento de una ley:* esta etapa, que en rigor transcurre por fuera de la actividad legislativa, es fundamental para hacer efectivo el texto que haya sido aprobado por nuestros legisladores. Las actividades que se emprenden a partir de la sanción de la ley procuran la reglamentación de la normativa y la implementación y el efectivo cumplimiento de lo establecido en el texto normativo aprobado.

En todas y cada una de las etapas, las organizaciones de la sociedad civil tienen posibilidades concretas de incidir en la actividad legislativa. A lo largo de este Manual describiremos acciones y estrategias para que ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil puedan participar en la elaboración de proyectos legislativos en cada una de las etapas.

Más allá de las estrategias y líneas de acción que puedan desarrollarse acorde a cada una de las instancias anteriormente enumeradas, es necesario contar con una estrategia comunicacional clara y efectiva que logre impactar en la agenda mediática y alcanzar a la opinión pública con el objetivo de sensibilizar a aquellos políticos y tomadores de decisión que se encuentren vinculados con el tema en cuestión.

El éxito de cualquier iniciativa de la sociedad civil dependerá en gran medida de la posibilidad de poder construir e implementar una estra-

---

2. Ver Ozlak, O. y O' Donnell, G., *Estado y Política Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, doc. CEDES / G.E. CLACSO, N°4. Bs. As., 1976

tegia comunicacional que logre transformar los temas de interés de las organizaciones en noticias. Para que esto ocurra, será necesario contemplar las cuestiones comunicacionales incluso antes de implementar las actividades destinadas a promover o desincentivar un proyecto legislativo. En el último capítulo de este Manual, nos dedicaremos a describir algunas herramientas y aspectos que deben ser considerados en el diseño de una estrategia comunicacional exitosa.

capítulo

2



## ● Incidencia en el Poder Legislativo

Como mencionábamos en el capítulo anterior, incidir en la elaboración de políticas públicas en el ámbito del Poder Legislativo, esto es, promover o desincentivar la sanción de un proyecto de ley, supone realizar actividades a lo largo de un proceso compuesto por tres etapas:

- identificación de un problema.
- elaboración, tratamiento y sanción de un proyecto normativo.
- implementación y cumplimiento de una ley.

En este capítulo presentaremos estrategias, acciones y modalidades de incidencia con las que pueden contar los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil para influir en cada una de las etapas.

### ● Etapa I

## Identificación de problemas y definición de estrategias

### 1. Identificación de un problema

Las organizaciones de la sociedad civil funcionan frecuentemente como identificadoras de cuestiones sobre las cuales existe un malestar. De hecho, muchas de estas organizaciones fueron creadas para dar respuesta a esas cuestiones. Así, dadas las características del trabajo que realizan estas instituciones<sup>3</sup>, suelen detectar en su trabajo cotidiano cuestiones que por una razón u otra son percibidas como negativas para la comunidad, como puede ser la inexistencia de legislación o la existencia de marcos normativos que se consideren perniciosos por algún motivo<sup>4</sup>.

---

*3. Algunas de las actividades que constituyen una parte fundamental del trabajo cotidiano de las organizaciones de la sociedad civil son: pedidos de información pública, reuniones con funcionarios públicos y colegas, litigios judiciales, trabajo con escuelas, grupos vulnerables, mujeres, minorías sexuales, víctimas de violaciones a los DD.HH., capacitaciones, seminarios, charlas, manifestaciones, exposiciones, investigaciones académicas, entre otras.*

*4. Un marco normativo puede considerarse pernicioso por diferentes razones. Puede ser restrictivo, discriminatorio, poco transparente, insuficiente o inadecuado, llevando a las organizaciones a tomar acciones que tiendan a corregirlo.*

De esta manera, cuando una cuestión pasa a ser percibida como un problema, las organizaciones de la sociedad civil deberán analizar y decidir si desean modificar dicho estado de cosas y elucidar cómo pueden hacerlo. En esta instancia, una cuestión que debemos tener en cuenta es que, en la mayoría de los casos, aquello que hemos percibido como un problema puede no serlo para todos o para otros actores. Lo que ocurre entonces es que la cuestión necesita ser "socialmente problematizada" a los fines de incrementar el número de personas que considere que ciertos cambios deben ser implementados.

Estas actividades, como es evidente, son previas a todo proceso de incidencia que pueda desarrollarse en el Poder Legislativo o en cualquier otro ámbito del sistema político. Sin embargo, es en esta etapa de detección de problemas que uno puede comenzar a analizar en qué ámbito deberán ser realizadas las acciones que tiendan a revertir el problema identificado y a qué actores políticos deberemos dirigirnos para que el cambio sea posible.

## 2. Búsqueda de información/comprensión del problema:

Una de las primeras cosas que debemos hacer una vez que un problema es detectado es tratar de comprender cuáles son sus posibles causas. Para ello, sugerimos como primera medida, buscar información de diferente tipo:

- Normativa existente sobre la materia. Una buena forma de conocer qué tipo de leyes o normas regulan el tema en cuestión es consultando a abogados, instituciones que trabajen el tema u oficinas públicas vinculadas. Contar con información detallada nos permite detectar si el problema tiene que ver con la falta de normas que regulen esa cuestión (y en ese caso, si haría falta que un proyecto normativo sea elaborado) o si esas reglas existen pero no se cumplen en la práctica. Es muy importante recordar que no siempre la creación de nueva normativa nos llevará a revertir un estado particular de cosas. Como decíamos en el capítulo anterior, la sobre-reglamentación es un problema que debemos evitar. A veces, la mejor estrategia es contribuir a un ejercicio más efectivo del marco normativo vigente.
- Opiniones y/o experiencias pasadas de otros actores vinculados con ese tema; por ejemplo, vecinos, colegas, funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales, etc. También es



muy importante buscar información acerca de otros distritos y/o de otros países. Conocer otras experiencias nos puede posibilitar el acceso a normativa novedosa y a casos que nos permitan aprender de estrategias de incidencia que hayan realizado otras organizaciones o errores de aplicación y/o de presentación del problema, etc.

Contar con información detallada sobre la trayectoria, los actores y las normas vinculadas al problema identificado nos permite comprender su complejidad, al mismo tiempo que le otorga mayor legitimidad a nuestras acciones.

### **3. Definición de los objetivos**

Una vez que se cuenta con toda la información relevante sobre el problema, es necesario decidir qué es lo que se desea hacer al respecto. Definir los objetivos es una parte clave de un proceso de incidencia, ya que es lo que nos permite mantener claro el rumbo de nuestras acciones en todo momento.

Sugerimos establecer objetivos de corto, mediano y largo plazo. Esto permitirá calcular con más detalle los recursos necesarios para desarrollar las acciones de incidencia, y a la vez detectar posibles limitaciones.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que si bien en el marco del Poder Legislativo pueden existir opciones definidas (presentar un nuevo proyecto, modificar, promover o desincentivar la aprobación de uno ya existente), nos podemos valer de una amplia gama de actividades útiles para complementar las que se desarrollen en el Congreso.

### **4. Planificación de la estrategia**

Una vez que se han definido los objetivos, es necesario planificar cómo se intentará alcanzarlos en cada una de las etapas. Es importante resaltar que, aunque esta etapa parezca aburrida o innecesaria, es una de las más importantes para alcanzar con éxito los objetivos planteados. Es preferible tomarse el tiempo de hacerlo al comienzo, antes que estar discutiendo criterios básicos en el medio del desarrollo de las actividades.

Es importante que los miembros de la organización estén informados acerca de los objetivos, finalidades y estrategias que se establezcan en

una campaña de incidencia. Generalmente, este tipo de actividades suele requerir de la participación activa de diferentes miembros de la organización. Es fundamental involucrarlos desde el principio, explicando por qué esta actividad resulta prioritaria para la organización. Si, como decíamos anteriormente, un tema debe ser "socialmente problematizado", también deberá ser "organizacionalmente consensuado" para que nuestras acciones puedan llevarse a cabo con éxito.

Para armar una buena planificación, es necesario tener en cuenta algunas variables importantes:

- *Actores clave.* Antes de comenzar a desarrollar cualquier actividad es bueno tener en claro quiénes son las personas o grupos que de alguna manera están vinculados al problema y que tienen influencia sobre el mismo.
- *Alianzas estratégicas.* Con esto en mente, se pueden pensar posibles alianzas y acciones con aquéllos que sean potenciales beneficiarios o afectados de una nueva legislación o de la inexistencia de la misma.
- *Estrategia política.* Una cosa que deberemos contemplar, evaluando el contexto político y los actores involucrados, es qué tipo de relación va a establecerse con los funcionarios públicos (electos o no). Por ejemplo, si se va a optar por una estrategia colaborativa o alguna otra<sup>5</sup>.
- *Actividades.* Ésta es la parte que requiere de mayor inspiración y, si es colectiva, mucho mejor. Una vez que sabemos quiénes son las otras personas o grupos involucrados en el tema, es necesario ponerse a pensar qué actividades se desarrollarán como parte de la estrategia de incidencia. A su vez, es bueno tener en cuenta la posibilidad de hacerlas en conjunto con otras instituciones o personas interesadas. De esta manera, las actividades se pueden repartir entre varios. Es cierto que un mayor número de actores implica un poco más de trabajo

---

5. En tanto el principal objetivo de nuestras organizaciones es contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas, debemos siempre tratar de priorizar estrategias colaborativas que permitan fortalecer el vínculo entre ciudadanos y representantes. Sin embargo, existen contextos en que nos encontramos con resistencias. Entonces deberemos analizar el escenario y evaluar cuál será la mejor estrategia a seguir.

de organización y coordinación, pero a su vez puede aumentar las posibilidades de éxito de las iniciativas. Las autoridades públicas tendrán mayores motivaciones para atender los temas propuestos si el número de actores que lo demanda es mayor.

- *Costos.* Para poder desarrollar las acciones de incidencia sin inconvenientes, es útil calcular de antemano cuáles serán los costos de llevar adelante las mismas. Por ejemplo, conocer la cantidad de personas necesarias para las actividades, el tiempo de trabajo de las mismas, la necesidad o no de contar con teléfonos, computadoras, fax, internet, salones, aulas, papel, etc.
- *Estrategia de comunicación.* Éste es uno de los requerimientos más importantes de toda estrategia de incidencia. Los medios de comunicación son un aliado estratégico para este tipo de actividades. Por ello dedicamos un apartado especial referido a este tema al final de este Manual.
- *Posibles dificultades.* Si bien en todo proyecto que comienza hay un porcentaje importante de situaciones imprevistas que pueden ocurrir, siempre es bueno hacer un ejercicio de imaginación para anticiparse y evaluar posibles formas de resolverlas. Esto permitirá, a su vez, mejorar la capacidad de reacción ante coyunturas que representen una oportunidad para dar impulso a las acciones de incidencia planificadas.

## 5. Comienzo de las actividades

Aclarados los puntos anteriores, se comienza con las actividades previstas. Siempre es una buena posibilidad acompañar esto con alguna comunicación a los medios, pero eso dependerá de la estrategia seleccionada. Si hemos optado por realizar nuestras actividades colectivamente con otras organizaciones, debemos consultarlas y consensuar una posible comunicación conjunta.

## 6. Actuar sobre la coyuntura: acciones no planificadas

Cuando uno define qué actividades desarrollar, cuándo y con quiénes hacerlo, puede suceder que hechos imprevistos nos obliguen a repensar lo decidido. Es importante no desalentarse por esto. Es muy co-

mún que nuevas coyunturas deriven en cambios de planes para todos. Entonces, es bueno enfrentar los nuevos escenarios con flexibilidad y creatividad. Esas son las llamadas "acciones no planificadas" y son todas aquéllas que resulta necesario realizar en el nuevo contexto. Cambios de funcionarios, renovación de cargos legislativos, presentación de nuevos proyectos legislativos, cambios en el escenario internacional, denuncias en la Justicia, anuncios en los medios: las oportunidades para introducir nuevas acciones o acelerar las ya planificadas son numerosas y existen de forma permanente. Es necesario estar muy atento para poder aprovecharlas de manera efectiva.

A continuación, presentamos algunos ejemplos de cuestiones que una vez detectadas fueron problematizadas y sobre las cuales las organizaciones de la sociedad civil desarrollaron acciones en el ámbito del Congreso de la Nación.

### Caso Ley de Acceso a la Información Pública

Uno de los problemas identificados por CIPPEC y otras organizaciones en su trabajo cotidiano fue la dificultad de la sociedad civil para controlar y monitorear las decisiones públicas en tanto no se cuenta con herramientas suficientes para cumplir con esta responsabilidad cívica. Una de las razones que explican esta dificultad es que no existe aún ninguna legislación nacional que regule el derecho de acceso a la información pública. La sociedad debería poder contar con las herramientas necesarias para ejercer el control de los actos de la administración del Estado y sólo puede hacerlo si cuenta con el conocimiento, en debido tiempo y forma, de las actividades y decisiones que a diario toman los funcionarios y representantes políticos.

La dificultad de acceder a información pública repercute negativamente sobre nuestros derechos, así como en las posibilidades de mejorar la calidad de las instituciones. Por ejemplo, la imposibilidad de acceder a información puede eventualmente perjudicar la legitimidad de los actos de gobierno y de quienes los llevan a cabo. El acceso a información acerca de qué y cómo son tomadas las decisiones de gobierno y en la administración, así como la documentación relevante es fundamental para que las personas puedan formar sus opiniones y participar en la vida pública de manera responsable. A su vez, la posibilidad de acceder a información pública desincentiva prácticas corruptas que parecieran concebir al Estado como un espacio privado, de unos pocos, en vez de un espacio abierto, eficiente, transparente y democrático.

Las convenciones internacionales suscriptas por la Argentina tienen jerarquía constitucional, como indica el artículo 75, inciso 22 de la Constitución, y son claras en cuanto a la importancia de este derecho. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que el derecho de acceder a la información pública comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole". Así fue entendido también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de una opinión consultiva (5/85) y el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1994 sobre la compatibilidad de las leyes de desacato.

Por todos estos motivos, la fundación CIPPEC, junto a muchas otras organizaciones y referentes en la temática, emprendió acciones para promover la sanción de una ley que reglamente este derecho y establezca con claridad los mecanismos adecuados para acceder a información en manos del Estado. Estos actores consideraron que resultaba vital contar con una ley de aplicación nacional ya que esto protegería tanto a las personas interesadas en recibir información como a los funcionarios del Estado responsables de brindarla.

### Caso Ascenso de militares<sup>6</sup>

La discusión pública sobre la necesidad de remover de las Fuerzas Armadas a los miembros comprometidos con el terrorismo de Estado comenzó durante los últimos meses de 1983, aún en dictadura.

Fue en aquel contexto que los organismos de derechos humanos comenzaron a reclamar la creación de una comisión bicameral en el Congreso que se encargara de evaluar cada caso en particular. La Unión Cívica Radical, que ya había ganado las elecciones, planteó que fuera la Justicia quien se encargara del tema, a la vez que prometía poner en marcha una reforma de la estructura de las Fuerzas Armadas y de Seguridad para garantizar su funcionamiento democrático. Sin embargo, el tiempo transcurría y esos anuncios parecían no cumplirse. En este contexto, los organismos de derechos humanos presentaron las primeras impugnaciones a los primeros pliegos de ascensos de militares enviados por el Poder Ejecutivo, haciendo uso del mecanismo institucional disponible.

---

6. La información incluida en este Manual acerca de este caso fue proporcionada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Para acceder a más información acerca de estos temas se recomienda visitar su website [www.cels.org](http://www.cels.org)

En ese entonces, la prensa publicaba los listados totales o parciales de los oficiales cuyos ascensos estaban en estudio. A partir de esta información de los medios, las organizaciones de derechos humanos tomaban conocimiento de los nombres propuestos y enviaban una carta al Congreso de la Nación planteando los cuestionamientos. Esta carta era acompañada por material documental, por lo general párrafos de testimonios o testimonios completos de sobrevivientes, artículos periodísticos y copias de documentos judiciales, en caso de que estuvieran comprometidos en alguna causa. Durante aquellos primeros años, los cuestionamientos a los militares se presentaron de manera conjunta por las organizaciones de derechos humanos históricas<sup>7</sup>.

Las impugnaciones a ascensos de militares responsables de violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura fueron constantes desde 1983 hasta el presente. Sin embargo, su desarrollo varió junto al proceso político y social de estos años. El peso de la sociedad civil, las decisiones políticas de los distintos gobiernos y el peso relativo de las Fuerzas Armadas, entre otros factores, influyeron en este desarrollo.

### Caso Ley de migraciones<sup>8</sup>

El problema de la ley de migraciones no sólo estaba en su cuestionable origen (dado que desde 1983 continuaba vigente un decreto-ley emitido durante la última dictadura militar, el N° 22.439, también conocido como "Ley Videla"), sino en su mensaje y contenido, en tanto consideraba al inmigrante como un peligro para la seguridad nacional y el orden público, establecía un mecanismo de control al margen del derecho y negaba el acceso a derechos fundamentales garantizados por la Constitución Nacional a todos los habitantes del país.

Por ejemplo, la ley derogada habilitaba a la Dirección de Migraciones y a su policía auxiliar a ordenar y ejecutar detenciones y expulsiones de extranjeros, sin ningún tipo de intervención o control del Poder Judicial, vulnerando las garantías procesales básicas.

Esta situación se agravaba por la obligación que imponía aquella ley a todos los funcionarios y empleados públicos de denunciar a los inmi-

*7. Abuelas de Plaza de Mayo, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, Centro de Estudios Legales y Sociales, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Liga Argentina por los Derechos del Hombre, Madres de Plaza de Mayo, Movimiento Ecueménico por los Derechos Humanos, Servicio Paz y Justicia.*

*8. Esta información está basada en la nota escrita por Pablo Ceriani Cernadas y Diego Morales "Ley de migraciones: los derechos de todos", Abogados del proyecto para los derechos de los migrantes, CELS, publicada en el Diario Clarín el 5 de enero de 2004.*

grantes que no tuvieran residencia legal. Esta exigencia generaba una condición de grave vulnerabilidad de los migrantes sin residencia, en tanto los disuadía a no presentarse ante jueces, docentes, médicos y otras dependencias administrativas, por el riesgo de ser expulsados del país.

Asimismo, la ley negaba expresamente el acceso a derechos esenciales sin tener en cuenta que las principales causas de la irregularidad migratoria eran las trabas impuestas por la propia ley, los altos costos del trámite de radicación y los numerosos obstáculos burocráticos que imponía la Dirección Nacional de Migraciones.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) junto a otras organizaciones de derechos humanos comenzó a trabajar sobre esta problemática hace ya varios años, por considerar que la pervivencia de este tipo de leyes constituye una muestra de los obstáculos presentes a lo largo del proceso de transición democrática en nuestro país. Por ello, la sanción de la nueva legislación migratoria representa un avance hacia la consolidación del Estado de Derecho en Argentina y el pleno respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes.

En diciembre de 2003, el Congreso sancionó una nueva Ley de Migraciones.

## ● Etapa II

### Incidencia en la elaboración, tratamiento y sanción de un proyecto normativo

Esta etapa transcurre desde la elaboración de un proyecto normativo hasta su sanción. Dentro de este extenso proceso distinguiremos dos fases: en la primera, un proyecto normativo es elaborado; y en la segunda, el proyecto ha ingresado al Congreso y es tratado y sancionado o desestimado. Si bien las modalidades de incidencia deberán ajustarse a la naturaleza de cada una de las fases mencionadas, haremos mención a algunos aspectos generales relevantes para las actividades a desarrollarse desde las organizaciones como: objetivos posibles, proceso formal, momentos recomendados para las actividades de incidencia de acuerdo al cronograma legislativo y requisitos para una incidencia exitosa.

#### 1. Objetivos

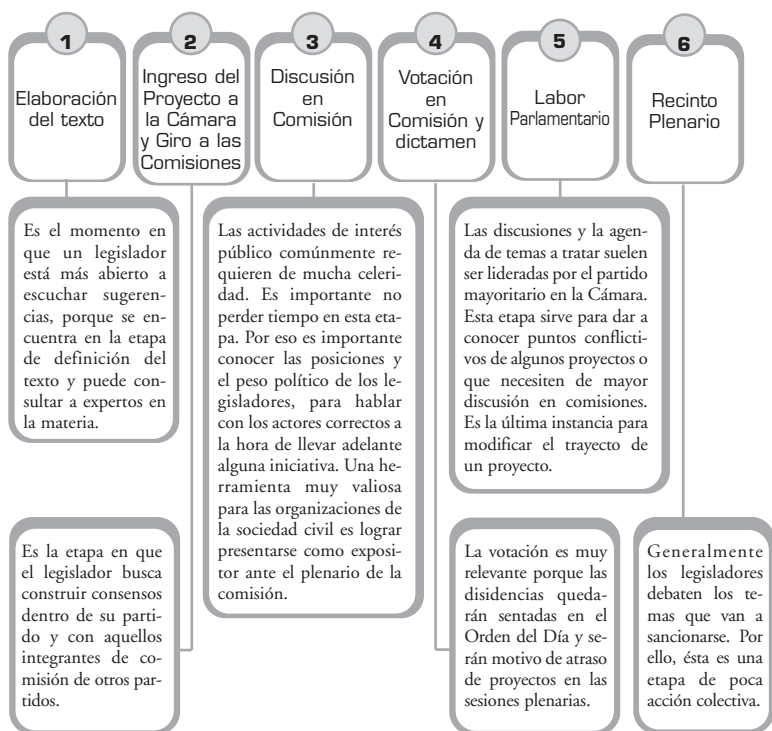
En este capítulo, nos referiremos exclusivamente a aquellas actividades

de incidencia que pueden desarrollarse en el marco del Poder Legislativo. Existen fundamentalmente cuatro objetivos que pueden ser perseguidos en esta instancia:

- presentar un nuevo proyecto;
- apoyar (total o parcialmente) la elaboración, tratamiento y sanción de un proyecto que ya existe;
- desincentivar el tratamiento y sanción de un proyecto que ya existe;
- modificar o anular una ley vigente.

## 2. Proceso formal de elaboración, tratamiento y sanción de proyectos

Frente a esta situación, lo primero y más importante es conocer cómo suele ser el proceso formal de elaboración, discusión y sanción de proyectos. Para ello, presentamos a continuación un cuadro ilustrativo. Vale aclarar que, en tanto nuestro sistema es bicameral, la situación abajo descripta refleja tan sólo el proceso en la Cámara de origen, que debe repetirse en la Cámara revisora.





Debemos tener en cuenta que este cuadro no incluye la primera etapa referida a la problematización de una cuestión ni tampoco los desafíos que se plantean una vez que una nueva legislación ha sido aprobada. De todas maneras, plantea con claridad las instancias fundamentales del proceso legislativo y, en este sentido, constituye un mapa esencial para planificar las estrategias de incidencia.

### 3. Momentos recomendados para las actividades de incidencia de acuerdo al cronograma legislativo<sup>9</sup>

A su vez, existen a lo largo del proceso legislativo momentos específicos favorables para que la sociedad civil desarrolle sus actividades de incidencia. Tenerlos en cuenta puede constituir mejores condiciones para el éxito.

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic

- No es buen momento para ninguna iniciativa. El Congreso está cerrado.
- Buen momento para la incidencia en el texto de los proyectos en elaboración.
- Buen momento para la discusión de proyectos.
- Buen momento para la aceleración /demora de proyectos.
- No es un buen momento para ninguna de las iniciativas. Acaba de terminar el año legislativo. El presidente de la Nación puede llamar a sesiones extraordinarias pero él establece los temas a tratar (en general se trata de cuestiones de envergadura nacional, como la sanción del presupuesto nacional o de normas que implican emergencias).

### 4. Requisitos para una incidencia exitosa

Existen tres requisitos fundamentales para que el proceso de incidencia pueda ser desarrollado con éxito.

*Acceso a la información como condición para la participación efectiva.* La condición básica para la incidencia efectiva en el proceso de elabora-

<sup>9</sup> Es importante tener en cuenta que ésta es tan sólo una aproximación de los tiempos más adecuados para impulsar esas iniciativas. Los tiempos legislativos varían mucho de año a año y de acuerdo a la coyuntura político-económica del país.

ción, discusión y sanción de normas es el libre acceso a la información durante ese proceso. De lo contrario, se frustra toda capacidad de monitoreo y control por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanos en general, al tiempo que se alimenta un clima de hermetismo y oscuridad que empobrece sustancialmente el debate público. La incidencia efectiva dependerá de la posibilidad de acceder a proyectos presentados en relación al tema que se está trabajando, presenciar debates o acceder a información que dé cuenta de lo que haya ocurrido en los mismos, estadísticas, informes relevantes, etc.

*Conocimiento sobre el proceso legislativo.* La incidencia sin un conocimiento profundo de los procesos, los actores, sus competencias y responsabilidades en el Poder Legislativo pierde fuerza y legitimidad. También es bueno tener en cuenta que los tiempos en el Poder Legislativo suelen ser largos e impredecibles. Por ello, ser sistemáticos y flexibles son dos condiciones importantes para las tareas de incidencia. El conocimiento acerca del proceso legislativo nos permite planificar nuestras acciones con rigurosidad y precisión. Por eso, es importante conocer en qué comisión se encuentra el proyecto de nuestro interés, quiénes son sus miembros, cuál es su agenda, qué ocurre en la comisión de labor parlamentaria, etc.

*Conocimiento de la temática en cuestión.* Un dato importante es que no todos los legisladores son expertos en los temas que tratan las comisiones a las que pertenecen. Esto es así por muchas razones y no necesariamente negativas. Esto abre la oportunidad para que grupos de interés relacionados con una temática específica trabajen junto a los legisladores aportando opiniones o material de estudio. Es fundamental que esta tarea sea pública para desincentivar conductas que sólo respondan a intereses privados.

### **5. Formas de incidencia en el proceso de elaboración de un proyecto**

Tal como explicamos al inicio de este apartado, existen 4 objetivos fundamentales que suelen guiar las actividades de incidencia desarrolladas a lo largo del recorrido legislativo: (I) presentar un nuevo proyecto; (II) apoyar (total o parcialmente) la elaboración, tratamiento y sanción de un proyecto que ya existe; (III) desincentivar el tratamiento y sanción de un proyecto que ya existe; y (IV) modificar o anular una ley vigente.

En esta etapa podemos encontrarnos con tres formas de incidir en el

proceso de elaboración de un proyecto: (i) elaborar un proyecto legislativo propio e impulsarlo mediante una iniciativa popular; (ii) elaborar un proyecto legislativo propio e impulsarlo a través de algún legislador al cual hayamos convencido para que él o ella lo presente; o (iii) incidir en la elaboración de un proyecto elaborado por otros actores (funcionarios o legisladores).

## Elaboración de un proyecto legislativo propio

### *(i) Derecho de iniciativa popular.*

En 1994, la reforma constitucional incorporó dos nuevas instancias de participación ciudadana en el marco del Poder Legislativo: el *derecho de iniciativa* y la *consulta popular*. En este apartado, nos ocuparemos del estudio de la primera de estas herramientas de participación en tanto en el segundo no es la sociedad civil la que elabora el proyecto normativo.

*Art. 39: "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de 12 meses.*

*El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más de tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.*

*No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal."*

Como se menciona en el articulado, la iniciativa popular presupone la elaboración por parte de los ciudadanos de un proyecto normativo. Este es un tema complejo que exige una elucidación aguda y exhaustiva que excede los alcances de este Manual y por lo tanto lo aquí relatado es sólo una mención general a la temática.

Esta instancia de participación instrumenta formas semidirectas de democracia que admiten la participación popular en la adopción de decisiones. La iniciativa popular es un mecanismo que permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley. Dichos proyectos, que se encuentran limitados temáticamente (ya que no podrán consistir en los temas señalados en el artículo 39) tienen asignados a la Cámara de Diputados como iniciadora, en donde deben ser tratados en un plazo de doce meses.

En "La Constitución de los argentinos"<sup>10</sup> Sabsay y Onaindia analizan los alcances y limitaciones de la Ley 24.747 que instrumenta la iniciativa popular: "Las modalidades que presenta esta norma, si bien no transgreden el texto constitucional, nos parece que dificultan en gran medida la posibilidad de una participación ciudadana más o menos asidua, en ejercicio de esta nueva figura. Así, la presentación de la iniciativa requiere de la firma de un número de ciudadanos que no sea inferior al 1,5% del padrón electoral de la última elección para diputados y a través de las mismas deberán estar representados por lo menos seis distritos electorales (art 4º). (...) La Justicia Nacional Electoral será la encargada de verificar la autenticidad de las firmas en un muestreo no inferior al 0,5% de las que se hubieran presentado. El proyecto será desestimado cuando se compruebe la falsedad de por lo menos el 5% de las firmas. También se exige que la iniciativa sea presentada por escrito y que sea redactada en forma de ley y en términos claros. Los promotores deberán indicar su identidad y domicilio y dejar constancia de los gastos que insumirá la iniciativa y el origen de los recursos destinados a hacer frente a los mismos. Estas nuevas exigencias si bien parecen razonables, en el marco de una modalidad tan tímida de participación no pueden sino dificultar aún más la utilización de la misma. Además de la necesidad de que se redacte un proyecto de norma se podría haber dado lugar a la presentación de un documento que contenga las líneas sustanciales de la ley cuya sanción se persigue. No olvidemos que de todas maneras la iniciativa será luego objeto de todo el recorrido por el correspondiente trámite parlamentario y que por lo tanto merecerá todas las consideraciones en materia de técnica legislativa que se impongan. Lo relativo a la determinación del monto de gastos y la indicación de la partida correspondiente de recursos también creemos que representa otra cortapisa difícil de efectuar para quienes no integran algunos de los poderes del Estado. Un trabajo serio al respecto requerirá de un conocimiento técnico que no todos los ciudadanos poseen, asimismo se impone contar con la información que no siempre es de fácil acceso en nuestro medio, por no decir que la mayoría de las veces se tornará ilusoria la posibilidad de tenerla. Se trata en todos los casos de requisitos que tornan dificultoso y oneroso el procedimiento encaminado a la presentación del proyecto. (...) la norma que se comenta incurre en una omisión al no precisar qué ocurre – o mejor dicho qué sanción cabe – cuando el proyecto impulsado por la iniciativa no es tratado dentro de los doce meses a contar desde su presentación. Con la experiencia ocurrida con los plazos contemplados en las disposiciones transitorias para la sanción de las leyes constitucionales, pocas esperanzas nos quedan de que los

10. Sabsay, D. y Onaindia, J., *La constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Errepar, Buenos Aires, 1998.

términos creados por imperio de la ley, corran mejor suerte que los establecidos por el constituyente."<sup>11</sup>

Los autores ponen en evidencia las dificultades con las que cuentan los ciudadanos para hacer uso de esta instancia de participación: desde la necesidad de contar con conocimiento técnico y recursos para impulsar una iniciativa de este tipo hasta los vacíos normativos que existen en la ley reglamentaria.

Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil han hecho uso de esta institución para promover proyectos normativos.

La Fundación Poder Ciudadano realizó tres campañas masivas para la promoción de textos normativos. La primer campaña estuvo destinada al recuerdo y memoria de Alfredo Pochat quien fue asesinado cuando estaba por presentar su investigación acerca del Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La segunda, "Jubilemos los privilegios", estuvo destinada a eliminar las jubilaciones de privilegio, mientras que la tercera campaña, "El hambre más urgente", tuvo como objetivo promover un proyecto normativo que intentara revertir la emergencia alimentaria de niños y mujeres embarazadas.

#### Caso Día Nacional de la lucha contra la corrupción

"Poder Ciudadano, junto a la familia Pochat, promovió dos proyectos de Ley, uno en el ámbito nacional presentado por varios diputados, y el segundo dentro de la Ciudad de Buenos Aires. El proyecto presentado a nivel nacional -expediente 3505/D98- propone declarar al "4 de junio Día Nacional de la Lucha contra la Corrupción " en homenaje a Alfredo Pochat. Pese a insistir sobre su tratamiento en las comisiones de Derechos Humanos y de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados, en el mes de marzo de 2000, el proyecto perdió estado parlamentario. Poder Ciudadano ha contactado al diputado Guillermo Francos, autor de la iniciativa, para que vuelva a proponerlo para su tratamiento en la Cámara baja. Apenas se tomó conocimiento del proyecto antes mencionado, Poder Ciudadano organizó una Campaña de recolección de firmas. Dentro del ámbito de la Feria del Libro 1999, se logró reunir alrededor de 12.000 firmas. En cambio, el proyecto de ley presentado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue votado por unanimidad el 3 de Junio de 1999. El entonces Jefe de Gobierno, Fernando De la Rúa, firmó el Decreto que, promulgando la ley N° 194, declara el 4 de junio "Día de la lucha

11. *Ídem* 10, pág. 142-144.

contra la corrupción" en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires. En su Art.1° dice: Institúyese el 4 de junio de cada año como "Día de la lucha contra la corrupción", en homenaje a la pérdida de la vida de Alfredo María Pochat por su entrega en este empeño hasta el desprendimiento total". Buenos Aires , 16 de Julio de 1999"<sup>12</sup>.

### Caso Jubilemos los privilegios

En el año 2002, Poder Ciudadano, Radio Show y el programa La Cornisa, mediante una alianza estratégica entre organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, impulsaron la campaña "Jubilemos los privilegios" cuyo objetivo fue promover la derogación mediante una ley de las jubilaciones de privilegio. Se logró la cantidad de firmas requeridas (se recolectaron casi 500.000 firmas) para poner en marcha la institución de iniciativa popular que permitió presentarla en el Congreso y darle curso parlamentario. La sanción de la ley derogó las jubilaciones especiales de que gozaban ministros, secretarios y subsecretarios de Estado y diputados y senadores<sup>13</sup>.

### Caso El hambre más urgente

La Fundación Poder Ciudadano junto a Vox Populi, Grupo Sophia, y la Red Solidaria y con el apoyo del diario La Nación, el periodista Luis Majul y América 2 realizaron la campaña "El hambre más urgente" que logró recolectar 1.160.972 firmas. Dicha campaña impulsó, mediante iniciativa popular, un proyecto normativo que apuntaba a garantizar la alimentación básica a los menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos mayores de 70 años en condiciones de pobreza, con prioridad a las futuras madres y a los niños de hasta los cinco años de edad.

El 28 de noviembre de 2002, Diputados le dio media sanción a dicho proyecto. El 27 de diciembre, el Senado ratificó la media sanción de la Cámara baja y fue promulgado de hecho y es ley desde el 16 de enero de 2003 bajo el N° 25724. A su vez, el Poder Ejecutivo firmó el Decreto 1018/2003 que aprueba la reglamentación de la ley anteriormente citada con fecha 28 de Abril de 2003<sup>14</sup>.

---

12. Información extraída del website <http://www.poderciudadano.org.ar/contentido.asp?id=171>

13. Para más información acerca de este caso consultar informe completo de la campaña en [www.poderciudadano.org.ar](http://www.poderciudadano.org.ar) .

14. Ídem 13

*Algunas conclusiones sobre estos casos*

En estos casos, y siguiendo con lo presentado en la primera etapa, podemos observar cómo organizaciones de la sociedad civil detectaron un problema y planificaron sus acciones en pos de incidir en el curso de las decisiones políticas. El estudio de estos casos es interesante en tanto fueron los primeros ejercicios de esta nueva prerrogativa ciudadana.

Como comentábamos con anterioridad, y siguiendo las observaciones de los constitucionalistas citados, la puesta en práctica de este nuevo instituto resulta compleja y las organizaciones deben enfrentar grandes desafíos para lograr que sus proyectos sean reconocidos por la Justicia Electoral, alcancen estado parlamentario y sean tratados y sancionados. Más allá de los aspectos formales anteriormente analizados, vale la pena recordar que una vez que el proyecto ha ingresado a la Cámara, su suerte dependerá del compromiso de legisladores capaces de impulsar el proyecto como un proyecto de su autoría. Esto no siempre es fácil de lograr, sobre todo en un escenario político como el argentino en donde el posicionamiento de los actores en los diferentes bloques partidarios está sujeto a cambios constantes.

La herramienta de iniciativa popular está siendo revisado desde diferentes sectores, siendo objeto de consideración los diferentes aspectos que podrían volver más accesible el ejercicio de esta instancia de participación ciudadana. La consolidación de esta forma de democracia semidirecta dependerá del ejercicio que desde la sociedad civil se haga del mismo, pero también de la consideración por parte de los actores del sistema político de condiciones que faciliten y vuelvan más accesible la recurrencia a este recurso.

*(ii) Presentación por un legislador de un proyecto legislativo elaborado por una organización o ciudadano*

Como vimos en el apartado anterior, el impulso de un proyecto legislativo propio mediante la implementación de la iniciativa popular puede resultar complejo y costoso. También indicamos la importancia de conocer el proceso legislativo y los actores y referentes de este ámbito. Una posibilidad es que hagamos uso de nuestro conocimiento y de los lazos de confianza que hayamos podido construir con algunos legisladores para intentar que sean ellos los que presenten e impulsen un proyecto de nuestra autoría. Si optamos por este camino, deberemos buscar afinidades y trabajar con asesores. Pero sobre todo, deberemos argumentar sólidamente por qué nuestro proyecto puede resul-

tar relevante, oportuno y políticamente estratégico para un legislador particular. Esto requerirá de nuestra parte un ejercicio concreto: no sólo deberemos conocer el entorno en el cual el legislador al cual queremos convencer opera, sino conjeturar sobre cómo desea posicionarse políticamente y de qué modo nuestro proyecto puede contribuir en ese plano.

### Incidencia en la elaboración de un proyecto legislativo

Tener la capacidad y la oportunidad de incidir en la etapa de elaboración de un texto por parte de un legislador y su equipo es una ventaja única que debe ser aprovechada. En general, en esta instancia, el legislador todavía no ha debatido el texto en profundidad con otros miembros de su partido, excepto tal vez con aquéllos que acompañen el proyecto como "co-firmantes". Cuando un proyecto ha llegado al recinto plenario de cualquiera de las Cámaras, significa que ya se ha perdido toda oportunidad de incidir sobre él en la elaboración.

Por otro lado, saber en qué momento está siendo elaborado un nuevo proyecto no es fácil a menos que uno tenga un contacto directo o cotidiano con funcionarios públicos. Ésta es una de las razones por las cuales sugerimos en el apartado referido a la planificación estratégica, tomar conocimiento de todos los actores involucrados en el tema en cuestión. En esta oportunidad, conocer quiénes son los legisladores interesados en temáticas específicas es fundamental para saber a quiénes dirigirse para compartir las inquietudes.

#### *¿Cómo incidir?*

Dentro de todas las posibles formas de incidir en el proceso de elaboración de un proyecto, existen al menos seis herramientas que suelen ser las más utilizadas:

- Envío de cartas y/o correos electrónicos a los legisladores y sus asesores manifestando la posición que se pretende defender y sus razones.
- Solicitud de audiencias con legisladores.
- Solicitud de reuniones con asesores.
- Envío de material de referencia a legisladores y/o asesores.
- Producción de documentos relativos al tema en cuestión.
- Difusión de material y/o opinión en los medios.



Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, los funcionarios públicos, periodistas y empresarios, entre otros, suelen solicitar a los legisladores la posibilidad de reunirse con ellos para comunicarles sus cuestiones de interés. A estas reuniones se las llama comúnmente "audiencias".

*¿Cómo se solicita una audiencia con un legislador?*

- Defina quien será el destinatario de su solicitud. La audiencia puede solicitarse al autor del proyecto o a alguno de los co-firmantes. En todos los casos es conveniente tener en cuenta la posición del legislador en la Cámara para entender mejor sus posibilidades de influir en relación a esa cuestión.
- Antes de enviar el pedido de audiencia, conviene llamar por teléfono al despacho para preguntar cuál es la mejor forma de presentarlo: por fax, correo postal, correo electrónico, la intervención de un asesor u otra persona, la dirección correcta o los nombres correspondientes.
- Formalizar el pedido según haya sido convenido.
- Llamar al día siguiente para confirmar la recepción del mismo y escuchar eventuales comentarios.
- Intente hablar siempre con la misma persona a lo largo de todo el proceso.
- En adelante, los pasos a seguir dependen de lo que se acuerde con la persona que nos atendió en el despacho. En caso de que su respuesta haya sido positiva y sólo dependa de acordar la fecha del encuentro, es recomendable reiterar el llamado para mantener presente el tema.
- Si la respuesta del legislador es derivar la audiencia en un asesor o funcionario de menor rango, no descarte esta posibilidad. Es conveniente al menos empezar por ahí.
- Si el legislador dilata indefinidamente su respuesta, piense en otro interlocutor: otro miembro del bloque, otro integrante de la comisión, un co-firmante del proyecto, etc.
- Una vez mantenida la audiencia es recomendable el envío de una nota de agradecimiento.

*¿Cómo se redacta un pedido de audiencia?*

- El pedido debe estar dirigido al legislador.
- Debe explicitarse que el motivo de la carta es la solicitud de una audiencia y debe aclararse qué tema se desea plantear.
- Si bien no es recomendable solicitar audiencias con plazos o con días prefijados por el solicitante, puede proponer fechas tentativas

de reunión o consignar "lo más pronto que sea posible".

- Sugerimos especificar quiénes asistirían a la reunión, con nombres y cargos (si corresponde).
- Si la persona o institución interesada en la audiencia dirige por primera vez una comunicación al legislador, es importante una presentación: quiénes son, qué tipo de actividades realizan y qué vinculación tienen con el tema que motiva la audiencia (si esto no fuera evidente). En estos casos puede ser de utilidad, si fuera posible, adjuntar a la carta algún folleto institucional.
- Es importante que en el texto del pedido de audiencia figuren los teléfonos, domicilios y direcciones de correo electrónico de contacto. Esto es importante, a pesar de que esos datos ya figuren en el sobre o papel. No olvidemos que a los despachos legislativos llega una gran cantidad de correspondencia.
- No olvide colocar el nombre aclarado del solicitante, firma, fecha y ciudad desde donde se la dirige.

### *Sugerencias finales:*

- *Planifique su encuentro:* siempre es mejor tener claro qué es lo que uno espera lograr como resultado de dicha audiencia. Defina por adelantado qué legislador o empleado es el más indicado para escuchar su mensaje. Tenga listo todo el material de apoyo que considere puede resultar útil: documentos de trabajo, artículos periodísticos, etc.
- *Sea puntual y paciente:* al asistir a una audiencia concertada con anterioridad, sea puntual y paciente. Es común que los legisladores se retrasen o que deban interrumpir la reunión dada su ajustada agenda. Si tienen lugar interrupciones, sea flexible. Cuando la oportunidad se presente, continúe la reunión con un asesor.
- *Sea estratégico:* los legisladores deben representar los mejores intereses de su distrito o provincia. Siempre que sea posible, demuestre la relación entre lo que usted sostiene y lo que el legislador busca representar. Cuando sea apropiado, recuerde solicitar el compromiso del legislador.

**Mecanismo de Elaboración Participada de Normas**  
 Existe a disposición otra herramienta fundamental de incidencia que merece especial atención: es el caso del Mecanismo de Elaboración Participada de Normas.

Con el objetivo de estimular la participación activa de la ciudadanía en el proceso de adopción de políticas y decisiones públicas, la Oficina Anticorrupción implementó este mecanismo, desde su Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, y ha sido recientemente reconocido y reglamentado mediante el Decreto 1172/03.<sup>15</sup>

Este mecanismo es un sistema participativo que le permite al autor de un proyecto normativo acceder a información, puntos de vista alternativos y sugerencias de diferentes actores acerca del tema que se procura analizar, enriqueciendo la calidad de los proyectos y ampliando el consenso y legitimidad de los mismos. A su vez, este mecanismo otorga transparencia a un proceso que generalmente está reservado para los asesores y técnicos de los políticos.<sup>16</sup>

El procedimiento consiste en someter al análisis y opinión de especialistas y sectores interesados la versión preliminar de un proyecto. Esto puede ser realizado a través de talleres, de internet, correo electrónico o dando a conocer el proyecto a través de los medios de comunicación. Las contribuciones no tienen carácter vinculante, pero todas las sugerencias, aportes y opiniones son consideradas y eventualmente incorporadas al proyecto.

#### Caso Ley de Acceso a la Información Pública<sup>17</sup>

El Mecanismo de Elaboración Participada de Normas fue puesto en práctica para la elaboración del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

La Oficina Anticorrupción difundió la implementación del Mecanismo de Elaboración Participada de Normas para la consolidación del proyecto de Ley de Acceso a la Información a través de los medios de comunicación mediante avisos institucionales en los diarios La Nación y Clarín. También se publicó el borrador del anteproyecto en las páginas web de la Oficina Anticorrupción y el Ministerio de Justicia.

15. El Decreto está disponible en [www.jgm.gov.ar](http://www.jgm.gov.ar)

16. Sobre este tema ver el Documento preparado para el Seminario de Filantropía, organizado por la Universidad de San Andrés y The Rockefeller Foundation realizado en mayo del 2002 y disponible en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/GUIA-%20SEMINARIO%20SAN%20ANDRES.pdf>.

17. La información relativa a este caso puede ser consultada en [www.anticorrupción.gov.ar](http://www.anticorrupción.gov.ar)

Los talleres a los que fueron convocados empresarios, académicos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, miembros de medios de comunicación, consultoras y funcionarios que administran información del Estado, fueron realizados durante los meses de junio y julio de 2001. También fue consultado el Sr. Relator Especial de la Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión.

El documento consensuado con los sectores participantes fue presentado en el Congreso de la Nación, obteniendo media sanción en la Cámara de Diputados en mayo del 2003. Al momento de la elaboración del presente Manual, el proyecto aguarda tratamiento en la Cámara de Senadores de la Nación.

### **6. Formas de incidencia en el proceso de tratamiento y sanción de un proyecto**

Como ya mencionamos en las secciones anteriores, para incidir de manera efectiva en esta etapa, es necesario tener muy presente cuáles son las instancias que la constituyen. Repasemos brevemente esta trayectoria.

#### Presentación de un proyecto

Cuando un proyecto es formalmente presentado, lo primero que ocurre es su derivación a una o varias comisiones para su estudio y discusión. El eje esencial de la tarea legislativa se encuentra en esta instancia; por lo tanto resulta imprescindible conocer los tiempos y todo lo relacionado con la elaboración de proyectos en el Poder Legislativo. Sin embargo, la presentación de un proyecto no necesariamente implica su discusión. Es generalmente el autor del proyecto quien tiene que convencer a los demás integrantes sobre la importancia de tratar ese tema en lugar de otros, con lo cual se abre una instancia de negociación política.

#### Discusión del proyecto en comisión

Una vez que un proyecto comienza a discutirse en las reuniones de comisión, el resto de los integrantes de la misma y sus asesores deben informarse - si aún no estuvieran informados - sobre el tema en cuestión y las características del proyecto.

#### Dictamen de comisión

Una vez finalizada la etapa de estudio y discusión en comisiones, los legisladores se expiden sobre el proyecto mediante un dictamen. Ese es el nombre del documento en donde se dejan sentados los apoyos, di-

sidencias o modificaciones al texto original de un proyecto. Así, un dictamen puede ser favorable, con o sin disidencias, pero las probabilidades de que un proyecto con muchas disidencias llegue al recinto son bajas. Por ello se dice comúnmente que "el mejor proyecto nunca sale", y que resulta mejor "ser menos exigente en el articulado porque esto puede frustrar la vida misma del proyecto". Vale aclarar que el dictamen es realizado de manera conjunta por todas las comisiones a las cuales fue remitido el proyecto.

### Comisión de Labor Parlamentaria

Una vez que se ha emitido un dictamen, el siguiente paso es que la Comisión de Labor Parlamentaria - existente en cada una de las Cámaras - incluya el proyecto en el llamado "Plan de Labor". El plan de labor es la agenda de proyectos a discutirse en cada sesión plenaria. Que un proyecto sea incluido en el plan o no depende de varios factores: la relevancia de la comisión que emitió el dictamen; el peso político del autor del proyecto dentro del partido al que pertenece y la relevancia de ese partido dentro de la Cámara. Por último, su inclusión también puede estar influida por el grado de atención que despierte el tratamiento del proyecto en la sociedad civil y en los medios de comunicación.

### Tratamiento en el recinto

Finalmente, una vez que un proyecto atraviesa todas las instancias anteriores pasa a ser tratado en el recinto. Tal como explicamos anteriormente, en general, no existen oportunidades de incidir sobre el contenido del proyecto en esta instancia final. En cambio, sí pueden existir algunas pocas oportunidades de incidir en las posibilidades de aprobación o rechazo del mismo.

### ¿Cómo incidir?

A continuación, se presentan las herramientas generalmente utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil para incidir en el proceso de discusión y sanción de proyectos. Algunas de ellas son las mismas que existen para incidir en la etapa de elaboración de un proyecto.

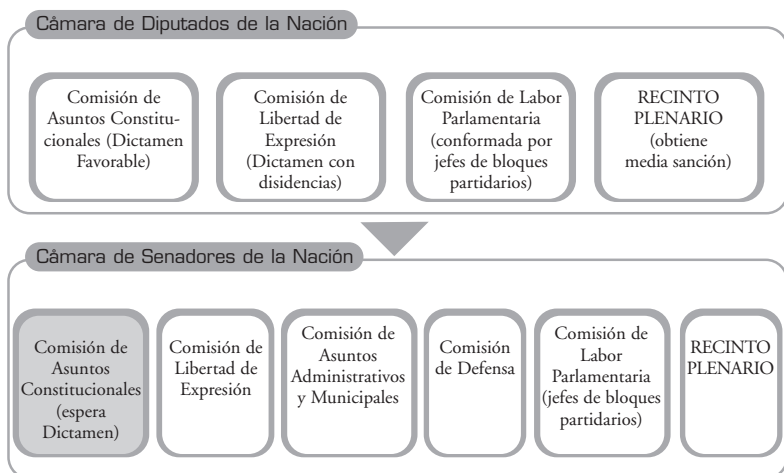
- Envío de cartas y/o correo electrónico a los legisladores y sus asesores para manifestar la posición que se pretende defender y sus razones.
- Realización de llamados telefónicos a los legisladores o sus asesores para manifestar la posición que se pretende defender y sus razones.
- Solicitud de audiencias con legisladores.

- Solicitud de reuniones con asesores.
- Envío de material de referencia a legisladores y/o asesores (recomendaciones de expertos, referencias a académicos o estudiosos de algún tema particular, estadísticas, encuestas).
- Difusión de material y/u opinión en los medios.
- Producción de documentos sobre el tema.
- Participación en Audiencias Públicas convocadas por una comisión.
- Asistencia a las reuniones de comisión para presenciar el debate.
- Asistencia a las sesiones plenarias para presenciar el debate.
- Invitación dirigida a legisladores a seminarios y/o conferencias organizados por las organizaciones.
- Invitación a legisladores a firmar una "carta compromiso", en donde se explicita la intención de discutir/aprobar/rechazar un determinado proyecto.

Como ya mencionamos con anterioridad, estas herramientas de incidencia potencian su efectividad si son acompañadas con una estrategia comunicacional adecuada. Más detalles sobre esta tarea son brindados en el último apartado.

### Caso Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública

A continuación, presentamos un relato detallado del proceso legislativo para la aprobación del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública.



El proyecto de Ley (0010-PE-02) de Acceso a la Información Pública ingresó a la Cámara de Diputados y a partir de allí fue derivado a las comisiones de Asuntos Constitucionales y Libertad de Expresión. Una vez que el proyecto ingresó en la primera comisión, un grupo de organizaciones de la sociedad civil se agruparon para presentar a la comisión el documento titulado "Requisitos mínimos que debe tener una ley de libre acceso a la información pública"<sup>18</sup>. En el marco de discusión del proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Fundación CIPPEC presentaron este documento a los fines de ser puesto en consideración por los diputados integrantes de la comisión. Este documento, reflejo de un consenso entre dichas organizaciones, fue tenido en consideración para la elaboración del dictamen de la comisión del día miércoles 31 de julio del año 2002. Seguidamente, el proyecto fue girado a la Comisión de Libertad de Expresión. Esta última Comisión emitió dictamen el jueves 22 de agosto del mismo año "con disidencias parciales" (los integrantes de esta Comisión que firmaron en disidencia propusieron modificar algunos artículos del proyecto). Los firmantes en disidencia contaron con un plazo para proponer la incorporación de las modificaciones al momento de discutirse, artículo por artículo, en el recinto plenario (este procedimiento es conocido como "debate en particular").

Una vez que el proyecto salió de la Comisión de Libertad de Expresión regresó a la Comisión de Asuntos Constitucionales, ya que era ésta la Comisión de cabecera (esto quiere decir que tiene mayor grado de competencia en el asunto tratado) y, por tanto, le correspondía elaborar el dictamen final. A continuación, esta Comisión giró el dictamen a las distintas dependencias administrativas para que fuera publicado en el Orden del Día de la Cámara de Diputados.

Los proyectos con dictamen se publican en la Orden del Día durante 7 días consecutivos para que los 257 diputados nacionales tomen conocimiento de los proyectos que se tratarán - y sobre los que tendrán que votar - en el recinto plenario.

En esta instancia, el proyecto con dictamen podía ser tomado o no por la Comisión de Labor Parlamentaria para ser tratado y votado en el recinto. Dicha Comisión está integrada por el Presidente de la Cámara de Diputados y los jefes de los bloques partidarios, quienes se reúnen antes de cada

---

18. Disponible en [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org)

sesión plenaria para acordar qué proyectos se tratarán ese día. La suerte de un proyecto depende de la voluntad política de la Comisión de Labor Parlamentaria para someterlo a la votación de los diputados en el recinto.

Luego de haber superado estas instancias, el proyecto fue debatido en el recinto plenario. La reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria permitió que se conocieran de antemano las posiciones generales de los bloques respecto del proyecto, lo cual permitió en cierta forma anticipar el resultado de la votación en el recinto.

Una vez que un proyecto recibe media sanción de alguna de las Cámaras - en este caso, Diputados - debe recorrer casi las mismas instancias en la Cámara revisora - en este caso, Senadores - : se gira a las comisiones que se expedirán sobre él y luego se trata en el recinto plenario para su aprobación final.

El proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobado a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 8 de mayo del año 2003 y se encuentra esperando tratamiento en el Honorable Senado de la Nación desde el día 15 de mayo, en cuatro comisiones de la Cámara Alta: Asuntos Constitucionales; Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión; Asuntos Administrativos y Municipales; y Defensa Nacional. Al momento de escribirse este Manual, dichas comisiones aún no han dictaminado sobre el proyecto. CIPPEC, junto a diversas organizaciones de la sociedad civil, está impulsando mediante diversas actividades la sanción definitiva de la ley<sup>19</sup>.

### ● Etapa III

## Implementación y cumplimiento de una ley

Si bien este Manual está dirigido a presentar herramientas de incidencia en la actividad legislativa, consideramos que resulta útil hacer referencia a una etapa que en rigor no se encuentra comprendida en la actividad legislativa propiamente dicha pero que es fundamental para que una organización pueda ver los frutos de haber impulsado una ley y conseguido su sanción.

En este sentido, las herramientas y experiencias que aquí relatamos son **extra-legislativas** y apuntan a incidir en los procesos administra-

---

19. Para obtener más información acerca del estado actual del proyecto visite nuestro website [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org).



tivos y burocráticos que deben hacer realidad una ley específica.

En este apartado, relataremos experiencias de organizaciones de la sociedad civil que hayan apuntado a incidir en la implementación y cumplimiento de leyes. Algunas de ellas resultan interesantes dado que han recurrido a la Justicia para hacer efectivo el cumplimiento de los textos normativos en cuestión. En estos casos, las organizaciones se han valido de recursos jurídicos para obligar a las instituciones a adoptar los marcos normativos vigentes.

El final del apartado, estará dedicado a presentar algunas consideraciones sobre las oportunidades y dificultades con las cuales puede encontrarse una ley a la hora de su implementación, focalizándonos en una posible ley de acceso a la información pública en tanto consideramos que es una ley vital para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

## 1. Caso Ley de Ética Pública.

Desde CIPPEC, en el marco de la segunda edición del *Directorio Legislativo, Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan 2002-2003*<sup>20</sup>, decidimos incorporar a la recolección de información acerca de nuestros legisladores un pedido por sus declaraciones juradas con el objetivo de exigir el cumplimiento de la Ley de Ética Pública sancionada a fines 1999. Dicha ley establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades para aquéllos que desempeñen cargos en la función pública. En su capítulo tercero, la ley establece un **régimen de declaraciones juradas** que obliga a todos los funcionarios a presentar su declaración jurada patrimonial dentro de los treinta días hábiles desde la asunción de sus cargos, actualizando la información anualmente y presentando una última declaración una vez abandonado el cargo. La ley establece expresamente quiénes se encuentran comprendidos en el régimen; entre ellos figuran el Presidente y Vicepresidente de la Nación, los senadores y diputados nacionales, los magistrados del Poder Judicial, los magistrados del Ministerio Público de Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación y los adjuntos del Defensor del Pueblo, el Jefe de Gabinete de Ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo.

La ley establece la publicidad de dichas declaraciones y dispone en su artículo séptimo que deben ser depositadas en los organismos correspondientes quienes deberán remitir una copia a la Comisión Nacio-

---

20. Disponible en la página [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

nal de Ética Pública. Dicha comisión, cuya formación está prevista en la ley, es la encargada de administrar, investigar y publicar las declaraciones juradas de los legisladores.

Tal como está organizado el proceso dentro de las Cámaras, los legisladores deben entregar sus declaraciones juradas año a año en sobres lacrados a la Secretaría Administrativa, que las guarda en cajas de seguridad hasta la próxima entrega. La Secretaría Administrativa no tiene la facultad de entregar las declaraciones a ciudadanos comunes en virtud de que, como decíamos anteriormente, la Ley establece la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública para llevar adelante esa tarea. Por ello, consideramos que a pesar de que esta Comisión de Ética nunca fue creada, el derecho a acceder a estos documentos debía primar. En este marco, planificamos diferentes acciones para conseguir las declaraciones juradas de los legisladores.

### *Acciones realizadas por CIPPEC para lograr la implementación de la Ley de Ética Pública en el marco del Directorio Legislativo 2002-2003*

El equipo de Transparencia de la Fundación CIPPEC encaró la segunda edición del Directorio Legislativo que debía relevar los datos de 329 legisladores (72 senadores y 257 diputados). Para dar inicio a la actividad, le enviamos a cada legislador un formulario en sobre cerrado junto a una carta introductoria sobre el proyecto (ver apéndice). Los formularios entregados incluían logos de las cuatro organizaciones que nos dieron su apoyo. Luego, los contactamos varias veces por teléfono para ampliar esta información.

La entrega de los formularios no presentó demasiadas complicaciones. El pedido de declaraciones juradas patrimoniales y financieras se realizó mediante la inclusión de una simple pregunta dentro del formulario: "¿Estaría dispuesto a hacer pública su declaración jurada entregándonos una copia?". La mayoría de los legisladores contestaba afirmativamente, pero a la hora de entregar el formulario omitía la copia de su declaración. Las razones de la ausencia del documento (que en algunos casos se presentaron en forma escrita) eran variadas: "es algo privado", "no tengo copia porque entregué el original en la Secretaría Administrativa", "la tiene el contador en la provincia", "¿qué vas a hacer con ella?". Más aún, un diputado estableció como condición – a cambio de la entrega de la declaración jurada - la firma de un compromiso por el cual no se permitía su publicación. Nunca firmamos

ese compromiso, por lo que el legislador elaboró una declaración jurada "publicable".

### Caso Diputados

En el caso de los diputados, la Secretaría Administrativa exige la autorización del propio legislador para entregar su declaración jurada a un eventual solicitante. Por ello, decidimos elaborar un petitorio dirigido a esta dependencia, firmado idealmente por todos y cada uno de los diputados, autorizándonos a recibir su declaración. Esta metodología informal nos permitió acceder al 50% de las declaraciones juradas y publicarlas en el Directorio Legislativo 2002-2003.

Hasta ese año (2002), nunca antes se le había exigido a un diputado hacer públicos estos documentos. Esta primera vez permitió que la ciudadanía interesada pudiera contar con el 50% de las declaraciones. A raíz de esta iniciativa, algunos legisladores se enteraron de la obligación de publicar las declaraciones juradas y pusieron en marcha su publicación en internet. Asimismo, muchas personas se enteraron de cómo hacer para recibir estas declaraciones de la Secretaría Administrativa, en caso de necesitarlas.

CIPPEC, junto a Poder Ciudadano inició una acción judicial de amparo por mora contra la Presidencia de la Cámara de Diputados con el objeto de que el Juez a cargo de la causa estableciera el plazo en el cual se debía dar respuesta a los requerimientos de las organizaciones para dar a conocer las copias de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los legisladores.

### Caso Senadores

En el caso de la Cámara de Senadores, organizamos una campaña para conseguir la totalidad de las declaraciones juradas. A continuación detallamos las actividades que desarrollamos para lograr nuestro objetivo:

1. En febrero de 2002 se creó la primera red de voluntarios, conformada por un grupo interdisciplinario de más de 100 personas mayores de 18 años. Como primera etapa piloto, ele-

gimos a dos senadores para pedirles sus declaraciones juradas patrimoniales, que según la Ley de Ética Pública (25.188), deben ser públicas.

2. Durante un mes todos los martes y/o miércoles, las 100 personas se comunicaron con sus despachos, les mandaron fax y correos electrónicos pidiéndoles sus declaraciones juradas. A través de esta presión se fue avanzando en el logro del objetivo.

3. El 4 de marzo enviamos una carta a la Secretaría Administrativa de la Cámara de Senadores pidiendo las declaraciones juradas de aproximadamente 40 de ellos. Se trataba de todos los que nos habían negado su entrega. La Secretaría Administrativa derivó el pedido a la Dirección de Asuntos Jurídicos, a cargo del Dr. Guisado, que luego pasó a manos del Dr. Lanata. Se abrió así el expediente 762/02 con todos los pedidos.

4. El 4 de abril la Dirección de Asuntos Jurídicos emitió un dictamen favorable al pedido y lo elevó a la Presidencia de la Cámara, que decidiría la cuestión a través de un decreto.

5. El 8 de abril la Presidencia de la Cámara emitió el Decreto 419/02 autorizando la entrega de las declaraciones juradas pedidas por los ciudadanos que integraban el expediente 762/02.

6. El Dr. Juan Carlos Maqueda (PJ – Córdoba, presidente del Senado en ese entonces) organizó un acto con la presencia del Escribano General de Gobierno encargado de certificar las copias de las declaraciones juradas y de labrar un acta en presencia de los senadores nacionales, de la sociedad civil y de la prensa.

7. Las declaraciones juradas obtenidas fueron publicadas en el *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan 2002-2003*, publicado en mayo de 2002. A lo largo de todo este proceso pedimos y tuvimos reuniones con algunos de los actores anteriormente mencionados y/o sus asesores.

*Acciones de otras organizaciones frente al incumplimiento de la Ley de Ética Pública por parte de la Cámara de Senadores de la Nación.*

Paralelamente a las iniciativas de CIPPEC, la Fundación Poder Ciudadano realizó en el 2001 acciones destinadas a hacer efectivo el texto de la Ley de Ética Pública en el ámbito de la Cámara de Senadores de la Nación. En el Segundo Informe de la Sociedad Civil elevado al Comité de Expertos de la OEA se relata este caso: "...la ONG Poder Ciudadano inició una acción judicial de amparo dirigida contra la Secretaría Administrativa del Senado, a efectos de que se declare ilegítima la omisión de presentación de las declaraciones juradas patrimoniales y financieras. Esta acción se inició frente a la negativa del organismo a entregar las declaraciones juradas, aduciendo que aún no se hallaba constituida la Comisión de Ética Pública.

La Juez de Primera Instancia falló a favor de Poder Ciudadano, con sustento en el artículo 13 inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la Ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, y ordenó a la Secretaría Administrativa del Senado cumplir con la obligación legal. El fallo se fundamenta "... a los fines de una mayor transparencia en el desarrollo de las funciones administrativas, judiciales y legislativas que entiendo no pueden quedar supeditadas a la formación de una comisión que pese al tiempo transcurrido, no ha sido aún creada".

El Senado apeló la decisión de Primera Instancia. Sin embargo, la sentencia fue confirmada por la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, quien ordenó a la Secretaría Administrativa del cuerpo cumplir con la obligación legal de dar a conocer las declaraciones juradas de los senadores.

Cabe aclarar que antes de la decisión de la Cámara, el Presidente Provisional del Senado, mediante el Decreto N° 419/02, autorizó a la Secretaría Administrativa a entregar las copias de las declaraciones juradas a toda persona que las requiriera, previo cumplimiento de lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública"<sup>21</sup>.

---

*21. Este caso ha sido extraído del Segundo Informe de la Sociedad Civil elevado al Comité de Expertos de la OEA en el marco del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Comisión de Seguimiento del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Segundo Informe, Federación Argentina de Colegio de Abogados, Buenos Aires, abril 2003.*

Caso Poder Judicial: las acciones del Centro de Estudios Legales y Sociales y la Fundación Poder Ciudadano para lograr la implementación del régimen de declaraciones juradas en el Poder Judicial

Los miembros del Poder Judicial se habían negado a hacer público el contenido de sus declaraciones juradas, adoptando, a través de la Acordada 1/2000, un sistema restringido y complejo.

"Al respecto, las ONGs Poder Ciudadano y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) iniciaron una acción judicial de amparo contra la Secretaría Administrativa del máximo tribunal, con el objeto de que se declarara ilegítima la omisión de la presentación de las declaraciones juradas de los jueces nacionales y federales dependientes de la Corte Suprema y ordenara a esa Secretaría que garantice el acceso a tal información. La acción de amparo aún no tiene resolución judicial y las declaraciones juradas correspondientes al Poder Judicial de la Nación siguen siendo cerradas, en expresa violación a las disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción y de la Ley N° 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública"<sup>22</sup>.

### *Algunas conclusiones sobre los casos presentados*

Las acciones llevadas a cabo tanto desde CIPPEC como desde Poder Ciudadano y el CELS han tenido el objeto de volver efectivo el texto de la ley tratando de sobrellevar los obstáculos que fueron surgiendo luego de la sanción de la ley. Las tres organizaciones coincidieron en privilegiar el derecho a acceder a la información acerca de las declaraciones juradas y patrimoniales reconocido no sólo por la Ley de Ética Pública sino también por la Convención Interamericana contra la Corrupción, frente al obstáculo que constituía la inexistencia de la Comisión de Ética Pública.

En los diferentes casos presentados, las acciones de las organizaciones forzaron al sistema político a emitir respuestas institucionales frente al incumplimiento de la normativa. Si bien aún hoy contamos con algunas dificultades para acceder a las declaraciones juradas de los funcionarios mencionados, el monitoreo del cumplimiento ha alertado a otras organizaciones, al periodismo y en parte a la opinión pública en general promoviendo el conocimiento de la normativa y aumentando el costo político de no cumplirla.

---

22. Este caso ha sido extraído del Segundo Informe de la Sociedad Civil elevado al Comité de Expertos de la OEA en el marco del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Comisión de Seguimiento del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, Segundo Informe, Federación Argentina de Colegio de Abogados, Buenos Aires, abril 2003.

Estos casos fueron presentados por la Comisión de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (compuesta por diferentes colegios y asociaciones profesionales y organizaciones de la sociedad civil) frente al Comité de Expertos de la Organización de Estados Americanos (OEA). En el dictamen que realizaron los expertos internacionales acerca del grado de cumplimiento de la Convención<sup>23</sup> mencionada se destacó el incumplimiento del régimen de declaraciones juradas por parte del Congreso de la Nación y el Poder Judicial. De este modo, las acciones de las organizaciones han logrado incidir en la agenda de organismos internacionales que elaboran recomendaciones a los países incrementando las posibilidades de hacer efectiva la normativa vigente.

## 2. Acceso a la Información Pública: aventurando el futuro de una ley fundamental

Al momento de escribir este Manual, el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública aguarda tratamiento en la el Senado de la Nación. CIPPEC, junto a otras organizaciones de la sociedad civil, se encuentra impulsando su sanción que esperamos se haga realidad en el transcurso de las sesiones ordinarias de este año. Si bien la consecución de la sanción de la normativa sería un logro importante, el verdadero desafío será poder hacer efectiva la normativa y hacer de la ley un recurso eficaz para la participación ciudadana y el control de la gestión de los asuntos públicos.

Este apartado abordará cuáles son los desafíos y riesgos que pueden surgir para lograr el efectivo cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información, pero sobre todo qué podría hacer la sociedad civil para lograr su efectivo cumplimiento.

El libre acceso a la información pública es un derecho consagrado en nuestra Constitución Nacional. El efectivo ejercicio de este derecho:

- nos permite monitorear y controlar la gestión pública;
- es necesario para la formación de la opinión y a la construcción de un debate informado;
- posibilita la participación ciudadana en los asuntos públicos;
- y fomenta la transparencia en la gestión del Estado mejorando la calidad de sus instituciones.

El proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública fue elaborado con la participación de la sociedad civil en el marco del Mecanismo de Elaboración Participada de Normas. El proyecto obtuvo de este

---

23. Para ver el informe del Comité de Expertos de la OEA visitar [www.oea.org](http://www.oea.org) o [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org)

modo un alto consenso: el texto sugerido por la Oficina Anticorrupción fue mejorado y enriquecido con aportes de actores y referentes de diferentes sectores sociales.

El proyecto ha obtenido media sanción en la Cámara de Diputados el 8 de mayo de 2003 e ingresó en la Cámara de Senadores el 15 de mayo y aguarda tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Desde CIPPEC, y junto a otras organizaciones de la sociedad civil, estamos impulsando la sanción del proyecto. Sin embargo, es incierto aún el futuro de dicho proyecto. Por eso, junto a otras organizaciones, hemos elaborado un documento denominado "Requisitos mínimos para una Ley de Acceso a la Información Pública"<sup>24</sup> en el cual establecemos ciertos estándares que debieran ser garantizados si se pretende que la ley sea eficaz y efectiva a la hora de transparentar los actos de gobierno y facilitar el acceso de la ciudadanía a los asuntos públicos.

La sanción de la ley es necesaria mas no suficiente. Más allá de la suerte que vaya a tener el proyecto legislativo en cuestión, existen cuestiones vinculadas a la implementación de la normativa que resultan fundamentales para efectivizar el derecho de la información. A continuación enumeramos una serie de aspectos que deben ser contemplados. La enumeración es meramente demostrativa: nuestra intención es solamente presentar una lista tentativa de los tipos de desafíos que pueden aparecer una vez que una normativa de este tipo entre en vigencia. La promoción de la transparencia es una labor compleja que requiere de innovaciones normativas, voluntad política y reformas administrativas pero también de acciones sobre prácticas arraigadas con la intención de crear una nueva cultura política más participativa y abierta a la ciudadanía. Por eso, las acciones para hacer efectiva la normativa deben operar sobre diferentes aristas de la situación que pretenden modificar: administrativas, culturales, educativas, etc; y en un marco temporal extenso. Lo que aquí presentamos es sólo una pequeña muestra del universo de acciones que consideramos deberían contemplarse para la efectiva implementación de la normativa.

---

*24. Este documento fue elaborado en base al documento mencionado en el capítulo 2, página 45 y enriquecido con nuevos argumentos; se encuentra disponible en [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org)*



## Caso Decreto 1172/03

En diciembre de 2003, el Presidente de la Nación Néstor Kirchner emitió el Decreto 1172/03 que regula en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional el acceso a la información pública, la gestión de intereses y reconoce una serie de acciones y mecanismos que promueven la transparencia en los asuntos públicos de esta órbita, entre ellos, el Mecanismo de elaboración Participada de Normas. La Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia - que ha sido designada como autoridad de aplicación - junto a la Oficina Anticorrupción - designado como organismo receptor de denuncias frente al incumplimiento del texto de la ley- se encuentran trabajando arduamente para hacer efectivo el texto del decreto. En este marco, ambas dependencias convocaron a funcionarios de diferentes esferas del Estado, asociaciones profesionales, consultoras, miembros de organizaciones de la sociedad civil y periodistas a las "Jornadas de Trabajo sobre la Implementación del Mecanismo de Acceso a la Información en el marco del Decreto 1172/03". En dicho encuentro, realizado los días 23, 24, 25, 26 y 27 de febrero de 2004, se analizaron diferentes aspectos relativos al acceso a la información pública: normativa básica, ámbito de aplicación, alcances, procedimientos para acceder a la información, excepciones, denegatorias y relación de las dependencias públicas con la sociedad civil y los medios de comunicación.

El 23 de abril de 2004, el Decreto 1172/03 entró en vigencia, dando comienzo a la etapa de puesta en práctica de esta normativa, un desafío tanto par el gobierno como para la sociedad civil.

### Aspectos relevantes para la implementación y cumplimiento de una normativa que regule el derecho al Acceso a la Información Pública

A continuación, presentamos algunos aspectos que consideramos pueden resultar relevantes en el marco de la implementación y cumplimiento de una normativa que regule el acceso a la información. Algunas de estas cuestiones están siendo consideradas en el marco de la implementación del Decreto 1172/03 que seguramente incidirá en la forma en la que posteriormente pudiera ser efectivizada una posible y futura Ley de Acceso a la Información en caso de ser sancionada.

#### *a) Puesta a punto de las oficinas públicas para la vigencia de la ley*

Una de las cuestiones que deberán resolverse para hacer efectivo el derecho a la información es la creación de las condiciones adecuadas pa-

ra la recepción de los pedidos de información pública, la asignación de responsabilidades en la elaboración de las respuestas de los pedidos, la elaboración de las respuestas propiamente dichas y la presentación de la respuesta al ciudadano. Para poder realizar estas actividades es necesario planificar una serie de cambios y reformas que requieren una intervención significativa en cuestiones relativas al *management* interno de la organización y en su vinculación con los ciudadanos.

Estas obras de reingeniería no son fáciles y rápidas de implementar: requieren de un conocimiento exhaustivo de cada una de las oficinas públicas y de la forma en las que se interrelacionan entre ellas. La puesta en marcha de estos dispositivos podría requerir también de la implementación de reformas tecnológicas o la implementación de *software* que permitan agilizar la recepción y tramitación de los pedidos de información. A su vez, será sumamente necesario realizar un relevamiento de la información disponible en las oficinas alcanzadas por la normativa para luego ordenarla, categorizarla y sistematizarla de forma tal que su consulta sea ágil y sencilla para todos los funcionarios públicos. El primer paso será lograr que la información sea considerada como un bien público que exige valoración y cuidado por parte de aquéllos que la producen, hacen uso y almacenan. El desafío será crear una cultura de la información que alcance tanto a los funcionarios públicos como a los ciudadanos.

### *b) Existencia de voluntad política*

Más allá de las reformas administrativas y mejoras tecnológicas que puedan implementarse para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, un requisito fundamental para que se cumpla la normativa es la existencia de voluntad política ejecutiva para llevar a cabo este proceso.

El éxito de esta política requiere de manifestaciones claras y contundentes de los funcionarios de primera línea que permitan disciplinar a los funcionarios de menor jerarquía y al personal administrativo.

Revertir la cultura del secreto requiere de posicionamientos políticos claros que promuevan genuinamente la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

### *c) Capacitación del personal administrativo para facilitar los pedidos de información*

Una de las formas de traducir la voluntad política de revertir la cultura del secreto es implementar acciones que le permitan a los funcio-

narios y al personal administrativo interiorizarse sobre el contenido de la normativa: cuáles son las obligaciones que se establecen, cuáles son los alcances y limitaciones, cómo se responde un pedido de información, etc.

Una de las cuestiones que resultan interesantes de analizar en vistas a la aplicación de una Ley de Acceso a la Información es el grado de conexión que existe entre las oficinas públicas y la forma en la que se comunican entre ellas. La factibilidad de la aplicación de la normativa dependerá de la forma en la cual las reformas operativas realizadas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública se acople a las formas en las que circula la información al interior de las oficinas.

*d) Difusión del texto de la normativa*

Una de las cuestiones más importantes, no sólo para hacer efectiva la normativa sino para lograr un involucramiento ciudadano en el monitoreo de la gestión de los asuntos públicos, es la difusión del texto de la ley. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan en este punto un papel decisivo. Si bien las autoridades deben contribuir en la difusión de la iniciativa (no sólo mediante su publicación reglamentaria en el Boletín Oficial sino mediante acciones comunicacionales que permitan darle visibilidad al texto de la ley), las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol muy importante para desempeñar en este aspecto. En tanto trabajan en redes y están cerca de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil tienen la oportunidad y el desafío no sólo de dar a conocer el texto normativo, sino de traducirlo de una forma amigable para que los ciudadanos puedan entender y hacer uso de los derechos que se desprenden de la ley en cuestión.

El texto de la Ley de Acceso a la Información se actualizará, se pondrá en movimiento y adquirirá sentido en cada pedido de información. Será un desafío no sólo para las autoridades sino también para las organizaciones generar las condiciones para que la ciudadanía comience a ejercer su derecho.

*e) Facilitarle a los ciudadanos la realización de pedidos de información*

Sin embargo, la sola difusión de la normativa no será suficiente. Será necesario también que las autoridades emprendan actividades que permitan a los ciudadanos interiorizarse acerca de los modos mediante los cuales el derecho es ejercido. Es decir, no sólo hace falta conocer el derecho, sino también tener conocimiento acerca de la forma de ejercerlo. En el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública, será funda-

mental transmitirle a los ciudadanos los derechos que se establecen, los límites y alcances, las formas en las que se redactan los pedidos de información, los tiempos de respuestas estipulados, etc.

### 3. ¿Y la sociedad civil? ¿Cómo puede contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la información?

Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al efectivo ejercicio del derecho a la información ya sea colaborando en la generación de condiciones para la implementación de la normativa o mediante el monitoreo del cumplimiento del texto de la ley. Aquí enumeramos algunas de las acciones que podrían emprender las organizaciones de la sociedad civil para propiciar la implementación y cumplimiento de la normativa.

- Ejercer el derecho al acceso a la información: cuantos más pedidos se realicen, más significativo será el derecho para la ciudadanía. Cabe recordar que el acceso a la información es una herramienta concreta de participación y control ciudadano y como tal puede adquirir dos formas generales: una primera en donde el objeto del reclamo es la información en sí misma y una segunda en donde la obtención de información se orienta a la concreción de otros derechos valores y principios.<sup>25</sup> Esto supone que, como herramienta, abre una infinita gama de posibilidades temáticas sobre la cual pueden actuar las organizaciones.
- Difundir el contenido de la ley y la importancia del derecho: como decíamos anteriormente, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol fundamental en este punto por su alto grado de conectividad y la cercanía con los ciudadanos.
- Promover la adopción de reglamentaciones similares a nivel local: una forma de hacer más extensivo y capilar el ámbito de aplicación del derecho es promoviendo la adopción de normativa que consagre el derecho a la información a nivel local.
- Involucrar a otros sectores de la sociedad como empresarios y periodistas: la participación del sector empresarial en este tipo de iniciativas es sumamente importante; por ejemplo, en

---

25. Sobre este tema ver Abramovich, V, y Curtis, C., "El acceso a la información como Derecho", *Anuario de Derecho a la Comunicación, Editorial siglo XXI - Catálogos 2000 Buenos Aires*

relación a la publicidad y transparencia de los procesos de compras y contrataciones públicas.

- Reunirse con funcionarios para realizar aportes que mejoren el acceso a la información: muchas veces las organizaciones de la sociedad civil pueden proporcionar información que puede resultar muy útil para los funcionarios. En tanto serán los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil quienes efectúen pedidos de información ambos estarán sumamente habilitados para realizar comentarios acerca de la forma en la cual se está implementando la normativa y enunciar sugerencias para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública.
- Difundir casos acerca de pedidos de información: una forma de promover un ejercicio efectivo del derecho a la información es compartiendo experiencias que nos permitan identificar las prácticas y estrategias más convenientes. Un caso puede servirnos para ilustrar claramente aspectos significativos acerca del contenido de la normativa como su alcance, sus limitaciones, etc.

Las organizaciones de la sociedad civil tenemos un gran desafío por delante: **realizar un ejercicio responsable de este derecho capaz de demostrar que la promoción de la transparencia puede cambiarle la vida a la gente.** No sólo deberemos aprender a ejercer el derecho a la información sino también aprender a hacer un uso responsable y productivo de la información que nos sea proporcionada contribuyendo a que una nueva práctica cultural sea instalada en nuestro país.

capítulo  
3



## Los medios de comunicación como un actor clave para la incidencia

En este último apartado haremos referencia a las cuestiones relativas a la noticiabilidad de las acciones emprendidas para el impulso de temas y proyectos legislativos. Nuestra intención será aproximar una serie de herramientas que permitan impactar en la agenda de los medios de manera eficaz y sencilla.

Este apartado está destinado a proporcionar algunas sugerencias básicas que permitan no sólo potenciar la relación de las organizaciones de la sociedad civil con los medios de comunicación, sino también contribuir a la elaboración de una estrategia comunicacional que sostenga las acciones que hagamos a nivel mediático. Es importante subrayar que, al igual que lo hemos ido demostrando a lo largo del Manual, no hay recetas mágicas ni soluciones universales: cada organización opera en un escenario particular y en un contexto específico. Es importante diferenciar las estrategias locales de las nacionales y éstas de las regionales y/o globales. No es lo mismo elaborar una estrategia comunicacional para una organización que cuenta con personal abocado al tema de prensa que para organizaciones comunitarias cuyos recursos humanos y materiales son limitados. Seguramente variarán las estrategias a ser implementadas por organizaciones que se encargan de cuestiones ambientales de aquéllas que atienden cuestiones vinculadas a la pobreza o al género. Sin embargo, y más allá de todas las particularidades que podamos encontrar, las organizaciones necesitan impactar en la agenda de los medios para que las acciones de incidencia sean exitosas.

Para lograr este objetivo, es necesario lograr que los temas que trabajamos en nuestras organizaciones se transformen en temas socialmente relevantes que impulsen a los actores políticos a tomar una posición frente a los mismos. Los temas que impulsamos desde la sociedad civil generalmente poseen cierto grado de abstracción y suponen cierta distancia con la opinión pública. Es por eso que requieren de ciertas adecuaciones y transformaciones para que los mismos sean noticiables y atractivos para los medios. El desafío consiste entonces en transformar un tema significativo para un grupo de entendidos en un tema de relevancia comunitaria capaz de mejorar la calidad de nuestras instituciones y la vida de los ciudadanos.



### La estrategia comunicacional, el primer paso

Un aspecto que es fundamental para que nuestra relación con los medios sea fructífera y sustentable es que debemos ser cautelosos y evitar "poner el caballo delante del carro". Lograr que nuestras relaciones con los medios sean exitosas exige contemplar una planificación que jerarquice nuestras acciones en relación a los objetivos y metas a alcanzar y una estrategia comunicacional clara que permita darle visibilidad a las mismas.

Los medios de comunicación son un actor clave para la actividad pública política, en tanto son ellos en gran medida quienes establecen la agenda y determinan los temas que son tratados en la prensa ya sea gráfica o audiovisual. El poder de los medios para influir en la sociedad ha sido tema de numerosas reflexiones. Mucho se ha dicho de la capacidad de los medios de influir en la formación de opiniones públicas. A principios de siglo pasado, una de las teorías acerca de la comunicación más representativa comparaba la capacidad de los medios de influir en la formación de opiniones con una aguja hipodérmica: los medios "inoculaban" contenidos a aquéllos que se exponían a sus estímulos provocando una respuesta inmediata y homogénea. De este modo, y en pleno auge de las teorías que intentaban explicar las sociedades de masas, los individuos que se exponían a los estímulos mediáticos eran influenciados directamente por los contenidos allí diseminados. Con el correr de los años las capacidades de los medios de comunicación han sido matizados y relativizados pero no por eso desestimados. Los medios de comunicación siguen desempeñando un rol clave en la determinación de los temas que son discutidos públicamente. En los últimos años, han aparecido nuevas reflexiones que focalizan el análisis en la capacidad de los medios para construir agenda, es decir la capacidad de determinar los temas que conforman los contenidos de las coberturas periodísticas que se realizan en los medios ya sean gráficos o audiovisuales (*agenda setting*). La teoría de la *agenda setting* afirma que el poder de los medios no reside en lo que los medios dicen acerca de tal cosa, sino en la capacidad de establecer los temas sobre los que se habla. Es decir, los medios de comunicación **no nos dicen qué decir, sino sobre qué hablar.**

A lo largo del Manual fuimos dando algunas recomendaciones para operacionalizar nuestros objetivos en acciones concretas proporcionando diferentes estrategias y líneas de acción que permitieran aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos que fuéramos en-

contrando. También en la relación con los medios contamos con diferentes estrategias y acciones a implementar. A continuación, presentamos algunos aspectos que deben ser considerados a la hora de elaborar una estrategia comunicacional. Cada estrategia comunicacional es única: depende de las características de la organización, del contexto socio-político en el que opera, de las características que asume el sistema de medios de comunicación en el que desarrolla sus actividades, del tema que esté promocionando, etc.

## Aspectos relevantes en la elaboración de una estrategia comunicacional

### 1. Construcción de un sujeto enunciador (¿quién?)

El primer punto que debemos considerar para elaborar una estrategia comunicacional es cómo nos vamos a presentar públicamente. Esto es relativamente sencillo cuando estamos impulsando una acción exclusivamente desde nuestra organización: en este caso, lo que debemos hacer es establecer claramente un vocero oficial, una/s personas que serán las encargadas de dialogar con los medios de comunicación y responder las consultas que surjan como respuesta a nuestras comunicaciones públicas.

Ahora bien, si estamos impulsando, por ejemplo, la sanción de un proyecto de ley junto a otras organizaciones, es sumamente importante coordinar la forma en la cual vamos a transmitir nuestras acciones a la prensa. Será fundamental determinar conjuntamente cómo nos vamos a presentar públicamente, quién o cuáles son los interlocutores con la prensa. Esto supone consensuar con las organizaciones quiénes serán los voceros de una campaña, dando espacio y visibilidad a todas las organizaciones que participen en la iniciativa.

### 2. El mensaje (¿qué?)

Otro punto que es fundamental para que nuestras comunicaciones sean exitosas (ya sea que impulsemos solos o colectivamente un tema particular) es determinar con claridad qué es lo que queremos transmitir. Generalmente, este aspecto aparece cuando elaboramos una gaceta o una nota de opinión. Sin embargo, es recomendable estructurar un discurso mediante un relato coherente y unívoco que pueda ser actualizado frente a cada una de las acciones que queremos comunicar. Es decir, si estamos promoviendo la sanción de una ley de protección al medio ambiente, por ejemplo, será muy útil tener a mano los cinco principales objetivos que sustentan esta iniciativa para que

cuando contemos que nos reunimos con un legislador podamos actualizarlos, ponerlos en movimiento en el marco de un hecho significativo. De esta manera, iremos construyendo un relato claro para los medios, en donde el tema vaya adquiriendo presencia mediática y relevancia para la opinión pública. Es importante que aprovechemos cada oportunidad al máximo: en pocos segundos deberemos apuntar a lo nodal de nuestras iniciativas. Este ejercicio resulta mucho más fácil si con anterioridad establecimos cuáles eran los principales puntos a perseguir, cuáles serían los resultados de obtenerlos, etc.

Ahora bien, ¿son todas las acciones noticiables? El Manual de Periodismo Social de la Fundación Poder Ciudadano<sup>26</sup> destaca que no toda la información que es generada en las organizaciones es pasible de ser convertida en noticia.

Es importante ser creativos para volver atractivos temas que quizás pueden no serlo para los medios de comunicación y la opinión pública en general. Sin embargo, con creatividad y conocimiento acerca de nuestro trabajo podemos contarle a la gente cómo acciones como las que desarrollamos pueden mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

También es importante construir con los medios vínculos que nos permitan convertirnos en referentes y actores sociales significativos pasibles de ser contemplados como informantes "ser ciudadanos responsables es sinónimo de ser ciudadanos informados y también por qué no de ser informantes. Además de estar al tanto de las noticias, desde las ONGs podemos proponernos generarlas y difundirlas."<sup>27</sup>

### 3. Identificación de targets (¿a quién?)

Otro aspecto que debemos contemplar a la hora de elaborar una estrategia comunicacional es la identificación de los actores a los cuales nos queremos dirigir cuando comunicamos nuestras acciones. Una estrategia puede poseer un *target* único o ser multifocal, es decir, apuntar a diferentes actores que se consideren relevantes para incidir en la elaboración de una política pública. A continuación presentamos algunos actores que pueden resultar parte interesada en nuestras iniciativas. La lista, por supuesto, puede incluir a muchísimos actores más dependiendo del tema que se trabaje y el ámbito en el que se opere (local, provincial, nacional, regional, global)

---

26. *Manual de Periodismo Social, Fundación Poder Ciudadano. Este Manual ha sido especialmente considerado para la elaboración de este capítulo.*

27. *Manual de Periodismo Social, Fundación Poder Ciudadano, pág. 13*

- Organizaciones de la sociedad civil, expertos y académicos: este público estaría comprendido por aquellas personas y organizaciones que se vinculen temáticamente con la iniciativa.
- Periodistas: dentro de este grupo habría que distinguir tres subgrupos:

Periodistas parlamentarios

Periodistas políticos: este grupo, de mayor "jerarquía editorial" que el anterior, estaría compuesto por aquellos periodistas que sin ser líderes de opinión realizan notas periodísticas sobre temas políticos (por lo general sobre temas específicos) que no son crónicas puras sino en donde aparecen opiniones editoriales.

Líderes de opinión: este es un grupo de periodistas que establecen líneas de lectura de los acontecimientos políticos y por su lugar de liderazgo más difíciles de contactar.

- Políticos, senadores y funcionarios de primera línea: este *target* es fundamental en tanto de ellos depende el éxito de nuestra iniciativa. Si bien es cierto que ellos serán alcanzados por las acciones que realicemos que repercutan en la agenda pública, lo más recomendable es realizar acciones específicas para acercarnos a ellos. Quizás, más que una estrategia comunicacional que los tenga como *targets*, ellos son actores claves para lograr nuestros objetivos y deben ser contemplados en cada una de las etapas que transitamos en la incidencia pública.
- Opinión pública: este sujeto difuso es alcanzado por las acciones que logren ser difundidas por los medios de comunicación. En tanto las organizaciones de la sociedad civil no contamos con medios de comunicación propios que logren impactar directamente en la sociedad, dependeremos de la eficacia de nuestras acciones comunicacionales para lograr alcanzarlos.

#### 4. Recursos comunicacionales (¿cómo?)

Una vez que establecimos claramente el sujeto enunciador, identificamos los públicos a los cuales nos dirigiremos y el mensaje, tenemos que decidir cómo los alcanzaremos. Una estrategia comunicacional puede valerse de diferentes recursos a lo largo de una campaña o de un proceso de incidencia, dependiendo de los públicos a los cuales quiere dirigirse y los objetivos que quiere lograr en cada etapa.

A continuación, presentamos algunos recursos comunicacionales que

pueden ser usados por las organizaciones a la hora de hacer públicas sus acciones.

### *Gacetilla*

Una gacetilla es una comunicación muy breve en donde presentamos concisa y claramente información generada por nuestra organización (una encuesta acerca del grado de aprobación de la opinión pública acerca de un proyecto de ley que estamos impulsando), un acontecimiento significativo (una reunión de representantes de la organización con legisladores para explicarles el contenido del proyecto de ley que estamos impulsando), un evento (la presentación de los logros anuales de nuestra organización), etc.

La gacetilla es un recurso comunicacional cuyo principal objetivo es transmitirle a los periodistas información que consideramos relevante. A continuación presentamos algunos consejos para que una gacetilla sea una pieza comunicacional exitosa<sup>28</sup>:

- debe ser breve, y no tener más de una carilla
- el título debe ser claro y llamativo a fin de destacarse entre otras piezas recibidas en una redacción
- preferentemente debe ser elaborada mediante oraciones sencillas y cortas
- debe tratar de responder claramente las cinco preguntas clásicas que los periodistas se plantean a la hora de escribir una nota informativa: ¿qué?, ¿quién?, ¿cuándo?, ¿dónde? y ¿cómo?
- puede incluir un testimonio, es decir, una frase de alguno de los protagonistas de la noticia en cuestión o una opinión de algún referente acerca del tema que se está relatando. Si optamos por incluir un testimonio, debemos recordar que el mismo debe ser citado, es decir, puesto textual entre comillas y haciendo referencia a la persona que lo haya enunciado. Es muy importante también recordar que cuando uno introduce un testimonio dentro de una nota debe contar con el acuerdo explícito de quien lo emite para hacerlo.
- Al final de la gacetilla es recomendable incluir los datos de contacto de la persona encargada de la prensa en la organización o de la persona que se ocupa de la temática. En tanto una gacetilla supone restringirnos a los hechos más significativos, es importante que les posibilitemos a los periodistas

---

28. Gran parte de estas recomendaciones fueron extraídas del *Manual de Periodismo Social*, op cit.

contactarnos para ampliar la información y proporcionarles más detalles.

- Las gacetillas pueden ser enviadas vía fax o por correo electrónico a todos los contactos periodísticos que consideremos necesario alcanzar. Esta pieza comunicacional puede dirigirse tanto a periodistas y redacciones de la prensa escrita como a las redacciones de las radios o los noticieros de la televisión. Un aspecto importante es incluir en la información de contacto un número al que una producción de televisión o radio pueda consultar en caso de que el tema que estamos analizando les resulte de interés.

Lugar y fecha

Volanta

Título

Bajada

*Reunión clave con el Vicepresidente de la Nación*

## **Scioli pidió apoyo a las ONGs para el "Plan de Fortalecimiento del Senado"**

En la reunión con CIPPEC, el Vicepresidente de la Nación expresó su interés de que a futuro los cambios en el Senado contagien a otras instituciones. CIPPEC manifestó el interés de muchas organizaciones por la aprobación de la ley de acceso a la información pública.

*Buenos Aires, 19 de febrero de 2004.* El Director Ejecutivo y miembros del Área de Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) se reunieron con Daniel Scioli para continuar el intercambio de ideas referidas al fortalecimiento del Senado. En la reunión se revisaron una serie de sugerencias contenidas en un documento que CIPPEC había presentado al Vicepresidente a principio de febrero.

El objetivo de la reunión fue expresar el apoyo a las reformas anunciadas, sumar nuevas iniciativas e impulsar la sanción definitiva de la Ley de Acceso a la Información Pública, que aguarda tratamiento desde mayo del año pasado.

Scioli anunció que el próximo martes se implementará por primera vez el sistema de voto electrónico coincidentemente con el tratamiento de la nueva ley de reforma laboral. Este sistema permitirá registrar y dar a conocer el voto de cada legislador satisfaciendo de esta manera una demanda de larga data de la sociedad civil. Asimismo, ratificó su compromiso con otras cuestiones fundamentales en la promoción de la transparencia como el lanzamiento de una nueva página web en la que los ciudadanos podrán acceder a información sobre la Cámara alta: fechas, temarios y horarios de las sesiones, cronogramas de las reuniones de comisión, información sobre los senadores, transmisión on line de las sesiones, organigrama del cuerpo, entre otros datos relevantes.

CIPPEC resaltó que la Ley de Acceso a la Información Pública es una herramienta fundamental para la lucha contra la corrupción y destacó que está en consonancia con los cambios que se están implementando en el Senado. Scioli manifestó interés sobre el tema, destacó la importancia de los aportes realizados por las organizaciones de la sociedad civil y subrayó que el apoyo de las ONGs será fundamental para llevar a cabo este proceso.

Al respecto, Nicolás Ducote, Director Ejecutivo de CIPPEC afirmó tras la reunión que "Scioli contará con el apoyo de parte de las ONGs en tanto se mantenga el interés genuino de apertura y diálogo percibido hasta el momento. Scioli tiene una dura tarea por delante y las organizaciones de la sociedad civil estaremos atentas a que estos cambios se produzcan como un aporte concreto para el fortalecimiento del Senado".

Para mayor información comunicarse con Francisco Stengel [fstengel@cippec.org](mailto:fstengel@cippec.org) al 011-4384-9009 int. 215

Datos de Contacto

Testimonio

### *Notas de opinión*

Otra forma de hacer visible nuestro trabajo es mediante la publicación de notas de opinión. Estas piezas comunicacionales se distinguen de las gacetillas en tanto nuestro objetivo es presentar una opinión o reflexión acerca de un tema particular, generalmente relativo al que trabajamos en nuestras organizaciones. A diferencia de las gacetillas, tanto en las notas de opinión como en las cartas de lectores, podemos utilizar la primera persona para expresar nuestras ideas.

Estas piezas comunicacionales pueden ser un poco más extensas que las gacetillas pero no pueden sobrepasar el límite de las dos carillas. Una cosa que debemos considerar cuando elaboramos una nota de opinión es trabajar exclusivamente en torno a una idea o concepto: es preferible expresar claramente un punto que enunciar muchos y no poder desarrollar ninguno.

En las notas de opinión es recomendable tener un título interesante, una idea potente, un desarrollo claro y un final contundente. No siempre contamos en las organizaciones con personal afectado exclusivamente al área de prensa que pueda dedicarse a estas tareas con especial dedicación. Sin embargo, la elaboración de notas de opinión es una capacidad que se desarrolla mediante el ejercicio. Es importante que cuando elaboremos una nota de opinión podamos "chequearla" antes de enviarla a los medios. Mostrársela a nuestros pares y compañeros en las organizaciones no sólo nos permite mejorar la calidad de las piezas sino también generar reflexiones y debates acerca de los temas que trabajamos cotidianamente.

Las notas de opinión se dirigen exclusivamente a la prensa gráfica en donde éstas son publicadas. Sin embargo, es importante considerar los diferentes públicos e intereses de cada uno de los diarios a los que nos dirijamos. Un diario económico tiene intereses diferentes a los de un diario nacional de alta tirada, y este último tiene objetivos y públicos que seguramente diferirán de un diario local. Considerar estas cuestiones es importante en tanto nuestras piezas deberán atravesar el "filtro" de los editores que contemplarán el grado de relevancia de las mismas para sus potenciales lectores.



## El Poder Legislativo que los argentinos necesitamos



**Nicolás Ducoté**  
Director Ejecutivo de Cipeec.  
Miembro del Consejo Editorial de El Cronista

La semana pasada más de 120.000 argentinos se reunieron frente al Congreso a pedir una solución al problema de la seguridad. Esto merece ser celebrado, no sólo porque semejante movilización se hiciera en forma totalmente pacífica y democrática, sino especialmente porque se haya hecho frente al Poder Legislativo. En un país en que hemos soportado (y también pecado por pedir) demasiadas intervenciones mesiánicas del Poder Ejecutivo de turno, vale la pena destacar que alguien haya pensado en pedirnos a nosotros legisladores para que hagamos su parte en promover mejores políticas públicas frente a esta enorme preocupación social.

Bienvenido que así sea, porque la Argentina necesita que este tipo de discusiones tengan lugar, cada vez más, en la institución más representativa de nuestra democracia, el Congreso de la Nación, y no que deleguemos únicamente en la autoridad del Poder Ejecutivo la búsqueda de soluciones a nuestros problemas más acuciantes. En este sentido, esta nota no trata sobre el problema de la seguridad o las políticas que se discuten estos días para atender la dramática situación que enfrentamos. Trata en cambio sobre el funcionamiento de nuestras ins-

**Es una buena señal que la marcha por la inseguridad haya reclamado frente al Congreso, y que la demanda no recaiga únicamente en el Ejecutivo. El Senado intenta transparentarse**

tuciones políticas, en particular del Poder Legislativo, definiéndonos unos minutos en la imagen de esos más de ciento veinte mil argentinos con velas encendidas frente al Congreso de la Nación, pidiéndoles a sus representantes que escuchen sus preocupaciones.

Nuestra Constitución establece que "el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes", y en nuestro sistema republicano y federal, el Poder Legislativo es la institución más representativa de la política, ya que allí está representado el pueblo de la Nación en la Cámara de Diputados y las provincias que la componen en la Cámara de Senadores. En este esquema, para que los legisla-

do este desafío satisfactoriamente.

Lamentablemente, nuestro Poder Legislativo no es aún suficientemente abierto, transparente y democrático. Ni, quizás en parte por eso, es aún suficientemente fuerte en el juego de poder de nuestras instituciones políticas. Los argentinos necesitamos impulsar cambios que contribuyan a fortalecer el Congreso y a la vez dotarlo de mayores virtudes democráticas.

Es seguramente por ello que el Senado, presidido por el vicepresidente de la Nación, Daniel Scioli, avanza en un nuevo y bienvenido "Plan de Fortalecimiento Institucional". Gran parte de las medidas impulsadas están relacionadas con mejorar el funcionamiento de la Cámara, dotarla de mayor transparencia y garantizar el acceso a la Información Pública. Y la buena noticia, quizás sorprendente, es que estos cambios efectivamente se están llevando adelante con resultados alentadores. Para mencionar sólo algunos ejemplos, podemos hacer referencia a algo tan simple como el cumplimiento del reglamento de la Cámara, la introducción efectiva del voto nominal (que siempre se consignó cómo votan los legisladores); los esfuerzos para hacer públicos las sesiones plenarias y el trabajo de las comisiones legislativas; la desclasificación de archivos secretos según lo establece la ley, o la mejora significativa de los servicios de atención al ciudadano.

Todas estas medidas ayudan a garantizar un Poder Legislativo más abierto, transparente y democrático, y a la larga dotan de mayor legitimidad y fuerza a

nuestro Congreso. Pero con eso no alcanza. Todavía nos queda mucho por hacer para mejorar la calidad de nuestras instituciones legislativas y tener el Poder Legislativo que los argentinos necesitamos. Entre otras cosas, la Cámara de Diputados tiene pendiente encarar una reforma seria de su reglamento para favorecer la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana; y el Senado tiene pendiente aprobar la Ley de Acceso a la Información Pública.

Muchos argentinos estamos convencidos de que este Congreso tiene la oportunidad histórica de avanzar en estas y otras cuestiones que permitan recuperar la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones políticas y de fortalecer nuestro sistema republicano, representativo y federal. Ojalá nuestros legisladores tengan el coraje de hacerlo.

**Nuestro Poder Legislativo no es aún suficientemente abierto, transparente y democrático**

rus cumplan cabalmente con sus funciones es vital que la ciudadanía pueda acceder sus opiniones y preocupaciones; y para ello es indispensable que los ciudadanos puedan contar con información precisa y suficiente sobre la labor de sus representantes. A la vez, para poder gobernar y deliberar a través de sus representantes, para poder elegir y controlarlos adecuadamente, la ciudadanía debe poder acceder a la información pertinente; el pueblo tiene que poder ejercer su "derecho a saber de qué se trata". Pero los argentinos y nuestros representantes todavía no hemos resolu-

*Carta de Lectores*

Otro medio eficaz de hacer llegar nuestras opiniones acerca de un tema en particular o frente a declaraciones que hayan sido incluidas en un diario es mediante una carta de lectores. Las cartas de lectores son piezas comunicacionales muy breves dirigidas al Director del diario en cuestión.

Las cartas de lectores, a diferencia de las notas de opinión, no necesitan ser "operadas" por un agente de prensa, sino que son enviadas directamente a los medios seleccionados. El enviarlo no garantiza su publicación ya que el diario se reserva el derecho de publicar las cartas recibidas.

El diario Clarín, por ejemplo, establece las siguientes condiciones para la elaboración de cartas al lector: "los texto enviados no deben exceder en ningún caso 20 líneas de 60 espacios escritas a máquina o 1200 caracteres en procesador. Es necesario que estén firmados y que conste el domicilio, teléfono y número de documento de sus autores. Clarín se reserva el derecho de publicar las cartas recibidas. También de resumirlas cuando lo considere oportuno"

Direcciones para enviar cartas de lectores:

Clarín: Clarín cartas al país. Tacuarí 1840, C1139AAN

Fax 43097079. Email: cartasalpais@clarin.com

La Nación: cartasdelectores@lanacion.com.ar

Página 12: <http://www.pagina12web.com.ar/correo/>

*Conferencias de prensa*

Cuando tenemos que presentar un trabajo significativo o información relevante, las organizaciones podemos convocar a una conferencia de prensa. En una conferencia de prensa se convocan a los principales periodistas y medios de comunicación ya sean de la prensa escrita, radio o televisión. Algunas cuestiones a tener en cuenta para realizar una conferencia de prensa:

- Determinar una fecha y elegir un salón amplio al que puedan asistir los periodistas con comodidad. Recordemos que las producciones de televisión pueden enviar camarógrafos para cubrir el evento con sus respectivos equipos y el lugar debe permitir que puedan ubicar sus equipos de tal forma que no quiten visibilidad al resto de los asistentes.
- Enviar una invitación, con 7 días de anticipación (en los posible) a los periodistas con una breve introducción del tema a

tratar, quiénes darán la conferencia y quiénes están convocados. Se recomienda invitar a los periodistas a participar de la conferencia especificando el objeto de la misma pero sin proporcionar la información que será anunciada en la misma. De este modo, se genera un incentivo para la asistencia al evento

- Una vez enviada la invitación, es fundamental hacer un seguimiento telefónico para confirmar la asistencia.
- Siempre es recomendable acompañar la presentación con apoyo gráfico: diapositivas, proyección de *power point*, etc.
- Entregarles a los asistentes una copia de la información presentada puede representar una ventaja ya que después los periodistas pueden utilizar la información para producir sus notas.

### *Establecimiento de lazos con periodistas*

Otra forma de contribuir a una estrategia comunicacional exitosa es fomentando la construcción de lazos con los periodistas mediante la realización de reuniones informales, desayunos de trabajo, contactos telefónicos, mailing, etc.

### *Alianzas estratégicas con medios de comunicación*

Las organizaciones pueden profundizar aún más los lazos con los periodistas y los medios de comunicación mediante acciones conjuntas. La Fundación Poder Ciudadano junto al Grupo Sophía, Vox Populi y la Red Solidaria establecieron una alianza inédita con medios de comunicación en la campaña masiva para la promoción de la iniciativa de "El hambre más urgente". La alianza estratégica con los medios de comunicación, en este caso América, La Nación y La Cornisa posicionaron la campaña de manera sostenida desde la etapa de recolección de firmas hasta el momento de su efectiva implementación.

## 5. Elección de medios de comunicación (¿dónde?)

Para iniciar una campaña con los medios de comunicación es necesario entender que los medios gráficos, especialmente los diarios nacionales tienen un peso decisivo por sobre el resto de los medios. Es más fácil obtener una gran cantidad de notas de radio cuando un diario levanta una noticia que tener que pedirle a los productores de cada radio que comprendan que el tema que se está difundiendo es importante. Las radios y programas de televisión levantan usualmente noticias que se publican en los diarios. Es como si los diarios dibujaran la escena y sirvieran de referencia a los otros medios de comunicación. Los diarios "fijan la agenda", es por eso que es tan importante lograr ser tenidos en cuenta por los mismos.

No se puede erigir como regla la idea de que si no se apunta a los diarios es difícil lograr una buena difusión. Pero está comprobado que es importante que toda campaña incluya a los medios gráficos. Hoy, hasta sus archivos son una herramienta de consulta para muchos públicos diversos. La capacidad de estos medios de generar una memoria accesible a todos y que además sea gratuito brinda un impacto a la información mucho mayor que otros medios.

Considerar que existen medios nacionales, provinciales y locales es otro aspecto a tener en cuenta. Según la noticia, deberemos decidir en dónde esa noticia causará mayor impacto, si en el ámbito nacional, provincial o local. Es fundamental observar que algunos medios provinciales están atados al poder político de turno y recurrir a los medios nacionales puede ser una solución, aunque el impacto o el espacio sea menor.

Otra aspecto importante a ser considerado por las organizaciones a la hora de hacer públicas sus acciones es que el sistema de medios no “llega” a todos los ciudadanos. De hecho, son pocos los ciudadanos que leen los diarios, y si lo hacen el consumo es esporádico. Por eso, una estrategia posible es utilizar medios de comunicación alternativos como publicar noticias en internet o enviar información por correo electrónico. Un ejemplo de este tipo de iniciativas es Invocívica<sup>29</sup>, una agencia de noticias creada por Poder Ciudadano, que publica notas diarias sobre organizaciones de la sociedad civil.

---

29. Visitar en [www.infocivica.org](http://www.infocivica.org)



## ● Finalmente

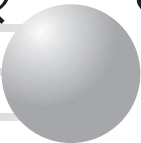
Las experiencias y herramientas presentadas en este Manual son sólo algunas de las cuales ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil pueden valerse para promover temas de interés comunitario en el ámbito del Poder Legislativo. Las formas en las cuales la sociedad civil puede incidir en la agenda pública política son infinitas: dependen de la creatividad de los actores y de la voluntad y recursos para llevarlas a cabo. El único límite es su condición de posibilidad: el respeto a las instituciones democráticas.

Es tarea de todos hacer uso de todas las prerrogativas constitucionales para ejercer nuestra ciudadanía. Y es deber del sistema político generar las condiciones y recursos para que este ejercicio sea factible y efectivo.

Los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil debemos aprender a detectar las oportunidades políticas para actuar e incidir en la agenda pública política de manera responsable; los funcionarios públicos (electos o no electos), deben, al mismo tiempo, procurar generar espacios genuinos de participación ciudadana.

Consolidar nuestra democracia es una tarea comunitaria en donde representados y representantes debemos actuar juntos. Sólo así podremos caminar hacia sociedades más justas y equitativas en donde la libertad política no sea un mero reconocimiento formal sino un ejercicio cotidiano que nos constituya como ciudadanos activos y preocupados por el bien común.


apêndice


A gray sphere with a gradient, appearing to have a light source from the top-left, creating a highlight on the upper-left edge and a shadow on the lower-right edge. It is positioned centrally below the word 'apêndice'.






# Formulario Directorio Legislativo 2002-2003





**CIPPEC**  
CENTRO DE IMPLEMENTACION  
DE POLITICAS PUBLICAS PARA  
LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan. Argentina 2002-2003**

Con el objeto de fortalecer la relación entre representantes y representados, emprendemos la tarea de confeccionar el segundo *Directorio Legislativo*. Creemos que el acceso libre y sin barreras burocráticas a la información pública ayudaría a reforzar la confianza en las instituciones democráticas y en los propios representantes.

Agradecemos su colaboración en la entrega de información a los voluntarios de *Directorio Legislativo* que se acerquen a vuestro despacho. Rogamos contestar en **letra de imprenta**.

Ante cualquier consulta, por favor comunicarse con María Barón a la fundación CIPPEC (4384-9009) o al celular 154-061-0203 (Martín Páez).

---

Nota: la publicación contará con información adicional que obtendremos por vías oficiales de modo de aliviar la tarea de quienes deben completar esta ficha. Esta información tiene relación con la actividad en las comisiones, bloques partidarios, autoridades de cámara, sobre porcentajes obtenidos en las elecciones, etc.

**Datos personales**

Apellido:	Gutiérrez	
Nombres:	GUSTAVO EDUARDO	
Partido:	<del>PROGRESISTA</del> Demócrata Le Menéndez	
Distrito:	Menéndez	
Mandato:	1999-2003	
Fecha de Nacimiento	día: 5	mes: 12 año: 52
Lugar de Nacimiento		
Localidad:		
Provincia:	Menéndez	
Estado Civil	Soltera/o <input type="checkbox"/> Separada/o <input type="checkbox"/> Divorciada/o <input type="checkbox"/> Viuda/o <input type="checkbox"/>	
Casada/o con:	Carolinda Scheffer	
Cantidad de hijos	4 (cuatro)	
Títulos Académicos obtenidos (desde terciario)		
Título obtenido:	Contador Público Nacional	
Institución:	Universidad Católica	
Año de graduación:	1979	
Título obtenido:	Contador Público Nacional	
Institución:		
Año de graduación:		

# Manual de Incidencia en el Poder Legislativo



**CIPPEC**  
CENTRO DE IMPLEMENTACION  
DE POLITICAS PUBLICAS PARA  
LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO



FUNDACIÓN KARAKACHOFF

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Actividad legislativa	
Otros períodos como diputada/o nacional:	
Años:	1995 - 1999 : - : -
Otros períodos como representante legislativo a nivel municipal, provincial, nacional o como convencional.	
Tipo:	deputado Provincial años: 1983 - 1985 :
Tipo:	Senador Provincial años: 1990 - 1994 :
Áreas o temas de especialización:	
transportes.	
Cantidad de empleados en despacho cedidos por la cámara:	
1	
Cantidad de asesores que le corresponden por ser autoridad de comisión:	
cuando no están las fundadas las autoridades de la Comisión	
Cantidad de empleados que le provee el bloque:	
4 (todo el BLOQUE está a disposición de los diputados)	
Seleccione cuatro proyectos de ley presentados como autor en los dos últimos períodos legislativos*:	
1. Número de Expediente	
Título del proyecto	Ley de Transporte Multinodal.
2. Número de Expediente	
Título del proyecto	Creación de la Comisión Anti Lavado
3. Número de Expediente	
Título del Proyecto	Ley Contra el Lavado de Dinero.
4. Número de Expediente	
Título del Proyecto	
* este punto es para aquellos que no hayan comenzado su primer período como legislador el 10 de diciembre de 2001.	
Ingresos personales	
Ocupación previa y/o contemporánea al mandato:	
Actividad pública	
Tipo:	diputado Nacional
Años:	1995 - 1999
¿Le reporta ingresos actualmente?	Si <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>
Actividad privada	
Tipo:	empresario
Años:	más de 10 años
¿Le reporta ingresos actualmente?	Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Tipo:	
Años:	
¿Le reporta ingresos actualmente?	Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>



**CIPPEC**  
CENTRO DE IMPLEMENTACION  
DE POLITICAS PUBLICAS PARA  
LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO



FUNDACIÓN KARAKACHOFF

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**Instituciones a las que realiza donaciones:**

Nombre de la Institución: \_\_\_\_\_

Provincia: \_\_\_\_\_

Nombre de la Institución: \_\_\_\_\_

Provincia: \_\_\_\_\_

**Trabajo comunitario/solidario**

Tipo de trabajo \_\_\_\_\_

Nombre de la Institución \_\_\_\_\_

Provincia \_\_\_\_\_

¿Estaria dispuesta/o a hacer pública su última declaración jurada de bienes entregándonos una copia? SI

Cómo comunicarse

**En el Congreso de la Nación**

Dirección: Rivadavia 25. 8° Piso

Oficina: "845"

Teléfono: 4-370-7445

e-mail: pputiérrez@diputados.gov.ar

página web personal: \_\_\_\_\_

Nombre secretario/a: Rubén Villalaz / Cecilia Greber

Teléfono directo: 4-340-7445

Asesor de Prensa: Trene Grebnić

Teléfono/celular: 4-370-7479

**En su distrito electoral**

Oficina particular o dentro de alguna institución: Partido Demócrata

Dirección: Sarmiento 667

CP: 5500 -

Localidad: Mendoza

Teléfono: 0261-4-251942

**SEBASTIÁN GUTIERREZ**  
 SECRETARIO DE LA NACION  
 FIRMA  
11-1-02  
 FECHA



## Carta Directorio Legislativo 2002-2003

---

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 19 de febrero de 2002.-

Honorable Cámara de Diputados de la Nación

Diputado ....

**Presente**

De nuestra mayor consideración,

El motivo de esta carta es comunicarle que estamos realizando la segunda edición de "*Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan*". Este estudio sobre legisladores nacionales tiene por objeto fortalecer la relación representantes-representados acercándole a la sociedad civil una publicación que contiene datos de los propios legisladores y se organizan bajo cuatro ítems fundamentales:

- datos personales
- labor legislativa
- ingresos personales
- cómo comunicarse

Así como lo hicieramos dos años atrás, a partir del 13 de diciembre comenzaremos a visitar su despacho y a entregarle un cuestionario que roguemos complete. Habrá datos que no estarán incluidos en las preguntas, aunque sí en la publicación final. Este es el caso de su integración en las comisiones y de los cuatro proyectos de ley presentados en los últimos dos años.

Los saluda cordialmente,

---



CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Av. Callao 25, 1° - C1022AAA Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4384-9009 Fax.: (54-11) 4371-1221

[info@cippec.org](mailto:info@cippec.org) - [www.cippec.org](http://www.cippec.org)



Embajada Británica

Embajada Británica en Buenos Aires

Dr. Luis Agote 2412 – C1425EOF – Buenos Aires, Argentina

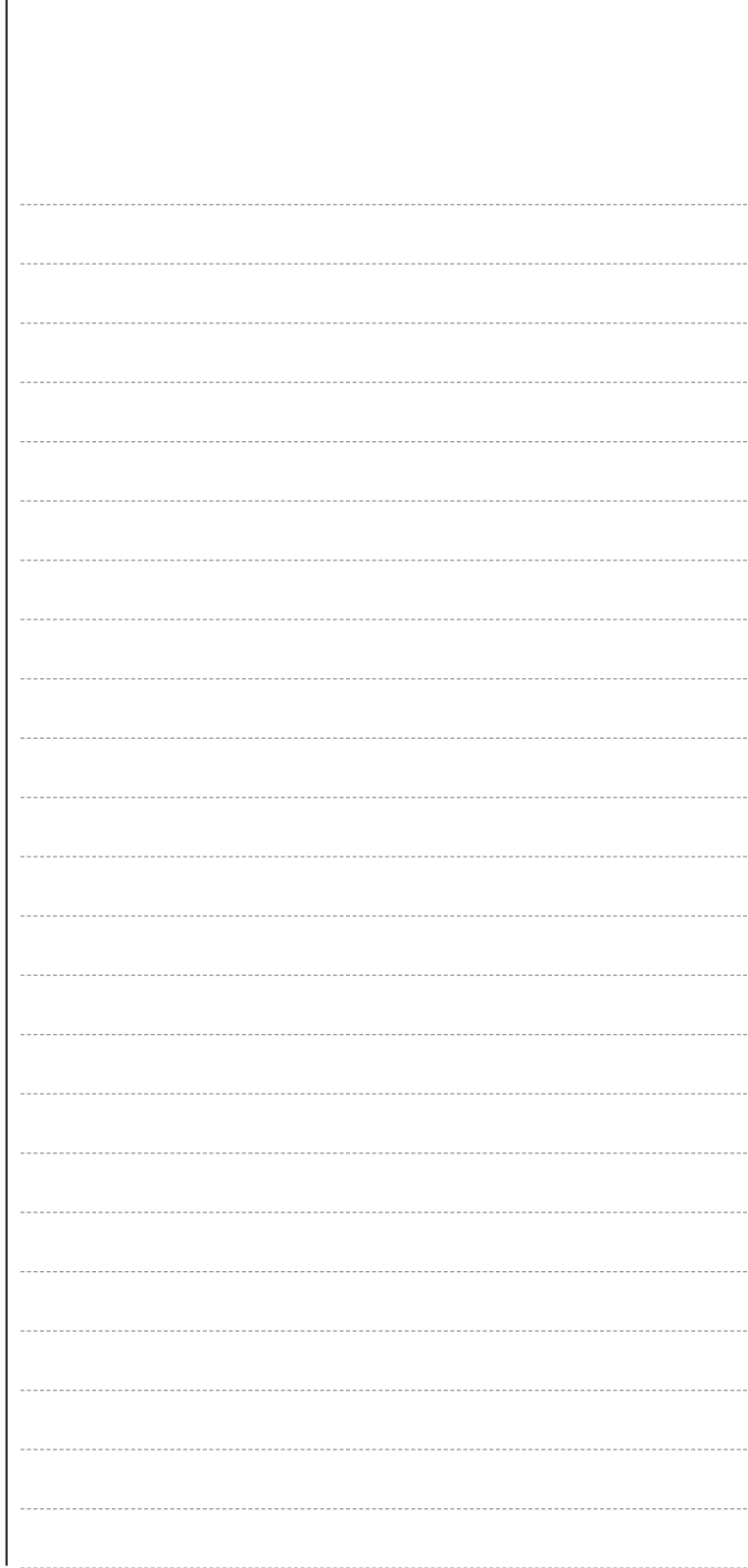
Tel.: (54-11) 4808-2200

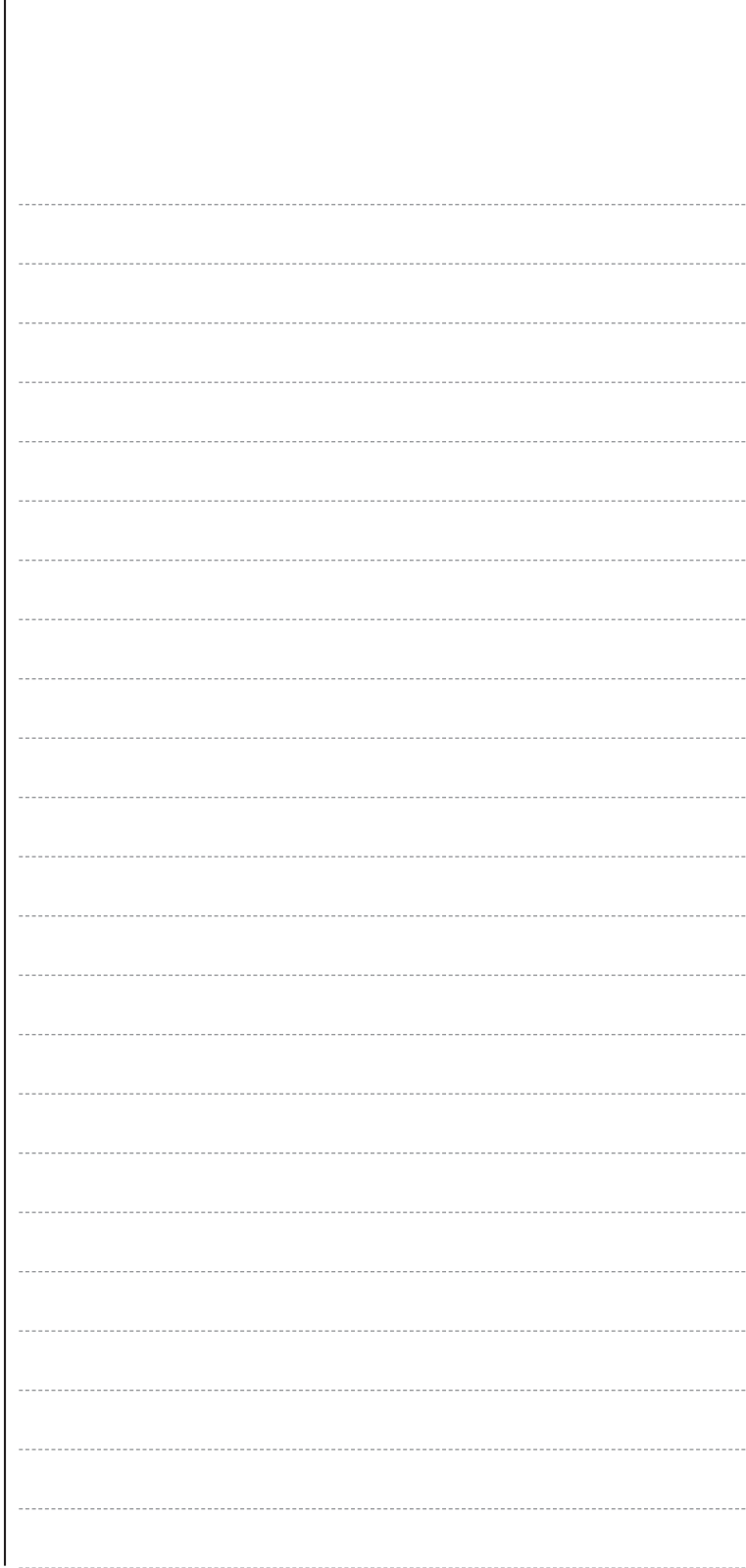
[www.britain.org.ar](http://www.britain.org.ar)

*Este libro se termino de imprimir en Junio de 2004  
en **System Image** e-mail*













Embajada Británica

RECIMIENTO